



Radislav Bražina, Markéta Bednářová,
Terezie Boková

SPRÁVNÍ VYHOŠTĚNÍ S DŮRAZEM NA SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ A NEURČITÉ PRÁVNÍ POJMY

MASARYKOVA
UNIVERZITA

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

SPRÁVNÍ VYHOŠTĚNÍ S DŮRAZEM NA SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ A NEURČITÉ PRÁVNÍ POJMY

Radislav Bražina, Markéta Bednářová, Terezie Boková



Masarykova univerzita
Brno 2019

Vzor citace

BRAŽINA, Radislav, Markéta BEDNÁŘOVÁ, Terezie BOKOVÁ. *Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 196 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 679. ISBN 978-80-210-9494-9 (brož.), 978-80-210-9495-6 (online)

CIP - Katalogizace v knize

Bražina, Radislav

Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy / Radislav Bražina, Markéta Bednářová, Terezie Boková – 1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2019. 196 stran. – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 679. ISBN 978-80-210-9494-9 (brož.), 978-80-210-9495-6 (online)

342* 35.077.6* 342.722* (048.8:082)*

- správní právo
- správní uvážení
- právo na spravedlivý soudní proces
- kolektivní monografie

342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

Tato monografie byla vypracována na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy“ (MUNI/A/1337/2018), podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2019.

Recenzent: doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.

© 2019 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9494-9

ISBN 978-80-210-9495-6 (online ; pdf)

OBSAH

1 Úvod.....	9
2 Limity správního uvážení a výkladu neurčitých právních pojmů.....	13
3 Správní vyhoštění jako projev úvahy státu.....	17
3.1 Volná úvaha státu o ukončování pobytu cizinců jako východisko.....	17
3.2 Ochrana lidských práv jako faktor omezující volnost úvahy státu.....	20
3.3 Zdroje omezení.....	23
3.4 Terminologická odbočka: vyhoštění jako pojem vnitrostátního, unijního a mezinárodního práva.....	25
3.5 Substantivní omezení volné úvahy státu.....	28
3.5.1 Princip non-refoulement jako základní překážka vyhoštění.....	28
3.5.2 Další práva a svobody jako překážky vyhoštění.....	36
3.5.3 Soulad vyhoštění s ostatními ustanoveními Úmluvy, především čl. 8.....	38
3.5.4 Zvláštní práva občana EU.....	42
3.6 Procesní omezení volné úvahy.....	43
3.6.1 Zákaz hromadného vyhoštění cizinců, či jinak právo na individualizované rozhodnutí.....	44
3.6.2 „Spravedlivý proces“ při rozhodování o správním vyhoštění?.....	45
3.6.3 Omezení vztahující se k průběhu vyhoštění.....	51
4 Zásady činnosti správních orgánů jako meze rozhodování v oblasti správního vyhoštění.....	55
4.1 Zákaz zneužití správního uvážení.....	57
4.1.1 Základní východiska.....	57
4.1.2 Zákaz libovůle dle § 2 odst. 2 správního řádu.....	60
4.1.3 Praktické zajištění zásady zákazu zneužití správního uvážení.....	62
4.1.4 Dílčí závěr.....	63
4.2 Zásada přiměřenosti.....	64
4.2.1 Základní východiska.....	64
4.2.2 Obsah zásady přiměřenosti.....	65
4.2.3 Dílčí závěr.....	72

4.3	Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti a její projev v řízení o správním vyhoštění.....	73
4.3.1	Zásada služby veřejnosti dle § 4 správního řádu	73
4.3.2	Reálné zajištění zásady služby veřejnosti v řízení o správním vyhoštění.....	75
4.3.3	Dílčí závěr.....	79
4.4	Zásada legitimního očekávání a její role v případě rozhodování o správním vyhoštění.....	79
4.4.1	Zásada legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu.....	79
4.4.2	Praktické zajištění zásady legitimního očekávání.....	82
4.4.3	Dílčí závěr.....	85
4.5	Veřejný zájem v řízení o správním vyhoštění.....	86
4.5.1	Veřejný zájem dle § 2 odst. 4 správního řádu	86
4.5.2	Veřejný zájem v řízení o správním vyhoštění.....	87
4.5.3	Dílčí závěr.....	89
5	Lidskoprávní a další omezení a jejich projev v české (zákonné) právní úpravě	91
5.1	Non-refoulement.....	91
5.1.1	Hmotněprávní rámec a projev non-refoulement v rámci omezení diskreční pravomoci státu při tvorbě zákonů.....	92
5.1.2	Procesněprávní rámec.....	97
5.1.3	Dílčí závěr.....	104
5.2	Právo na soukromý a rodinný život.....	104
5.2.1	Obsah omezení.....	104
5.2.2	Dílčí závěr.....	107
6	Právo na spravedlivý proces	109
6.1	Východiska spravedlivého procesu dle práva EU.....	112
6.2	Právo na spravedlivý proces v řízení o vyhoštění dle českého právního řádu	119
6.3	Spravedlivé rozhodování o správním vyhoštění z pohledu hmotněprávních ústavních principů.....	123
6.3.1	Princip materiálního právního státu.....	124
6.3.2	Princip zákonitosti	125
6.3.3	Princip právní jistoty.....	127
6.3.4	Princip proporcionality a princip rovnosti v právech.....	127
6.3.5	Závěrem k hmotněprávním principům v řízení o správním vyhoštění.....	129

6.4 Spravedlivé řízení o správním vyhoštění z pohledu procesních práv vyhošťovaného cizince	130
6.4.1 Právo na oznámení zahájení řízení a právo na poučení	131
6.4.2 Právo na objektivní orgán a právo na rovnost v procesních právech.....	137
6.4.3 Právo na tlumočníka.....	138
6.4.4 Právo na přístup k informacím o významných skutečnostech.....	140
6.4.5 Právo na právní pomoc.....	142
6.4.6 Právo být slyšen	144
6.4.7 Právo na zjištění skutkového stavu věci, právo na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci a právo na soulad rozhodnutí se zjištěným a posouzeným skutkovým stavem věci.....	147
6.4.8 Právo na individuální rozhodnutí	148
6.4.9 Právo na odůvodnění.....	153
6.4.10 Právo na účinný prostředek ochrany	158
6.4.11 Dílčí závěr k procesním právům vyhošťovaného cizince	175
7 Závěr.....	177
8 Summary.....	183
Literatura a další použité zdroje	187

1 ÚVOD¹

Správní vyhoštění, které je klíčovým pojmem celé této práce, mívá pro osoby, jimž je uloženo, zásadní a závažné důsledky významně ovlivňující jejich život. Současně se jedná o fenomén, který je pro řádné fungování migrační politiky státu – v určité podobě – nezbytný a hraje významnou roli pro dodržování právních pravidel cizinci na území České republiky. Lze proto uvést, že se jedná o institut do značné míry kontroverzní, neboť jsou s jeho uložením spojeny závažné důsledky; nicméně pro řádné fungování migrační politiky je to institut nezbytný.

Již v úvodu této práce upozorňujeme, že se zabýváme problematikou správního vyhoštění nikoliv z komplexního pohledu (na který jsme ani neaspirovali), ale zaměřujeme svou pozornost primárně na široký rozsah „volnosti“, který mají správní orgány při ukládání správního vyhoštění. Proto zkoumáme, jaká omezení „regulují“ volnost úvah správních orgánů při ukládání správního vyhoštění a jak se daná omezení projevují zejména v české právní úpravě, a to především z pohledu využití správního uvážení a výkladu a aplikace neurčitých právních pojmů.

Jedním z motivů ke zkoumání problematiky správního vyhoštění se stala poměrně rozšířená domněnka, že Česká republika může zcela o své vůli rozhodovat o tom, kdo bude na jejím území pobývat, a kdo nikoliv. Nicméně, jak se pokusíme v tomto pojednání doložit, jde vsuktku o pouhou domněnku. Existuje velká řada omezení, ať už v podobě práva hmotného či procesního, vycházejících z právních předpisů, resp. dokumentů Rady Evropy, Evropské unie, a také ústavních i zákonných norem, které osvědčují, že rozhodování správních orgánů o správním vyhoštění není projevem zcela volné úvahy státu. Tato práce poskytuje celkové obsahové přiblížení a dále reflexi jednotlivých omezení „volného“ rozhodování správních orgánů, a také hodnocení příslušné právní úpravy včetně dílčí reflexe rozhodovací praxe. Přináší především kritickou analýzu příslušné právní úpravy a rozhodovací praxe soudů. Spíše v dílčím rozsahu rovněž poukazuje na některé nedostatky v rozhodovací praxi

¹ Rádi bychom hned na úvod této práce poděkovali paní doc. JUDr. Soně Skulové, Ph.D., za pomoc při tvorbě této monografie a zejména za cenné připomínky a postřehy k textu samotnému.

správních orgánů plynoucí častokrát z nevhodného organizačního zajištění výkonu dané agendy, popř. spočívající v nedostatečné reflexi smyslu a účelu některých institutů ze strany zákonodárce. Uvedenému obsahovému zaměření a metodě odpovídá struktura monografie, která nejprve přináší úvodní pojednání o limitech volného rozhodování správních orgánů. Následuje rozbor jednotlivých omezení (přitom připouštíme, že práce nemusí obsahovat zcela definitivní výčet všech omezení), resp. jednotlivých subjektivních práv cizinců a obecných limitů plynoucích z obecných právních a ústavních principů a zásad správního řízení, která významně regulují volnost rozhodování.²

V úvodu této práce se sluší uvést základní charakteristiku tří klíčových pojmů celé práce. Prvním z nich je správní vyhoštění, které zákon o pobytu cizinců³ definuje „jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby ke vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie.“⁴ Zákonem vymezená definice je pro nás základním východiskem pro chápání obsahu pojmu správní vyhoštění. Po našem soudu v sobě shrnuje podstatu daného institutu, kterým je autoritativní rozhodnutí státu o povinnosti opustit jeho území ve stanovené době, spojené s určitou dobou zákazu vstupu na jeho území, resp. území členských států EU. V některých případech poukážeme i na jiné možné náhledy na obsah pojmu správní vyhoštění, a pokud takový odlišný náhled využíváme, současně na to i upozorňujeme. Na úvod doplňujeme, že mimo naši větší pozornost zůstává rozbor problematiky vyhoštění jakožto trestu ve smyslu § 80 zákona č. 40/2009 Sb. trestního zákoníku, kterým se v této práci zabýváme jen v omezeném rozsahu.

² Právě na skutečnost, že významným omezením volnosti správních orgánů při využívání „volnosti“ v rozhodování, tj. při interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů a při užívání správního vyhoštění, jsou subjektivní práva, obecné právní a ústavní principy a zásady správního řízení, upozorňuje např. M. Sachs in STELKENS, Paul, Heinz Joachim BONK a Michael SACHS (eds.). *Verwaltungsverfahrgesetz: Kommentar*. 8. vyd. München: C. H. Beck, 2014, s. 1372. Právě nastíněný způsob náhledu na subjektivní práva a obecné právní a ústavní principy a zásady správního řízení je využíván i v této práci, přičemž obecným otázkám spojeným s limity správního uvážení a výkladu neurčitých právních pojmů se věnujeme níže. Tato monografie obsahově doplňuje a navazuje na článek BEDNÁŘOVÁ, Markéta. Prostor pro volnou úvahu státu v oblasti vyhoštění cizinců, který bude publikován v lednu roku 2020 v odborném časopisu *Právní rozhledy*, s tím, že jsou zde některé aspekty dané problematiky pojednány částečně odlišně a u některých otázek naopak na zmíněný článek navazujeme a myšlenky v něm obsažené dále rozvíjíme.

³ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

⁴ § 118 zákona o pobytu cizinců.

Další zkoumaný institut je správní uvážení. Správní uvážení charakterizujeme jako situaci, kdy zákon s určitým skutkovým stavem nespojuje jediný možný následek a umožňuje správnímu orgánu vybrat minimálně ze dvou zákonem dovolených možností.⁵ Správní uvážení je možné charakterizovat jako rozhodovací proces, v rámci kterého správní orgán vybírá z nejméně dvou alternativ nejlepší řešení s tím, že kritéria pro dané rozhodnutí jsou více či méně určitá.⁶ Současně „*institut správního uvážení přichází tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný nutný právní následek.*“⁷ Je přitom namístě rozlišovat mezi „*uvážaným volným uvážením*“, čímž je zpravidla myšleno to, že tu jde o právní nárok na vydání rozhodnutí či právní povinnost k jeho vydání (...) a případy tzv. „*absolutního volného uvážení, kde není povinnost rozhodnout, resp. na vydání rozhodnutí není právní nárok.*“⁸ Podstatou správního uvážení je možnost správního orgánu „uvažovat“ o volbě reakce na zjištěný skutkový stav spočívající v tom, že správní orgán buď záměrně uváží o tom, zda rozhodnutí vydá či nevydá, popř. uváží o tom, jaký bude obsah vydaného rozhodnutí.

Současně zde upozorňujeme, že v práci obecně nerozlišujeme mezi pojmy *diskreční pravomoc* a správní uvážení, i když jsme si vědomi, že pojem diskreční pravomoc může být chápán v širším významu, kdy je spojován rovněž s problematikou zmocnění k vydávání právních předpisů. Klasický, resp. tradiční pojem *správní uvážení* pak se zmocněním k vydáváním správních rozhodnutí, resp. konkrétních správních aktů.⁹

Po definici správního vyhoštění a správního uvážení je namístě uvést i krátkou charakteristiku tzv. neurčitých právních pojmů. Neurčité právní pojmy můžeme označit za výrazy, které nemají jasně vymezen svůj obsah.¹⁰ Užitím

⁵ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 15, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, sv. 269; Velmi podobně charakterizuje správní uvážení i Z. Bažil (srov. BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva*. Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 58).

⁶ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 84.

⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 113.

⁸ MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, roč. 7, č. 4, s. 8.

⁹ Obdobné rozlišení uvádí i SKULOVÁ, 2003, op. cit, s. 16.

¹⁰ PRŮCHA, Petr a Richard POMAHÁČ. *Lexikon správního práva*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002., s. 254, Lexikony, sv. VI.

neurčitého právního pojmu zákonodárce zakotvuje správnímu orgánu určitý „prostor“ pro interpretaci a aplikaci neurčitého pojmu na konkrétní skutkové okolnosti případu s tím, že je správní orgán oprávněn (i povinen) vyhodnotit, zda daný případ pod rozsah neurčitého pojmu spadá či nikoliv.¹¹ Neurčité právní pojmy tak slouží k tomu, aby veřejná správa mohla reagovat na jednotlivé konkrétní situace za využití její odbornosti a zkušenosti.¹² Správní orgán je povinen neurčitý právní pojem vyložit v každém jednotlivém případě zvláště vždy s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem, aniž by mohl provést vyklad toliko obecný či univerzální.¹³

Můžeme shrnout, že *neurčité právní pojmy* slouží tomu, aby mohla veřejná správa vždy zhodnotit, zda konkrétní skutkový děj spadá pod jeho aplikaci, či nikoliv. Ve své podstatě neurčité právní pojmy „fungují“ tak, že správní orgán při zjištění, že skutkový stav lze interpretovat jako naplnění daného neurčitého právního pojmu, dále už nemůže uvážít svou reakci, ale musí aplikovat zákonem předpokládané pravidlo. Níže v rámci textu samého poukazujeme, že výklad neurčitých právních pojmů hraje při ukládání správního vyhoštění zcela klíčovou roli. V určitých případech, pokud správní orgán shledá, že skutkové okolnosti naplňují obsah neurčitého právního pojmu, mohou mít následně založeno správní uvážení, jak budou konat.¹⁴ Nicméně i v takovém případě nelze oba fenomény směšovat, neboť nastíněný případ je nutné vnímat tak, že zákonodárce při splnění určitých podmínek (tj. při závěru o naplnění konkrétního neurčitého právního pojmu) následně umožňuje správnímu orgánu užít správního uvážení. Na nutnost odlišovat oba fenomény upozorňuje odborná literatura¹⁵ i judikatura.¹⁶

Po úvodní pasáži se nyní přesuneme k problematice limitů správního uvážení a výkladu neurčitých právních pojmů.

11 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, Academia Iuris, s. 86.

12 SKULOVÁ, op. cit., 2003, s. 19.

13 MATES, op. cit., 2013, s. 74–75.

14 SKULOVÁ, op. cit., 2003, s. 24.

15 Např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 154; či MAZANEC, op. cit., 2000, s. 8.

16 Např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154.

2 LIMITY SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ A VÝKLADU NEURČITÝCH PRÁVNÍCH POJMŮ

Jak již bylo naznačeno výše, správní uvážení nesmí být projevem libovůle a správní orgán má při jeho využití vždy povinnost dodržovat stanovené hranice, které označujeme pro účely této práce jako limity. Současně platí, že se ani v rámci těchto limitů „hranic“ správní orgány nesmí pohybovat zcela bez pravidel, resp. i zde existují omezení pro to, co smí správní orgány činit. Je namístě upozornit, že *„je už jen v nejobecnější rovině zřejmé, že se volnost úvahy správního orgánu musí pohybovat v rámci principu legality. Proto musí mít svůj základ v zákonných úpravách, i když nebude výslovně označena. Je však určitým způsobem vymezena, neboť není a nemůže být nelimitována.“*¹⁷ Primární limit (hranici) správního uvážení představuje vždy zákon samotný. Současně je na správních orgánech, aby uvážily, zda rozhodnutí vydají, či nikoliv, případně uvážily o obsahu rozhodnutí s tím, že se musí pohybovat nejen v mezích hledisek stanovených zákonem, ale rovněž v obecných limitech plynoucích z principů správního práva, ústavních zásad či obecných právních principů¹⁸ s tím, že se rozhodování musí vyvarovat libovůle.¹⁹ Právní předpisy přitom ponechávají správním orgánům určitou „hrací plochu“, kterou vymezují hranice možností uvážení s tím, že v jejím rámci se mají správní orgány pohybovat s ohledem na smysl tohoto zmocnění, resp. že mají uvážení využít jen k předpokládaným účelům.²⁰ Uvážení tak musí být správnímu orgánu bezprostředně založeno „zmocňující normou“ s tím, že hranice, resp. limity uvážení, kromě samotného zákona, tvoří zejména základní lidská práva.²¹ V souvislosti s užíváním správního uvážení je namístě zdůraznit význam principu demokratického právního státu a dalších obecných právních principů, které významně regulují způsob, jakým správní orgán užívá „volnost“ při rozhodování. Přitom i samotný zákonodárce musí respektovat, že správní uvážení má vždy své limity a nemůže správnímu orgánu založit prostor pro libovůli.²²

¹⁷ SKULOVÁ, op. cit., 2003, s. 61.

¹⁸ MATES, op. cit., 2013, s. 84.

¹⁹ MATES, op. cit., 2013, s. 90.

²⁰ KOPP, Ferdinand a Ulrich RAMSAUER. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., kompletně přepracované vyd. München: C. H. Beck, 2012, s. 817.

²¹ KOPP, RAMSAUER, op. cit., 2012, s. 829.

²² STELKENS, BONK, SACHS, op. cit., 2014, s. 1372.

Pro účely této práce lze shrnout, že se správní orgány při užití správního uvážení musí pohybovat nejen v rámci předem stanovených hranic, ale současně se musí v rámci vymezeného prostoru pohybovat předpokládaným (přípustným) způsobem. Základní limity správního uvážení tvoří prvně zákon samotný a dále zejména principy správního práva, ústavní zásady, obecné právní principy a základní lidská práva.

Jak jsme již uváděli, jeden ze základních cílů této práce je analýza obsahu zákonné úpravy a zhodnocení toho, zda je správní uvážení správním orgánům při rozhodování o správním vyhoštění založeno takovým způsobem, že vyhovuje uvedeným nastíněným limitům. Jinými slovy v následujícím textu překládáme kritické hodnocení české právní úpravy (a částečně i praxe) právě pohledem toho, zda a nakolik česká právní úprava respektuje limity, kterými jsou pro účely této práce zejména základní lidská práva plynoucí z mezinárodních a ústavních závazků České republiky a obecné právní principy, resp. zásady činnosti správních orgánů, které klíčovým způsobem regulují možnosti užití správního uvážení.²³ Právě v návaznosti na nastíněné vymezení limitů autoři zvolili i strukturu této práce, která pojednává o rozhodování o správním vyhoštění nejprve z hlediska rozboru obsahu mezinárodních a ústavních závazků České republiky, následně o požadavcích plynoucích z obecných právních principů, resp. zásad činnosti správních orgánů, a následně je doplněna o rozbor české právní úpravy reflektující nastíněné požadavky.

Další klíčový pojem této práce tvoří neurčité právní pojmy.²⁴ Již výše jsme uvedli, že neurčité právní pojmy je potřebné odlišovat od správního uvážení. Problematika neurčitých právních pojmů je primárně spojena s otázkou

²³ Jak upozorňuje S. Skulová, účelem základních zásad činnosti správních orgánů je „*určovat, resp. vymezovat, hlavní znaky řádného procesu před správními orgány, a stanovit požadavky na řádný proces z pohledu ochrany subjektivních práv, a obecné racionality rozhodování, včetně respektu k příslušným veřejným zájmům, jež mají vyústit v zákonné a správné rozhodnutí, a to vy plněm významu těchto pojmů*“ (SKULOVÁ, Soňa, Lukáš POTĚŠIL a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 97, Právní instituty).

²⁴ I proto tuto pasáž textu platí, že autoři problematiku výkladu neurčitých právních pojmů nastiňují jen v základní míře a v rozsahu přizpůsobeném této práci. Pro podrobnější zkoumání otázek interpretace práva odkazujeme např. WINTŔ, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, Studie; HLOUCH, Lukáš. *Teorie a realita právní interpretace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, Monografie; MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, Právnícké učebnice.

jejich výkladu (interpretace), resp. je spojena s uvažováním správního orgánu o obsahu daného konkrétního pojmu a tím, zda konkrétní skutkové okolnosti naplňují jeho obsah. I pro výklad neurčitých právních pojmů jsou dána určitá pravidla (limity), která musí být splněna. Zásadní je v dané souvislosti význam právní metodologie, neboť „*soudce nemá rozhodovat podle své libovůle, nýbrž podle práva. (...) Hlavním cílem právní metodologie je tak zajištění předvídatelnosti soudcovského rozhodování, a tím i omezené volné úvahy soudce při aplikaci práva.*“²⁵ Při výkladu neurčitých právních pojmů mají zásadní význam právní principy, neboť pokud má správní orgán možnost vícero výkladů daného neurčitého právního pojmu, musí dát přednost tomu, který umožní předvídat soulad s těmito principy.²⁶ Správní orgán má při výkladu neurčitých právních pojmů využívat obecně předpokládané metody interpretace tak, aby se dostálo požadavku právní jistoty a předvídatelnosti.²⁷ Současně je potřeba volit při interpretaci práva takový výklad, který povede k realizaci ústavně zaručeného práva ve smyslu ústavního principu efektivity základních práv (in dubio pro libertate).²⁸

Z uvedeného plyne, že ani výklad neurčitých právních pojmů nesmí být projevem libovůle.²⁹ Je na správním orgánu, aby za využití obvyklých výkladových metod zvolil interpretaci očekávatelnou s tím, že výklad bude respektovat zákonná hlediska, obecné právní principy a základní práva.

²⁵ MELZER, op. cit., 2011, s. 9–10. Jakkoliv zde citovaný autor primárně hovoří o rozhodování soudce, máme za to, že uvedené pravidlo lze vztáhnout i na rozhodování správních orgánů.

²⁶ MATEŠ, op. cit., 2013, s. 74–75.

²⁷ STELKENS, BONK, SACHS, op. cit., 2014, s. 1377.

²⁸ WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Lištiny základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 19.

²⁹ V dané souvislosti je vhodné upozornit, že příkaz pro správní orgány, aby dodržovaly zákaz libovůle, resp. porušení zákazu libovůle, může mít v případě, že se jedná o kvalifikované zneužití pravomoci až trestněprávní důsledky (blíže SKULOVA, POTĚŠIL a kol., op. cit., s. 28).

3 SPRÁVNÍ VYHOŠTĚNÍ JAKO PROJEV ÚVAHY STÁTU³⁰

S ohledem na své zaměření má tato kniha dva ústřední termíny. Prvním z nich je teoretický koncept správního uvážení, představený v úvodní kapitole. Druhým pak je institut správního vyhoštění, v českém právním řádu pojmově spjatý se zákazem dalšího pobytu po určitou dobu. Jak ukazují následující kapitoly, správní uvážení a řádný výklad neurčitých právních pojmů hraje při rozhodování o správním vyhoštění zásadní roli. V této kapitole se nicméně věnuje pozornost jiné formě úvahy, a to míře volnosti, nebo naopak omezení státu (moci zákonodárné) při vytváření právní úpravy vyhoštění. Tím zároveň uvozuje další úvahy týkající se správního vyhošťování.

3.1 Volná úvaha státu o ukončování pobytu cizinců jako východisko

Oblast rozhodování o autoritativním ukončení pobytu cizince (cizího státního příslušníka), jeho nuceném vycestování a uložení zákazu pobytu na území po určitou dobu představuje typickou oblast, v níž se státy, Českou republiku v ně počítaje, dovolávají své státní suverenity. Z ní má pramenit možnost volné úvahy při vytváření pravidel a rozhodování. Jak kategoricky vyjádřil Ústavní soud, „každý stát si může sám rozhodnout, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území“.³¹

Teze o volné úvaze státu při určování podmínek pobytu státních příslušníků třetích zemí, kterou opakuje Ústavní soud, je tradiční a široce akceptovaná. I když z teoretického hlediska nejde o jedinou možnou pozici určující postoj státu ke vstupu a pobytu cizích státních příslušníků,³² stejný přístup zastává i Evropský soud pro lidská práva (dále také „ESLP“): státy jsou podle mezinárodního práva oprávněny kontrolovat vstup cizinců na své území a jejich pobyt. Ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nezaručuje obecné právo vstoupit a usadit se na území určitého

³⁰ Za připomínky k této kapitole autoři děkují doc. JUDr. Mgr. Pavlu Molkovi, Ph.D., LL.M.

³¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. II. ÚS 1396/12.

³² Viz např. PORÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu (pobled mezinárodního, unijního a českého práva)*. Disertační práce. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2013.

státu.³³ Jak shrnul G. Goodwin-Gill, emigrace i imigrace jsou obvykle považovány za otázky přednostně spadající do vnitrostátní jurisdikce, takže ze své podstaty by státy požívaly absolutní a nekontrolované diskrece v určování, koho pustit přes své hranice a umožnit mu usazení na svém území.³⁴ Každý stát může jako projev své suverenity určit, za jakých podmínek pobyt cizince umožní, tedy i za jakých podmínek rozhodne o jeho ukončení, neboť ukončení pobytu představuje průvodní mocenský akt státu pramenící z práva obecně stanovit podmínky pobytu.³⁵ Obdobně i J. Read, soudce Mezinárodního soudního dvora, chápal možnost stanovit podmínky pobytu i jako možnost stanovit podmínky jeho ukončení. Pokud stát pobyt cizince připustí, vzniká mezi přijímajícím státem a státem, jehož je cizinec příslušníkem, soubor práv a povinností. Podle soudce Reada má přijímající stát povinnost poskytnout cizinci férové a rozumné zacházení, a to i v oblasti ukončení jeho pobytu na území. Naopak stát, o jehož státního příslušníka jde, má povinnost cizince přijmout zpět, pokud dojde k jeho vyhoštění.³⁶

Stejně východisko o volné úvaze státu uplatňuje Ústavní soud nejen v otázce pobytu, ale i vstupu cizince na území.³⁷ Mohli bychom tedy uvažovat o volné úvaze státu při vytváření právní úpravy upravující vstup a pobyt cizinců, včetně jeho ukončování. Mantinely státním orgánům realizujícím politiku státu v oblasti migrace by podle této teze nastavoval stát svobodně a bez vnějších omezení. Až při následné aplikaci vlastní právní úpravy by byl stát vázán vlastním právem, v souladu s principem (formálního) právního státu.³⁸

Disponuje-li stát volnou úvahou o tom, komu vstup a pobyt na území umožní a za jakých podmínek jej autoritativně ukončí, znamená to, že neexistuje subjektivní právo cizince na pobyt na území.³⁹ Při ukončení pobytu proto nemůže cizinec obecně namítat, že bylo zasaženo do jeho práva na pobyt

³³ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006, ve věci *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99.

³⁴ GOODWIN-GILL, Guy S. *International law and movement of persons between states*. Oxford: Clarendon Press, 1978, s. 3–4.

³⁵ *Ibid.*, s. 203.

³⁶ Disentní stanovisko soudce Reada k rozsudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 6. 4. 1955, ve věci *Lichtenštejnsko proti Guatemale (případ Nottebohm)*, na s. 46–47 disentního stanoviska.

³⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04.

³⁸ Čl. 1 odst. 1 Ústavy.

³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08.

na území státu, kde předtím pobýval. Nejedná se o právo nerušeně pobývat na území státu, které by bylo ústavně zaručené.⁴⁰ V tom cizinecký režim obsahuje zásadní rozdíl proti režimu státoobčanskému. Skutečná vazba mezi občanem a státem, zahrnující vzájemná práva a povinnosti a právně vyjádřená jako občanství (státní příslušnost), zakládá občanovi také právo svobodně opustit Českou republiku a následně do ní opětovně vstoupit.⁴¹ Toto právo je garantováno na ústavní úrovni čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“),⁴² který svým zněním reaguje na zkušenosti z předlistopadového režimu.⁴³ Obdobně ho garantuje i Úmluva.⁴⁴

Právo svobodného pohybu přes hranice ale cizincům (státním příslušníkům jiných států než členských států EU) ústavou garantováno není.⁴⁵ V nálezu

⁴⁰ Shodně usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. II. ÚS 1396/12, ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 2336/10, ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 2332/10 a II. ÚS 2345/10, ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2318/10, ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. III. ÚS 2954/09, a další.

⁴¹ Na tomto místě bychom rádi poděkovali za podnětnou připomínku recenzenta, který upozorňuje na snahu některých států odnímat svým občanům občanství (např. z důvodu připojení se k teroristické organizaci), což vede k poměrně obtížným otázkám, např. zda má takový člověk, jenž byl zbaven občanství, z nějakého titulu právo na vstup do státu, jehož býval občanem. Jsme názoru, že tato otázka směřuje primárně k posuzování ústavnosti a zákonnosti odnětí občanství jako takového s tím, že v České republice v důsledku dřívějších neblahých zkušeností před rokem 1989 lze vnímat tuto problematiku nanejvýše citlivě. Necítíme se být povoláni zodpovědět, zda je případné odnětí občanství vždy a priori aktem svévole, anebo zda v určitých situacích skutečně nexistují legitimní důvody pro odnětí občanství. Pokud by však skutečně byly dány legitimní důvody pro odnětí občanství v souladu s účinným právem, patrně by bylo jen velice složité možné dovozovat právo na opětovný vstup na území daného státu. Nicméně tato úvodní úvaha by ke svému potvrzení potřebovala zásadnější a samostatné rozpracování mimo tuto monografii.

⁴² „Každý občan má právo na svobodný vstup na území České a Slovenské Federativní Republiky. Občan nemůže být nucen ke opuštění své vlasti.“

⁴³ Blíže viz WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL a kol., op. cit., 2012, s. 359 a násl.

⁴⁴ Podle čl. 3 Protokolu č. 4 k Úmluvě „1. Nikdo nebude, at' individuálně nebo hromadně, vyhoštěn z území státu, jehož je státním občanem. 2. Nikdo nebude zbaven práva vstoupit na území státu, jehož je státním občanem.“

⁴⁵ Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04, „*takové základní právo [podle čl. 14 odst. 4 LZPS, pozn.] se ovšem uplatní jen prima facie bez ohledu na to, zda je stěžovatel státním příslušníkem České republiky, nebo cizincem či osobou bez státní příslušnosti. Toto právo je však třeba konkretizovat s ohledem na normativní obsah čl. 14 odst. 4 LZPS. Toto právo proto v žádném případě nelze vykládat tak, že by zaručovalo také svobodu pohybu a pobytu skrze státní hranice, neboť je plně v diskreci a svobodné jurisdikci státu (v terminologii ESLP, 'within the margin of appreciation'), zda určitou osobu – cizího státního příslušníka – s ohledem na vlastní zájmy (at' už vnitropolitické či zahraničněpolitické) na své území vpustí či nikoliv a zda sledá, že důvody pro vpuštění této osoby na území přetrvávají i po té, co uběhla doba, po niž byl vstup této osobě na území státu povolen. Pouze občanům České republiky je totiž garantováno právo na svobodný vstup na území České republiky (čl. 14 odst. 4 LZPS).*“

sp. zn. Pl. ÚS 10/08 Ústavní soud zdůraznil, že tím spíše pak cizinci nemají analogické právo na nerušený pobyt, přičemž „*je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (...). Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Takové právo je dáno pouze občanům České republiky (po vstupu České republiky do Evropské unie též unijním občanům), a to článkem 14 odst. 4 Listiny, zatímco odst. 2 téhož článku, který se vztahuje na ostatní cizince, zakládá pouze jejich právo svobodně území České republiky opustit.*“⁴⁶ Otázce nuceného ukončení pobytu cizince se pak výslovně věnuje jediné další ustanovení LZPS, které stanoví výhradu zákona pro určení důvodů vyhoštění.⁴⁷ Nad rámec tohoto stručného ustanovení definoval Ústavní soud jediný požadavek, a to nediskriminační stanovení podmínek ukončení pobytu.⁴⁸

Na úrovni „meta-uvážení“ státu o správním vyhošťování se tedy uplatní teze o volnosti státu při vytváření právní úpravy, jíž se správní vyhoštění řídí. Tato teze je však skutečně jen tezí výchozí, a do značné míry teoretickou. Lze totiž jmenovat přinejmenším tři různé faktory, které vedou k omezení českého zákonodárce: respekt k základním právům a svobodám jako základní charakteristika a závazek materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), který se mj. projevil zakotvením katalogu lidských práv jako součásti ústavního pořádku (LZPS); ústavně stanovená povinnost státu respektovat mezinárodní závazky, které Česká republika převzala (čl. 1 odst. 2 Ústavy), k níž přistupuje povinnost státu respektovat i kogentní obyčejové normy mezinárodního práva; a k ní specificky přistupuje povinnost respektovat závazky plynoucí z členství v EU jako nadnárodní organizaci, na niž Česká republika přenesla část výkonu své svrchovanosti (podle čl. 10a Ústavy) a k níž ji pojí povinnost loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU).

3.2 Ochrana lidských práv jako faktor omezující volnost úvahy státu

Z těchto tří směrů (vnitrostátního, mezinárodního a unijního) vyplývá obdobný požadavek, aby stát svoji (absolutně) volnou úvahu ohledně

⁴⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08.

⁴⁷ Čl. 14 odst. 5 LZPS.

⁴⁸ Srov. výše citaci z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08.

nuceného ukončování pobytu cizince nevykonával bezuzdně, nýbrž s respektem k lidským právům a svobodám. Nebo jinak řečeno, stát sice může volně určovat pravidla vstupu, pobytu a ukončování pobytu cizinců na svém území, ale je v tom omezen tím, že zároveň uznává a má povinnost chránit lidská práva a svobody a respektovat přitom zákaz diskriminace.⁴⁹ V závislosti na právně-filozofickém východisku lze uvažovat buď o tom, že toto omezení je inherentně dané přirozenoprávní povahou základních lidských práv a svobod,⁵⁰ nebo jde z pozitivněprávního hlediska o závazek, který stát dobrovolně přijal jeho zakotvením do ústavního pořádku a převzetím odpovídajících mezinárodních závazků.⁵¹

Přítom správní vyhoštění spojené se zákazem dalšího vstupu na území je situací, která se v závislosti na konkrétních okolnostech může života vyhošťovaného cizince dotýkat velmi zásadním způsobem. Tento dopad nenastává jen v rovině praktické, ale i právní – správní vyhoštění může představovat zásah do celého komplexu lidských práv a svobod.

To, že jde o zásah do práv a svobod *cizince*, nikoli *občana*, přitom nebude nijak zásadní. Práva a svobody, k jejichž porušení může vyhoštěním dojít, totiž jsou ta, která stát musí garantovat každému bez ohledu na jeho státní příslušnost, pokud podléhá jeho jurisdikci⁵² (stát nad ním vykonává efektivní kontrolu⁵³).

Specifikum ochrany lidských práv v oblasti jakéhokoli ukončování pobytu cizince na území státu představuje povinnost brát v úvahu extrateritoriální účinky daného opatření.⁵⁴ Pro situaci vyhoštění nelze vymezení působnosti nástrojů ochrany lidských práv vztahovat jen k těm zásahům, k nimž

⁴⁹ Čl. 3 odst. 1 LZPS, dále např. čl. 2 Všeobecné deklarace lidských práv.

⁵⁰ Srov. odkaz na „neporušitelnost přirozených práv člověka“ v preambuli LZPS.

⁵¹ U některých základních práv se dovozuje jejich povaha mezinárodního obyčeje a zároveň *ius cogens* (např. zákaz mučení). V takovém případě akt dobrovolného převzetí závazku (např. uzavřením mezinárodní smlouvy) není nutný.

⁵² Čl. 1 Úmluvy.

⁵³ V rozsudku ze dne 23. 2. 2012, ve věci *Hirsi Jamaa proti Itálii*, stížnost č. 27765/09, velký senát ESLP vyložil, že pojem „podléhat jurisdikci“ je sice v první řadě spojen s teritoriálním vymezením státu, ve výjimečných případech ale soud považuje za výkon jurisdikce i akty státu odehrávající se mimo jeho území, pokud při nich má „kontrolu a moc“ nad jednotlivcem. Viz odst. 70–82 cit. rozsudku.

⁵⁴ Rozsudek pléna ESLP ze dne 7. 7. 1989, ve věci *Soering proti Spojenému království*, stížnost č. 14038/88.

by mohlo dojít na území státu, který vyhoštění provádí (během rozhodování, vlastního vyhošťování, nebo jako následek, který nastane důsledkem provedení vyhoštění), nebo na dobu, kdy stát vykonává nad cizincem efektivní kontrolu. Naopak je nutné zvažovat i dopady vyhoštění na práva a svobody cizince, ke kterým dojde mimo území vyhošťujícího státu, a vyhošťující stát tak nad nimi nemá žádnou kontrolu.⁵⁵ To, že sám není původcem porušení práva ani k němu nedochází v jeho jurisdikci, kde by ho mohly stíhat pozitivní nebo negativní závazky k ochraně lidských práv, vyhošťující stát za určitých okolností nezbavuje odpovědnosti za porušení. Vyhošťující stát odpovídá za to, že jeho mocenský akt, představovaný vyhoštěním, cizince tomuto (předvídatelnému) porušení vystavil.⁵⁶

Samotná kolize mezi zájmem státu vyhostit cizince a zájmem na ochraně subjektivních práv cizince neznamená, že by vyhoštění bylo zcela neproveditelné. Je ale nutné poměřovat mezi protikladnými zájmy, a pokud by převážil v konkrétním případě zájem na ochraně práv cizince, není možné správní vyhoštění provést. Podobné vážení protikladných zájmů provádí jen správní orgán při individuálním rozhodování o správním vyhoštění. V makro měřítku je provádí i zákonodárce při vytváření právní úpravy správního vyhošťování. Jak vyjádřil Ústavní soud, „*jedním z esenciálních znaků právního státu je totiž princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitivní, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.*“⁵⁷ Individualizaci a poměrování zájmů v konkrétním případě sice provádí správní orgán (moc výkonná), moc zákonodárná mu však nemůže poskytnout zcela volné pole působnosti: „*Posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem na zákazu pobytu cizince na straně jedné a zájmem na ochraně jeho základních práv a svobod na straně druhé lze stěžejně svěřit toliko orgánům veřejné moci – rozhodujícím v konkrétním případě – jestliže se opírají*

⁵⁵ Rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, ve věci *Vihvarajah a další proti Spojenému království*, stížnost č. 13163/87 a další.

⁵⁶ Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. 1. 2011, ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97, kterým Ústavní soud pro neurčitost zrušil některá ustanovení zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, v části, v níž upravoval rozhodování o zákazu pobytu cizince (vyhoštění a zákaz pobytu představovaly samostatná rozhodnutí, na rozdíl od současné úpravy, v níž jsou nerozlučně spjatý).

*o zákon, jehož podmínky a hranice nejsou v tomto směru vymezeny dostatečně.*⁵⁸ Pokud by zákon vymezoval meze lidských práv a meze uplatňování státní moci příliš obecně, nenaplnily by se požadavky na kvalitu zákona vyplývající z principu materiálního právního státu: předvídatelnost zákona, jeho srozumitelnost, a tím i právní jistota.⁵⁹ V takovém případě by zákon umožňoval správnímu orgánu jednat svévolně, a tím svévolně (bez opory v zákoně⁶⁰) zasahovat do ústavně chráněných práv cizince.⁶¹

K podobným závěrům dospívá i ESLP v rámci posuzování zásahů do chráněných práv na základě zákona „v materiálním smyslu“. Nad rámec jasnosti, dostupnosti a předvídatelnosti také připomíná, že zákonná úprava musí také poskytovat ochranu před svévolnými zásahy (*arbitrary interference*). V případech zásahu do základních práv by bylo proti principu právního státu, aby výkonná moc disponovala, co se týče možnosti vlastní úvahy, neomezenou volností. Sám zákon musí vymezit rozsah úvahy, kterou svěřuje správním úřadům, a způsob jejího výkonu, a to dostatečně jasně a způsobem, který jedince ochrání před svévolnými zásahy do jeho práv.⁶²

Ačkoli tedy otázky právní úpravy správního vyhoštění jsou věcí volné úvahy státu, je stát povinen poskytnout ochranu základním právům a svobodám cizince. Tato ochrana nesmí být pouze iluzorní, ale prakticky dosažitelná a efektivní.⁶³

3.3 Zdroje omezení

Výše načrtnuté faktory omezující volnost úvahy státu (vnitrostátní závazek respektu k lidským právům, ústavní povinnost respektovat mezinárodní

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, odst. 20 a násl.

⁶⁰ Čl. 4 odst. 2 LZPS.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 2889/12, odst. 23: „*V právním státu je moc omezena za účelem ochrany občanů před výkonem libovůle či svévole ze strany státu. Právní stát v moderním pojetí je zaměřen na nastolení a udržení materiálně spravedlivého stavu. Ze spojení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 4 LZPS pak vyplývá, že státní moc je nutno uplatňovat jen v případech, mezích a způsobech, které stanoví zákon, a to za současného setřetí podstaty a smyslu základních práv a svobod. Pokud se tomu tak neděje, představuje jednání či akt státní moci svévoli.*“

⁶² Rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2008, ve věci *C. G. a další proti Bulbarsku*, stížnost č. 1365/07, odst. 39.

⁶³ Ohledně požadavků ESLP na aplikaci (a interpretaci) Úmluvy srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hirsi Jamaa proti Itálii*, op.cit., odst. 175.

závazky a povinnosti plynoucí z členství v EU) v jiném pohledu odkazují na různé úrovně ochrany lidských práv, z nichž každá se opírá o jiné nástroje. Cizinecké právo, a úzeji správní vyhošťování, je oblastí, v níž je nutné přihlídnout k poměrně značnému množství pramenů: od univerzálních „velkých“ úmluv (Všeobecné deklarace lidských práv a obou paktů, zejm. Mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁶⁴), přes speciální úmluvy (Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání⁶⁵) k regionální mezinárodní úpravě (zejm. Úmluva). Na základě čl. 79 Smlouvy o fungování EU spadá i oblast „nucených návratů“ do širší oblasti přistěhovalecké politiky EU, což aktivuje jako relevantní pramen též celý komplex unijního *acquis* včetně Listiny základních práv EU (dále jen „LZPEU“) jako lidskoprávního katalogu o právní síle primárního práva EU.⁶⁶ Vnitrostátní úroveň prostřednictvím LZPS tak tvoří jen jednu dílčí složku ochrany lidských práv, jakkoli klíčovou, neboť jde o základní referenční hledisko ochrany lidských práv v českém kontextu. Vedle toho nesmíme zapomenout na blízkou návaznost na právo azylové,⁶⁷ které se v některých specifických případech správního vyhoštění může také uplatnit.

Navzdory široké škále různých pramenů lze pozorovat, že mezi nimi existují podstatné obsahové překryvy, někdy dané jen vzájemnou obsahovou inspirací, jindy přímo obsahovým provázáním (LZPEU k Úmluvě⁶⁸). Jednotlivé úrovně proto nemá smysl neprostopupně oddělovat. V další části se pokusíme vymezit, jaká práva a svobody se mohou dostat do ohrožení rozhodnutím nebo výkonem vyhoštění spojeného se zákazem pobytu, a budeme přitom vycházet především z Úmluvy a LZPS, s přihlídnutím k ostatním pramenům, pokud to bude v daném kontextu potřebné. Cílem této kapitoly není podat vyčerpávající analýzu každého dílčího problému. Měla by možné

⁶⁴ Vyhlášen jako vyhláška č. 120/1976 Sb. Dále jen „MPOPP“.

⁶⁵ Vyhlášena jako vyhláška ministra zahraničních věcí č. 143/1988 Sb. (dále jen „Úmluva proti mučení“).

⁶⁶ Čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU.

⁶⁷ Viz zejm. čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, vyhlášeno jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., upravující zásadu *non-refoulement* v kontextu azylového práva (zákaz *refoulement* vůči uprchlíkům ve smyslu této úmluvy; přitom není rozhodné, zda cizinci, který má být *refoulement* podroben, byl oficiálně přiznán status uprchlíka, nebo jen materiálně naplňuje definiční znaky podle čl. 1 Úmluvy).

⁶⁸ Čl. 52 odst. 3 LZPEU.

problémy pouze nastínit, přiblížit jejich nejpalcivější aspekty. Bližší analýza, která propojí zde vymezené hledisko lidskoprávní s konkrétní právní úpravou a problematikou správního uvážení, je pak předmětem dalších kapitol.

Jednotlivá práva a svobody, na něž musí stát provádějící vyhoštění brát zřetel, lze rozdělit do dvou skupin. První z nich omezují jeho úvahu co do možnosti vyhostit cizince (substantivní omezení) a směřují k zajištění správního či „spravedlivého“ rozhodnutí. Druhá skupina sice nijak neomezuje důvody, proč rozhodnout o vyhoštění, ale omezuje způsob, jakým stát k tomuto výsledku může dospět (procesní omezení) a zajišťuje spravedlivý (fair) proces.

3.4 Terminologická odbočka: vyhoštění jako pojem vnitrostátního, unijního a mezinárodního práva

Ještě předtím, než se pozornost obrátí k dílčím právním a svobodám, je však vhodné vyjasnit, co považují za správní vyhoštění mezinárodní, unijní a vnitrostátní právo, jak tento pojem používá tato publikace a specificky tato kapitola.

Ve svém celku používá tato práce primárně pojem správního vyhoštění ve smyslu, v němž ho používá i zákon o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen zákon o pobytu cizinců).⁶⁹ Zákon přitom do legální zkratky „správní vyhoštění“ zahrnuje jak ukončení pobytu cizince, představované nuceným opuštěním státního území ve stanovené době, tak zákaz se po rozhodnutím stanovenou dobu na území navrátit.⁷⁰ O zákazu pobytu se tedy nerozhoduje samostatným rozhodnutím.⁷¹ Územím, kterého se zákaz dotýká, je území všech států EU. Rozhodnutí o správním vyhoštění představuje jen jeden z institutů ukončujících pobyt cizince na území podle zákona o pobytu cizinců.⁷²

Je vhodné doplnit, že pojmové propojení vynuceného vycestování cizince, ukončujícího jeho pobyt na území, se zákazem vstupu na území

⁶⁹ V některých pasážích textu používáme pojem vyhoštění v jeho mezinárodní, resp. unijní významu, s tím, že na případné odlišnosti ve vnímání daného pojmu upozorňujeme.

⁷⁰ Co se týče použití, některá rozhodnutí hovoří o „správním vyhoštění na dobu x let“, častější (a vhodnější) je vyjádření, že správní orgán rozhodl o „správním vyhoštění, přičemž zakázal pobyt cizince na dobu x let“.

⁷¹ § 118 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců.

⁷² Dalším je zejména výjezdní příkaz podle § 50 zákona o pobytu cizinců, udělovaný v různých situacích spojených s ukončením oprávněného pobytu cizince na území, nebo rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a téhož zákona.

po stanovenou dobu však není nezbytné. V účinném zákoně o pobytu cizinců došlo ke změně oproti předchozí úpravě. Dřívější zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, předpokládal, že zákaz pobytu na území (§ 14) a správní vyhoštění (§ 16) jsou dva, ne nutně závislé instituty představované dvěma rozhodnutími.⁷³ Nejde však jen o změnu proti předchozí právní úpravě, ale i o významový posun proti návratové směrnicí,⁷⁴ kterou zákon o pobytu cizinců implementuje.⁷⁵ Návratová směrnice používá obecnější pojem „rozhodnutí o navrácení“, které členské státy vydají „každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území“.⁷⁶ Vzhledem k principu preference dobrovolného návratu⁷⁷ samotný akt vyhoštění jako nuceného vycestování⁷⁸ přichází na řadu, pokud cizinec ve stanovené lhůtě dobrovolně nevycestuje, ledaže žádá lhůta stanovená nebyla kvůli některému z legitimních důvodů.⁷⁹ Zákaz vstupu je s rozhodnutím o návratu spojen buď obligatorně (v případech, kdy nebyla stanovena lhůta k dobrovolnému návratu nebo cizinec nesplnil povinnost návratu), nebo fakultativně (v ostatních případech). Navzdory tomu, účinné znění zákona o pobytu cizinců neumožňuje správnímu orgánu zvážit, zda zákaz pobytu ve fakultativních případech uplatnit, česká úprava s ním počítá i v těchto případech automaticky, v odstupňované délce. Ostatně tato skutečnost je dále podrobena kritice, neboť nemáme za to, že by vždy bylo možné uložit rozhodnutí přiměřené okolnostem případu, resp. že by v rámci rozhodování bylo zajištěno dostatečné naplnění principu přiměřenosti.

Pro další analýzu je však nejzásadnější rozdíl mezi ujně/vnitrostátním pojetím a mezinárodním pojetím, zejména z pohledu úpravy Úmluvy. Nejde jen o teoretickou otázku. Ústavní soud se již v době účinnosti zákona

⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

⁷⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

⁷⁵ Přestože vlastní směrnice byla přijata až devět let po zákoně, tedy spojení správního vyhoštění se zákazem vstupu muselo plynout čistě z iniciativy vnitrostátního zákonodárce. Důvodová zpráva k zákonu o pobytu cizinců ve své zvláštní části k § 118 tuto změnu konstatuje, ale nijak ji nezdůvodňuje.

⁷⁶ Čl. 6 odst. 1 návratové směrnice.

⁷⁷ Bod 10 preambule návratové směrnice.

⁷⁸ Čl. 8 návratové směrnice.

⁷⁹ Čl. 7 odst. 4 návratové směrnice.

č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, musel zabývat otázkou, které vnitrostátní instituty jsou podřaditelné pod pojem vyhoštění v Úmluvě (*expulsion* v oficiálním anglickém i francouzském znění). Úmluva jej používá v několika ustanoveních, přičemž pro tuto práci nejzásadnější z nich jsou čl. 4 Protokolu č. 4 (zákaz hromadného vyhoštění cizinců) a čl. 1 Protokolu č. 7 (procesní záruky při vyhoštění).⁸⁰ Vlastní definici text Úmluvy neobsahuje, nabízí ji ale vysvětlující zpráva k Protokolu č. 7.⁸¹ Termín vyhoštění Úmluva používá v obecném smyslu, takže označuje „*jakékoli opatření donucující cizince opustit území, ale nezahrnuje vydání*“ (extradici).^{82,83} Jde tedy o autonomní pojem, jenž nelze vykládat pouze s ohledem na vnitrostátní právo. Proto Ústavní soud posoudil jeho obsah tak, že zahrnuje i tehdejší zákaz pobytu na území podle zákona č. 123/1992 Sb., přestože nesl jiné označení.⁸⁴

Rozhodovací praxe ESLP však činí jeho rozsah ještě mnohem širším, než jak to bylo v případě posuzovaném Ústavním soudem. Ve smyslu judikatury ESLP opatření směřující k ukončení pobytu cizince totiž představuje i povinnost neúspěšného žadatele o azyl opustit území státu, kde mu mezinárodní ochrana nebyla udělena; předání cizince-žadatele o azyl do členské země EU příslušné k rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu podle nařízení Dublin III; a dokonce, podle nové, a i mezi soudci ESLP kritizované judikatury, i případy nevpuštění cizince na území, tedy ty situace, kdy se cizinec na území státu nenacházel, takže jej *de facto* ani nelze nutit, aby jej opustil.⁸⁵ Autonomní koncept vyhoštění podle Úmluvy se tedy rozšiřuje. Proto následující přehled těch práv a svobod, která mohou omezovat volnost státu při vytváření právní úpravy vyhoštění a její následné aplikaci, někdy vychází z případů, v nichž o vyhoštění v unijně/vnitrostátním pojetí nešlo.

⁸⁰ Dále jde o čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy (zvláštní důvody pro zásah do osobní svobody cizinců), čl. 3 Protokolu č. 4 (zákaz vyhoštění vlastních občanů).

⁸¹ Ze dne 22. 11. 1984, publikováno pod č. 117 Evropské sbírky smluv.

⁸² Vysvětlující zpráva k Protokolu č. 7, bod 10.

⁸³ Srov. ale rozsudek ESLP ze dne 4. 9. 2014, ve věci *Trabelsi proti Belgii*, stížnost č. 140/10, kde soud uvedl, že případy vyhoštění a extradice posuzuje zásadně obdobně (odst. 116).

⁸⁴ Srov. již citovaný nálezh Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

⁸⁵ Rozsudek ESLP ze dne 11. 12. 2018, ve věci *M. A. a další proti Litvě*, stížnost č. 59793/17.

Hodí se ale vysvětlit také jeden vnitrostátní rozdíl, a to mezi vyhoštěním správním (jemuž se věnuje tato publikace) a vyhoštěním trestním. Ve stručnosti řečeno, trest vyhoštění⁸⁶ ukládá soud v rámci trestního řízení proti obžalovanému–cizinci s jinou státní příslušností než České republiky. Jde o trestní sankci, její uložení (samostatně nebo vedle jiného trestu) proto připadá v úvahu, pokud je pachatel shledán vinným z trestného činu. Cizinec se tedy musel dopustit porušení trestního práva s vyšší měrou společenské škodlivosti; trestní právo se totiž uplatní jen v případech *ultima ratio*. U trestu vyhoštění vystupuje do popředí funkce prevence – brání odsouzenému v páchání další trestné činnosti na území ČR tím, že je nucen ji opustit a po určité dobu je mu zapovězeno se navrátit. Tato doba se stanoví v rozmezí jeden rok až deset let, nebo na dobu neurčitou, pokud to odpovídá okolnostem věci. Prvek represe je v tomto trestu samozřejmě také přítomen a může být velmi citelný, a odvíjí se zejména od toho, jakou měrou je cizinci vynuceným odchodem zasaženo do jeho soukromého a rodinného života. I v případě ukládání trestu vyhoštění se uplatní omezení úvahy soudu, kdy jej nelze uložit.⁸⁷

3.5 Substantivní omezení volné úvahy státu

Následující část textu se věnuje otázkám omezení státu v úvaze, zda cizince vyhostí či nikoliv, a postihuje tedy substantivní (materiální) limity volného rozhodování státu.

3.5.1 Princip *non-refoulement* jako základní překážka vyhoštění

Lze předeslat, že princip *non-refoulement* představuje úhelný kámen mezinárodního azylového práva. Úmluva o právním postavení uprchlíků jej vtělila do čl. 33 odst. 1, podle kterého „žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“

Tento princip, jež lze do češtiny překládat jako princip *nenavrácení*, lze nejobecněji vystihnout jako „zákaz nuceného, přímého nebo nepřímého, přemístění

⁸⁶ § 80 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

⁸⁷ § 80 odst. 3 trestního zákoníku.

osoby do země nebo oblasti, kde jí brozí, že bude vystavena porušování lidských práv“;⁸⁸ potažmo v obyčejové podobě lze princip *non-refoulement* vystihnout jako „zákaz navrácení osoby do země, kde by jí brožilo mučení, kruté a nelidské zacházení a trestání“.⁸⁹ Platí proto, že navrácení do jiného státu (zde státu původu, ale případně i státu třetího), které by uprchlíka vystavilo ohrožení života a osobní svobody kvůli některému z relevantních důvodů, porušuje zákaz *refoulement*. Je však potřebné upozornit, že povinnost zdržet se jakýchkoli kroků, které by k *refoulement* vedly, je v Úmluvě o právním postavení uprchlíků omezená *ratione personae*, a to právě na uprchlíky. Aby tedy konkrétní cizinec mohl odkazovat na čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, musí se jednat o uprchlíka ve smyslu této úmluvy, o jehož uprchlickém statusu bylo už rozhodnuto, popřípadě musí naplňovat definici úmluvy po materiální stránce. Daná definice je přitom poměrně restriktivní: jde o osobu nacházející se (1.) mimo zemi původu, která má (2.) oprávněné obavy před (3.) pronásledováním z (4.) některého z relevantních důvodů (rasových, náboženských, národnostních, z příslušnosti ke společenské vrstvě nebo zastávání politického názoru), a u níž je (5.) vyloučeno, aby se domohla ochrany v zemi původu, a zároveň (6.) nejde o osobu vyloučenou z ochrany podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků.⁹⁰ Každý z šesti prvků se v kontextu dané úmluvy specificky interpretuje a vytváří poměrně vysoký práh pro dosažení ochrany. Navíc čl. 33 odst. 2 obsahuje i výjimku, podle níž i uprchlík, který prošel testem čl. 1, nemá právo na ochranu před *refoulement*.⁹¹ Z pohledu Úmluvy o právním postavení uprchlíků pokud nejsou splněny podmínky čl. 33 a čl. 1, zejména nejde-li o uprchlíka, neodpovídá stát za ta porušení jeho základních práv a svobod, ke kterým došlo po vyhoštění do jiného státu. Ochrana stejného druhu, ale jiného rozsahu lze dovozovat i z obecných lidskoprávních úmluv. Proto lze hovořit i o rozšířeném lidskoprávním principu

⁸⁸ WOUTERS, C. W. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2009, s. 25.

⁸⁹ HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, s. 186.

⁹⁰ Definiční znaky podle čl. 1 odst. A bodu 2 a odst. C Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

⁹¹ Ochrana čl. 33 odst. 1 nenáleží tomu, kdo „z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvlášť těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země“.

non-refoulement.⁹² Povinnost státu nevydat, nedeportovat, nevyhostit nebo jinak neukončit pobyt cizince na jeho území, pokud by existovaly podstatné důvody věřit, že existuje riziko nenapravitelné újmy tohoto cizince, Výbor pro lidská práva dovedl z úvodního čl. 2 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „MPOPP“).⁹³ Povinnost státu zajistit všem osobám na svém území a pod svou kontrolou ochranu jejich práv a svobod rozšířil i o povinnost nepřinutit je k opuštění svého území, pokud by to mělo s určitou mírou pravděpodobnosti za následek výrazná porušení práv a svobod, zejména práva na život (čl. 6 MPOPP) a zákazu mučení, nelidského a ponižujícího zacházení (čl. 7 MPOPP).⁹⁴ Relevantní jsou ta porušení, k nimž by došlo ve státě, kam je cizinec vyhoštěn, nebo i v dalším státě, kam je (s jistou mírou předvídatelnosti) následně cizinec předán (tzv. řetězové *refoulement*). Výslovně pak zákaz *refoulement* zakotvuje Úmluva proti mučení v čl. 3.⁹⁵ Protože ale vztahuje zákaz vydání/předání/vyhoštění jen na případy, kdy hrozí nebezpečí mučení, představující nejzávažnější úroveň špatného zacházení spojenou se specifickým účelem působení utrpení a zvláštním stigmatem, rozsah ochrany podle čl. 7 MPOPP je ve skutečnosti širší než v Úmluvě proti mučení.⁹⁶

Vycházejí z podobných základů jako Výbor pro lidská práva u MPOPP, ESLP také vzal za základ *non-refoulement* povinnost zohlednit předvídatelné

⁹² Pro srovnání jednotlivých nástrojů viz také DUFFY, Aoife. *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*. *International Journal of Refugee Law*, 2008, roč. 20, č. 3, s. 373–390.

⁹³ Obecný komentář Výboru pro lidská práva ze dne 29. 3. 2004, č. 31 [80].

⁹⁴ Viz např. stanovisko Výboru pro lidská práva ze dne 16. 3. 2017, ve věci *A. B. proti Kanadě*, č. 2387/2014. Stěžovatel byl v Kanadě přiznán status uprchlíka (od 11 let věku), kvůli jeho opakované násilné trestné činnosti však bylo rozhodnuto o jeho deportaci do Somálska. Lze uvažovat o tom, zda by povaha jeho trestné činnosti stačila k uplatnění výjimky podle čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Výbor se zabíral otázkou, zda stěžovateli při návratu do Somálska hrozí vážná a nenapravitelná újma z pohledu práva na život, zákazu mučení a přiměřenosti zásahu do jeho rodinného života. Shledal, že i když stěžovatel byl schopen uvést určité individuální skutečnosti, které zhorší jeho postavení vzhledem k nepříznivé lidskoprávní situaci v Somálsku, nebylo zjištěno, že by riziko bylo dostatečně závažné a osobní. Ani porovnání zájmu na prevenci zločinnosti a ochraně veřejného pořádku proti zásahu do práva na rodinný život stěžovatele neveznělo v jeho prospěch. Výbor stížnost zamítl.

⁹⁵ „Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nespoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.“

⁹⁶ JOSEPH, Sarah a Melissa CASTAN. *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, materials, commentary*. 2. vyd. New York: Oxford University Press, 2004, s. 231.

následky jednání, kterým stát ukončuje pobyt cizince a předává ho do jiného státu, v němž následně dojde k porušení jeho práv. K porušení práv tedy může dojít mimo jurisdikci státu, který vyhoštění provádí. V přelomovém případě *Soering proti Spojenému království*⁹⁷ (v tomto případě z pohledu Úmluvy nešlo o vyhoštění, ale vydání–extradici) ESLP posuzoval, zda riziko porušení čl. 3 Úmluvy,⁹⁸ vznikající jako přímý následek vydání stěžovatele do zahraničí, brání jeho vydání. ESLP odkázal na MPOPP a zejména čl. 3 Úmluvy proti mučení, který vyhoštění výslovně zakazuje, pokud by vyhošťovaného vystavilo riziku mučení. Absolutní povaha čl. 3 Úmluvy (tzn. nejen zákazu mučení, ale i nelidského a ponižujícího zacházení, byť vzhledem k poslední kategorii ESLP závěr o porušení *non-refoulement* nikdy neučinil) ukazuje význam této hodnoty jako esenciálního principu demokratické společnosti. Vydání člověka, které by ho vystavilo takovému zacházení, by proto bylo v rozporu s hodnotami Úmluvy jako takové. To ESLP vedlo k závěru, že i přes absenci výslovné úpravy smysl a účel čl. 3 vede k inherentnímu právu nebýt vydán v případech, kdy vydávanému hrozí reálné riziko vystavení nelidskému zacházení.⁹⁹

Do kontextu vyhoštění potom obdobné úvahy přenesl ESLP plenárním rozsudkem *Cruz Varas proti Švédsku*,¹⁰⁰ brzy následovanému rozsudkem *Vihvarajah proti Spojenému království*.¹⁰¹ V něm ESLP shrnul, že ve světle všech materiálů, které má k dispozici, posuzuje, zda existují podstatné (*substantial*) důvody domnívat se, že bude stěžovatel po návratu vystaven skutečnému riziku zacházení v rozporu s čl. 3; vychází především z informací známých státu při rozhodování o vyhoštění, ale přihlíží i k pozdějším důkazním prostředkům. Špatné zacházení musí dosáhnout určité minimální intenzity a závažnosti v závislosti na konkrétních okolnostech, aby aktivovalo ochranu čl. 3. Věc podrobuje přísnému přezkumu (*rigorous scrutiny*), který odpovídá absolutnímu charakteru čl. 3

⁹⁷ Rozsudek pléna ESLP ze dne 7. 7. 1989, stížnost č. 14038/88.

⁹⁸ Stěžovatel měl být vydán do USA, kde se obával uložení trestu smrti a vystavení tzv. fenoménu cely smrti.

⁹⁹ Rozsudek ESLP ve věci *Soering proti Spojenému království*, op. cit., odst. 88.

¹⁰⁰ Rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 1991, ve věci *Cruz Varas a další proti Švédsku*, stížnost č. 15576/89.

¹⁰¹ Rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, ve věci *Vihvarajah a další proti Spojenému království*, stížnost č. 13163/87, a další.

a jeho zásadnímu významu.¹⁰² Později ESLP upřesnil, že pokud ještě k vyhoštění nedošlo, přezkoumává případ z hlediska aktuálního stavu.¹⁰³ Hodnotí se přitom předvídatelné následky vyhoštění¹⁰⁴ plynoucí jak z osobní situace cizince, tak z obecné situace v zemi, do které je vyhošťován. ESLP ustoupil od názoru, že k zohlednění obecně nepříznivé situace v zemi vyžaduje i existenci „přítěžujícího faktoru“ u konkrétního cizince, např. příslušnost k systematicky pronásledované skupině.¹⁰⁵ Obecně nepříznivá situace ale zakládá riziko *refoulement* pouze v případech extrémního násilí, kdy sama přítomnost na určitém území vede k vážnému riziku porušení čl. 3 Úmluvy.¹⁰⁶

Absolutní povahu čl. 3 Úmluvy (plynoucí z nederogovatelnosti podle čl. 15)¹⁰⁷ ESLP potvrzuje i v novější judikatuře a odolává tlaku států, které musí reagovat na nová, intenzivně pocíťovaná bezpečnostní rizika. Palčivý problém představuje možnost vyhostit cizince podezřelého nebo usvědčeného z teroristických aktivit na území státu, kde pobývá, pokud existují překážky jeho vyhoštění pod čl. 3 Úmluvy, ale je zároveň nutné efektivně vyřešit i ohrožení bezpečnosti, které cizinec představuje.¹⁰⁸ ESLP trvá na tom,

¹⁰² Rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, ve věci *Vitharajah a další proti Spojenému království*, stížnost č. 13163/87, odst. 107–108.

¹⁰³ Viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 1996, ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, odst. 83–86.

¹⁰⁴ Nikoli porušení čl. 3 v minulosti, i když předchozí mučení nebo nelidské zacházení může naznačovat, že je cizinec ohrožený i po návratu. Viz rozsudek ESLP ze dne 23. 8. 2016, ve věci *J. K. proti Švédsku*, stížnost č. 59166/12. Naopak, i když v minulosti neexistovaly náznaky porušení čl. 3, riziku jeho porušení může cizince vystavit samotný návrat a jeho okolnosti. Viz rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2018, ve věci *X. proti Švédsku*, stížnost č. 36417/16.

¹⁰⁵ Rozsudek ESLP ze dne 17. 7. 2008, ve věci *N.A. proti Spojenému království*, stížnost č. 25904/07.

¹⁰⁶ Rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 2011, ve věci *Sufi a Elmi proti Spojenému království*, stížnosti č. 8319/07 a 11449/07, odst. 216 a násl.

¹⁰⁷ Rozsudek ze dne 15. 11. 1996, ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, odst. 79–82.

¹⁰⁸ Srov. rozsudky ESLP ze dne 10. 7. 2018, ve věci *X. proti Nizozemsku*, stížnost č. 14319/17, a rozsudek ze dne 9. 1. 2018, ve věci *X. proti Švédsku*, stížnost č. 36417/16. V obou případech byli stěžovateli vyhošťováni do Maroka, v prvním případě po odsouzení za teroristické aktivity, ve druhém případě jen na základě vážného podezření oprávněného o informace tajné služby. Ochrana práv osob podezřelých z terorismu v Maroku není obecně uspokojivá. V prvním případě soud porušení čl. 3 neshledal, neboť nizozemské úřady si sice vyměňovaly s Marokem informace, ubezpečily se ale, že stěžovatel nebyl v Maroku hledán ani vyšetřován, což riziko plynoucí z jeho návratu snižovalo. Ve druhém případě švédské úřady marockým pouze předaly informace o svém podezření, nijak se neubezpečily, jaké kroky by Maroko podnikalo. To podle ESLP vyloučilo, že by vnitrostátní přezkum rizika porušení čl. 3 byl dostatečný.

že není možné nijak poměřovat újmu, kterou by mohl vyhošťovaný cizinec utrpět (aktivující čl. 2 nebo 3 Úmluvy) a míru bezpečnostního rizika, které pro stát představuje,¹⁰⁹ takže bez výjimky nelze připustit vyhoštění vyvolávající hrozbu porušení čl. 3. V případě, že cizinec vedle hrozby nelidského zacházení (porušení čl. 3) namítá i možné ohrožení jeho života (porušení čl. 2), ESLP obvykle posuzuje, zda došlo k porušení obou článků, dohromady a nerozlišuje mezi nimi.¹¹⁰ Výjimečně však dospěl i k závěru o porušení zákazu *refoulement* pouze na bázi čl. 2, bez odkazu na čl. 3 Úmluvy.¹¹¹

ESLP však stále respektuje, že jádro posuzování překážek vyhoštění provádí vnitrostátní orgány (princip subsidiarity). Vedle vlastního věcného přezkoumání, zda existují podstatné důvody pro závěr o vážném riziku porušení čl. 3 Úmluvy, tak ESLP sleduje kvalitu vnitrostátního posouzení věci (procedurální aspekt čl. 3). Porušení může shledat i tehdy, pokud přezkum nebyl dost důkladný, aby vyloučil riziko *refoulement*.¹¹² Možnost domoci se účinného opravného prostředku musí být samozřejmostí (čl. 3 ve spojení s čl. 13 Úmluvy). Aby byl závěr státu vypovídající, musí se opírat o dostatečné důkazní prostředky, jež mohou vycházet z informací vyhošťujícího státu, ale i dalších států, orgánů OSN a nevládních organizací. Důkazní prostředky, z nichž státní orgány vycházejí, musí být spolehlivé a objektivní, pocházet z důvěryhodných zdrojů, být podrobeny důkladnému zkoumání a navzájem vést ke shodným skutkovým zjištěním.¹¹³ Břemeno tvrzení i břemeno důkazní tíží cizince, který tvrdí, že existují důvody, pro něž čelí reálnému riziku. Lze-li však riziko dovodit z obecně dostupných informací, má stát

¹⁰⁹ Rozsudek ze dne 9. 1. 2018, ve věci *X. proti Švédsku*, stížnost č. 36417/16, odst. 48.

¹¹⁰ Viz např. rozsudek ze dne 19. 12. 2013, ve věci *T.A. proti Švédsku*, stížnost č. 48866/10, kde ESLP vyjmenovává základní obsah principu *non-refoulement* vyvozený na půdorysu čl. 3 Úmluvy (odst. 33–37), aby pak jen lakonicky doplnil, že stejné principy se uplatní i vůči čl. 2. Aktuálně viz též rozsudek ze dne 14. 11. 2019, ve věci *N.A. proti Finsku*, stížnost č. 25244/18 (vyhoštěný cizinec byl po návratu do země původu zabit, ESLP posoudil stížnost jeho dcery ve vztahu k otci opět z perspektivy čl. 2 a 3 společně). K posouzení čl. 2 a 3 společně soud přistupuje i mimo kontext vydání a extradicce; viz např. rozsudek ESLP ze dne 17. 9. 2014, ve věci *Mocanu a další proti Rumunsku*, stížnost č. 10865/09.

¹¹¹ Rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2005, ve věci *Bader a Kanbor proti Švédsku*, stížnost č. 13284/04, kde soud dospěl k závěru o porušení čl. 2, s nímž se porušení čl. 3 bezprostředně pojí.

¹¹² Např. rozsudek ze dne 9. 1. 2018, ve věci *X. proti Švédsku*, stížnost č. 36417/16.

¹¹³ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 8. 2016, ve věci *J. K. proti Švédsku*, stížnost č. 59166/12, odst. 85 a násl.

povinnost je vyhodnotit i *ex officio*.¹¹⁴ V kontextu vyhoštění neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu ESLP připustil, že pro ně může být složité či přímo nemožné získat v omezeném čase dostatečně důkazní prostředky k podložení takového tvrzení. Reaguje na to jednak teorií o sdílené povinnosti státu a cizince navrhopvat důkazy, a vedle toho principem, že v pochybnostech má být dána přednost zájmu na ochraně základních práv a svobod cizince.¹¹⁵ Dále pak tím, že pokud se cizinci podaří podpořit své tvrzení důkazy, je na vládě, aby jakékoli podezření rozptýlila.

Porušení čl. 3 Úmluvy přitom nemusí spočívat v mučení nebo nelidském a ponižujícím zacházení ze strany představitelů státu, případně v obdobném jednání páchaném členy nestátních skupin za situace, kdy stát není schopen nebo ochoten poskytnout jednotlivci účinnou ochranu. Typicky půjde o určité násilné (fyzické či psychické) zacházení, i když nemusí jít o situaci všeobecného násilí. Je ale důležité pamatovat, že na práh čl. 3 Úmluvy mohou dosáhnout i jiné situace. ESLP takto posoudil např. stav, kdy se po vyhoštění cizinec ocitne bez základních prostředků k přežití a je tak vystaven až nelidským podmínkám.¹¹⁶ Skutečnost, že překročení prahu čl. 3 se posuzuje individuálně, umožňuje zohlednit i zvláštní zranitelnost cizince vůči nepříznivým podmínkám, které by běžně prahu čl. 3 Úmluvy nedosahovaly.¹¹⁷ Takovým specifickým případem může být i špatný zdravotní stav cizince, resp. skutečnost, že v zemi návratu nebude mít k dispozici dostatečně kvalitní zdravotní péči, což zhorší jeho fyzické i psychické utrpení pramenící z nemoci. Judikatura ESLP v tomto ohledu prošla zajímavým vývojem, od velmi restriktivního (zcela výjimečné okolnosti pro konstatování porušení čl. 3 Úmluvy, *de facto* terminální stadium nemoci bez možnosti adekvátní péče)¹¹⁸ po relativní

¹¹⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 3. 2016, ve věci *F. G. proti Švédsku*, stížnost č. 43611/11, odst. 126.

¹¹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 23. 8. 2016, ve věci *J. K. proti Švédsku*, stížnost č. 59166/12, odst. 91 a násl.

¹¹⁶ Viz rozsudek ESLP ze dne 21. 1. 2011, ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09.

¹¹⁷ Podrobněji zvláštní důraz na individuální okolnosti případu stěžovatele a překročení prahu čl. 3 viz rozsudek ESLP ze dne 4. 11. 2014, ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku*, stížnost č. 29217/12.

¹¹⁸ Pro shrnutí viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 27. 5. 2008, ve věci *N. proti Spojenému království*, stížnost č. 26565/05.

uvolnění požadavků v novější judikatuře.¹¹⁹ Stále však nelze hovořit o obecné povinnosti státu nevydat cizince s ohledem na nutnost zajistit mu řádnou zdravotní péči jako pozitivní závazek.¹²⁰ Specifickým problémem pak je, jak přistupovat k duševním onemocněním nebo obecně riziku vážné psychické újmy jako následku vyhoštění.¹²¹

Mohlo by se zdát, že čl. 3 představuje – tím, že zaručuje cizinci možnost setrvat na území jiného státu – garanci „kvazi“ práva na „azyl“, práva na útočiště před porušováním základních práv. Mohli bychom hovořit o nepsaném *právu na azyl* ukrytém do čl. 3 Úmluvy, která výslovnou garanci práva na azyl n rozdííl od jiných lidskoprávních instrumentů postrádá?¹²² Takový názor se ESLP snaží ve svých rozhodnutích popřít: zdůrazňuje, že neposuzuje dodržování závazků vyplývajících z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, ale pouze posuzuje, zda by vyhoštění představovalo porušení Úmluvy.¹²³ Na první pohled nemusí být zřejmé, zda to představuje skutečný rozdíl. Podstatou Úmluvy o právním postavení uprchlíků, stejně jako unijní a ji implementující vnitrostátní azylové úpravy, však není toliko zabránit *refoulement*, ale vytvořit systém práv a povinností žadatele o mezinárodní ochranu a jejího beneficienta, které vytvoří předpoklady pro jeho integraci do společnosti státu poskytujícího mu ochranu. Proto i Ústavní soud trvá na důsledném rozlišování překážky vyhoštění v podobě rizika *refoulement* a důvodů pro přiznání mezinárodní ochrany, neboť existence prvního neznamená nutně existenci druhého.¹²⁴

¹¹⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 12. 2016, ve věci *Paposhvili proti Belgii*, stížnost č. 41738/10, odst. 183: postačí „podstatné důvody ukazující, že i když cizinec není bezprostředně ohrožen smrtí, ale brožilo by mu skutečné riziko, že bude vystaven vážnému, rychlému a nezvratitelnému zhoršení jeho zdravotního stavu z důvodu chybějící adekvátní péče v přijímajícím státě nebo z nedostatku přístupu k takové péči, což by mu způsobilo silné utrpení nebo významné zkrácení naděje na dožití“.

¹²⁰ STOYANOVA, Vladislava. How Exceptional Must ‘Very Exceptional’ Be? Non-refoulement, Socio-Economic Deprivation, and Paposhvili v Belgium. *International Journal of Refugee Law*, 2017, roč. 29, č. 4, s. 580–616.

¹²¹ Zhoršení paranoidní schizofrenie následkem vyhoštění představovalo porušení čl. 3 v rozsudku ESLP ze dne 16. 4. 2014, ve věci *Aswat proti Spojenému království*, stížnost č. 17299/12.

¹²² Čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 18 LZPEU.

¹²³ Viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 12. 2016, ve věci *Paposhvili proti Belgii*, stížnost č. 41738/10, odst. 184.

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06.

3.5.2 Další práva a svobody jako překážky vyhoštění

Připustil-li ESLP, a v návaznosti na něj vnitrostátní soudy, že budoucímu vyhoštění cizince může bránit riziko porušení čl. 3 Úmluvy v zemi, do níž je vyhoštěn, nutně se ptáme i na otázku, zda podobnou překážku může představovat i porušení jiných článků Úmluvy.¹²⁵ Ve stručnosti lze odpovědět, že ano, ale situace je mnohem méně jednoznačná. Již v rozsudku *Soering* totiž ESLP napověděl, že závazek státu nevystavit cizince vyhoštěním porušení jeho práv v jiném státě nelze absolutizovat.¹²⁶ Stát tak nenese v systému Úmluvy odpovědnost za to, že se jiný stát v příčinné souvislosti s vyhoštěním dopustí porušení práv vyhoštěného cizince. Tuto možnost ESLP přímo vylučuje. Jeho závěr týkající se čl. 3 Úmluvy se tudíž neopírá o obecný systém Úmluvy, ale o zvláštní povahu čl. 3, který v sobě zákaz *refoulement* inherentně obsahuje.

Pokud by ovšem šlo najít u jiných práv a svobod chráněných Úmluvou podobnou charakteristiku jako u čl. 3, i na ně by se *non-refoulement* mohl vztahovat. Problém však představuje už identifikace toho, co je podstatou této zvláštní charakteristiky.¹²⁷ ESLP totiž hovořil o čl. 3 Úmluvy jako o záštitě fundamentální hodnoty demokratického státu. Zároveň kladl důraz na jeho absolutní povahu.¹²⁸ Lze jen odhadovat, jaká další ustanovení by do této kategorie dále patřila.

V praxi však ESLP zvolil poněkud jiný přístup, když určil, že u jiných práv a svobod je mezi aktivující zákaz *refoulement* až *flagrantní porušení* práva či svobody. Je tedy nutná kvalifikovaná intenzita porušení. Standard flagrantního porušení ESLP naznačil již v rozsudku *Soering*.¹²⁹ Přiklání se k pragmatickému řešení: členské státy Rady Evropy přijaly závazek zajistit rozsah práv garantovaný Úmluvou všem *ve své jurisdikci*, ale nevyloučily tím možnost

¹²⁵ Viz den HEILER, Maarten. Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-refoulement under the European Convention on Human Rights. *European Journal of Migration and Law*, 2008, č. 10, s. 277–314.

¹²⁶ Rozsudek ze dne 7. 7. 1989, ve věci *Soering proti Spojenému království*, stížnost č. 14038/88, odst. 86.

¹²⁷ BATTJES, Hemme. The Soering Threshold: Why Only Fundamental Values Prohibit Refoulement in ECHR Case Law. *European Journal of Migration and Law*, 2009, č. 11, s. 207 a násl.

¹²⁸ Rozsudek ze dne 7. 7. 1989, ve věci *Soering proti Spojenému království*, stížnost č. 14038/88, odst. 87.

¹²⁹ *Ibid.*, odst. 113.

vyhostit cizince do země, která stejný standard neposkytuje.¹³⁰ Požadovat tak od států vázaných Úmluvou, aby tento standard zajistily jako „náhradní garant“ každému cizinci na svém území bez omezení, by představovalo neúměrné břemeno.¹³¹ K dalším právům cizince, která mohou být ve státě, kam je cizinec vyhoštěn, porušena, by mohly patřit zejména právo na spravedlivý proces (čl. 6), osobní svobody (čl. 5),¹³² právo na soukromý a rodinný život (čl. 8; vnímané jako narušení morální integrity cizince)¹³³ a svoboda náboženského vyznání a přesvědčení (čl. 9).¹³⁴ ESLP je však k možnosti, že by mohly existovat dostatečně konkrétní okolnosti podkládající budoucí flagrantní porušení těchto práv v návaznosti na vyhoštění, skeptický.

Až v rozsudku ve věci *Abu Qatada*, 20 let po prvotní úvaze, že flagrantní porušení práva na spravedlivý proces – flagrantní odepření spravedlnosti – může představovat *refoulement*, dospěl ESLP k prvnímu případu, kdy takové porušení konstatoval.¹³⁵ Test flagrantního odepření spravedlnosti tak nehledí jen na „*pouhá porušení nebo nedostatek záruk v soudním řízení, které by samy mohly vést k porušení čl. 6, pokud by se vyskytly ve smluvním státě* (Úmluvy, pozn.). *Musí jít o porušení principů spravedlivého procesu (...), které je tak zásadní, až představuje odstranění nebo zničení samotného jádra* (nullification, or destruction of the very essence) *práva garantovaného čl. 6.*“¹³⁶ Ve stejném případě také ESLP shrnul, jaká procesní pochybení by tento standard splňovala (odsouzení v nepřítomnosti bez možnosti nového řízení, řízení popírající právo na obhajobu, uvěznění bez možnosti přístupu k soudu, záměrné a systematické odpírání přístupu k obhájci);¹³⁷ k nim doplnil, že flagrantní odepření spravedlnosti představuje také skutečné riziko odsouzení na základě svědectví získaných mučením.

¹³⁰ Rozhodnutí ESLP ze dne 22. 6. 2004, o nepřijatelnosti ve věci *F. proti Spojenému království*, stížnost č. 17341/03 (in fine).

¹³¹ Rozhodnutí ESLP ze dne 28. 2. 2006, o nepřijatelnosti ve věci *Z. a T. proti Spojenému království*, stížnost č. 27034/05.

¹³² Rozhodnutí ESLP ze dne 14. 10. 2003, o nepřijatelnosti ve věci *Tomić proti Spojenému království*, stížnost č. 17837/03.

¹³³ K čl. 5 a čl. 8 viz rozhodnutí ESLP ze dne 22. 6. 2004, o nepřijatelnosti ve věci *F. proti Spojenému království*, stížnost č. 17341/03.

¹³⁴ Rozhodnutí ESLP ze dne 28. 2. 2006, o nepřijatelnosti ve věci *Z. a T. proti Spojenému království*, stížnost č. 27034/05. K pozoruhodnému vysvětlení soudu, proč je sice ochrana svobody vyznání základem demokratické společnosti, ale nepředstavuje fundamentální hodnotu chráněnou stejně jako čl. 3 Úmluvy, viz BATTJES, 2009, op. cit., s. 210 a násl.

¹³⁵ Rozsudek ESLP ze dne 17. 1. 2012, ve věci *Ötman (Abu Quatada) proti Spojenému království*, stížnost č. 8139/09.

¹³⁶ Ibid., odst. 260.

¹³⁷ Ibid., odst. 258.

3.5.3 Soulad vyhoštění s ostatními ustanoveními Úmluvy, především čl. 8

Předchozí dvě části se zabývaly dopady porušení lidských práv vyhoštěvaného cizince, ke kterým by pravděpodobně došlo po jeho vyhoštění ve státu, kam bude cizinec vyhoštěn. Šlo tedy o dopady extraterritoriálního porušení práv garantovaných Úmluvou, které mají vliv na soulad vyhoštění s Úmluvou. Jako limit vyhoštění však musíme chápat i ta porušení lidských práv a svobod, k nimž by vyhoštěním došlo přímo na území státu, který vyhoštění provádí.

Skutečnost, že Úmluva nijak neupravuje právo na vstup a pobyt cizince na území, smluvní státy Úmluvy nijak nezbavuje povinností zajistit všem osobám v jejich jurisdikci naplnění práv a svobod garantovaných Úmluvou.¹³⁸ Problematické se proto mohou zdát starší názory Ústavního soudu relativizující tuto povinnost.¹³⁹ Navzdory nim se povinnost respektovat mezinárodní (lidskoprávní) závazky státu týká i zásahů do práv cizince při výkonu imigrační politiky státu. Nelze tedy namítat, že Úmluva upravuje práva cizinců toliko ve speciálním Protokolu č. 4, a proto se plný rejstřík práv neuplatní.¹⁴⁰ Totéž lze vztáhnout i na vnitrostátní úpravu: během vyhoštění má cizinec stále všechna práva a svobody, která mu LZPS přiznává, a pokud by vyhoštění představovalo jejich porušení, není možné je provést. Dodejme však, že ne každý zásah do práv a chráněných zájmů cizince představuje zároveň jejich porušení. Potřebné je totiž poměřovat, zda z hlediska principu proporcionality v konkrétním případě převládá zájem na naplnění práv cizince, nebo zájem státu na jeho vyhoštění.

Teoreticky je tedy možné, aby konkrétní případ vyhoštění cizince představoval porušení nejrůznějších práv Úmluvy a LZPS, a to substantivních práv i práva na spravedlivý proces (které se však kvůli dělení na substantivní

¹³⁸ Čl. 1 Úmluvy.

¹³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97: „Základní práva zaručovaná v souvislosti s vyhoštěním cizince ústavním pořádkem ČR a uvedenými mezinárodními smlouvami jsou v zásadě vázána na skutečnost, že cizinec má na území státu povolený pobyt, tedy, že se na území státu zdržuje oprávněně. Ochrana těchto práv cizinců je však postavena na zásadě individuálního posouzení každého jednotlivého případu vyhoštění a možnosti uplatnit námitky proti rozhodnutí o vyhoštění, o němž může být rozhodnuto jen v případech stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví.“

¹⁴⁰ Rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 5. 1985, ve věci *Abdulariziz, Cabales, a Balkandali proti Velké Británii*, stížnosti č. 9214/80, 9473/81 a 9474/81, odst. 59 a násl.

a procesní omezení volné úvahy státu rozebírá v následující podkapitole). Např. šíření vlastního náboženského přesvědčení (kazatelství) jako důvod vyhoštění může představovat porušení svobody projevovat vlastní náboženské přesvědčení podle čl. 9 Úmluvy,¹⁴¹ vyhoštění kvůli politickým projevům porušení čl. 10,¹⁴² trest vyhoštění uložený za obsazení kostela jako akce upozorňující na práva nelegálních migrantů lze posuzovat s ohledem na svobodu shromažďování podle čl. 11.¹⁴³ Zdaleka nejčastější, téměř univerzální námitka ze strany vyhošťovaných cizinců se týká zásahu do jejich soukromého a rodinného života (čl. 8) způsobeného vyhoštěním.

Judikatura ESLP a z ní čerpající judikatura Ústavního soudu týkající se ochrany soukromého a rodinného života v souvislosti s vyhoštěním je bohatá a není možné ji zde opravdu důkladně analyzovat, pouze shrnout některá východiska. Úzkou souvislost mezi volností státu realizovat svoji migrační politiku a zásahem do práva na soukromý a rodinný život ESLP již dlouho uznává, i přes neexistenci práva na pobyt cizince na území tedy posuzuje, zda vyhoštění představuje porušení čl. 8 Úmluvy.¹⁴⁴

Toto ustanovení přitom pokrývá dvě úzce spojené sféry, soukromý a rodinný život, které ESLP obvykle rozlišuje. V případech týkajících se vyhoštění však vychází z toho, že i když si cizinec na území státu nevytvořil rodinný život (jeho existenci ESLP posuzuje k okamžiku, kdy se rozhodnutí o vyhoštění stalo konečným¹⁴⁵), rozvíjel vztahy s dalšími lidmi a vnějším světem jako takovým, a tyto společenské vazby spadají pod ochranu soukromého života.¹⁴⁶ Proto ESLP mezi oběma sférami nutně nerozlišuje, neboť je pojímá velmi široce. To, zda rodinný život existoval a zda došlo k zásahu do rodinného a soukromého života, přitom obvykle nebývá před ESLP předmětem

¹⁴¹ Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2009, ve věci *Nolan proti Rusku*, stížnost č. 2512/04.

¹⁴² Rozsudek ESLP ze dne 27. 4. 1995, ve věci *Piermont proti Francii*, stížnost č. 15773/89 a 15774/89.

¹⁴³ Rozhodnutí ESLP ze dne 16. 1. 2001, o nepřijatelnosti ve věci *Cisse proti Francii*, stížnost č. 51346/99.

¹⁴⁴ Rozhodnutí ESLP ze dne 6. 7. 1982, ve věci *X., Y. a Z. proti Spojenému království*, stížnost č. 9285/81.

¹⁴⁵ Rozsudek ESLP ze dne 31. 10. 2002, ve věci *Yildiz proti Rakousku*, stížnost č. 37295/97, kde se po vykonání vyhoštění rodinný život rozpadl, ESLP jej však posuzoval k době, kdy se rozhodnutí stalo konečným a rodinný život ještě existoval. Na další vývoj (v neprospěch stěžovatele) tedy nebral ohled.

¹⁴⁶ Rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2008, ve věci *Maslov proti Rakousku*, stížnost č. 1638/03, odst. 62 a násl.

sporů. Z tříkrokového testu pro zásah do čl. 8 Úmluvy je obvykle klíčový až třetí prvek, nezbytnost v demokratické společnosti (po zákonnosti ve formálním i materiálním smyslu a sledování některého z taxativně vyjmenovaných legitimních cílů v odst. 2), projevující se jako naléhavá společenská potřeba a přiměřenost mezi zásahem a sledovaným cílem. Tento test vychází z práva na soukromý a rodinný život jako „svobody“, k níž se pojí negativní závazek státu do ní svévolně nezasáhnout. Vedle toho si je však ESLP vědom, že zdržení se zásahů státem nemusí vést k efektivnímu naplnění práva na soukromý a rodinný život. Pozitivní závazky, které v této oblasti stát má, posuzuje ESLP stejným testem: zda stát hledal a našel spravedlivou rovnováhu mezi konkurujícími si zájmy státu a cizince.¹⁴⁷ Nakonec nejde jen o vyhošťovaného cizince samotného, ale také o zásah do práv jeho nejbližších, kteří s ním pobývali ve stejném státě. Zvláštní pozornost pak vždy věnuje nezletilým, u nichž v souladu s Úmluvou o právech dítěte¹⁴⁸ zdůrazňuje hledisko nejlepšího zájmu dítěte.¹⁴⁹

Úmluva nezaručuje právo zvolit si libovolně zemi, kde bude jedinec naplňovat právo na soukromý a rodinný život. Neexistuje tedy povinnost státu umožnit realizaci rodinného života, a to i vydáním pobytového oprávnění, *per se*.¹⁵⁰ Mezi ochranou práva na soukromý a rodinný život a zájmem na vyhoštění cizince vždy dochází k poměřování. Dokonce ani u cizinců, kteří v daném státě vyrostli a téměř zcela ztratili kontakt se svou zemí původu, nedovozuje ESLP absolutní přednost práva na soukromý a rodinný život, pouze jeho zvýšenou ochranu. Rada Evropy na úrovni *soft law* však doporučuje upustit od vyhošťování tzv. dlouhodobě usazených cizinců;¹⁵¹ ještě důraznější je toto doporučení u tzv. migrantů druhé generace, tedy osob, které nejsou státními

¹⁴⁷ Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2009, ve věci *Nolan proti Rusku*, stížnost č. 2512/04, odst. 84–85.

¹⁴⁸ Sdělení č. 104/1991 Sb. K nejlepšímu zájmu dítěte viz čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Stejně hledisko se promítá i do sekundárního práva EU jako „nejvlastnější zájem dítěte“ zohledňovaný podle čl. 5 písm. a) návratové směrnice.

¹⁴⁹ Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2009, ve věci *Nolan proti Rusku*, stížnost č. 2512/04, odst. 86 a násl.

¹⁵⁰ Rozsudek ESLP ze dne 8. 12. 2015, ve věci *Z. H. a R. H. proti Švýcarsku*, stížnost č. 60119/12.

¹⁵¹ Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1504 (2001) Nevyhošťování dlouhodobých imigrantů (*Non-expulsion of long-term immigrants*); doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům Rec(2000)15 k zajištění pobytu dlouhodobých migrantů (*concerning the security of residence of long-term migrants*).

občany státu, kde po celý život žijí, jejich vazba ke státu jejich občanství je však čistě formální, neboť k němu nemají žádné skutečné vazby.¹⁵²

Zřejmě nejčastější legitimní důvod pro zásah „ochrana veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti“, odpovídá tomu, že správní vyhoštění velmi často představuje reakci na trestnou činnost, i když nebyl přímo uložen trest vyhoštění, nebo reakci na porušování správních předpisů, zdaleka ne jen předpisů cizineckého práva (i když půjde typicky o pobyt bez potřebného oprávnění). Na to reaguje i judikatura ESLP, která vytvořila „test“ shrnující faktory posuzované v rámci poměrování, zda spravedlivá rovnováha vyžaduje ochranu zájmů na straně státu, nebo ochranu soukromého a rodinného života cizince. Jak ESLP shrnul v rozsudku *Üner proti Rakousku*,¹⁵³ zvážit je potřeba:

1. povahu a závažnost porušení zákona spáchaných cizincem,
2. délku jeho pobytu v zemi, odkud má být vyhoštěn,
3. čas, který uplynul od namítaného porušení zákona, a cizincovo chování v tomto období,
4. státní občanství těch, kterých se vyhoštění dotýká,
5. rodinný stav a jeho okolnosti, např. délka manželství a jiné,
6. zda partner/ka¹⁵⁴ věděl/a o porušení zákona v době, kdy zakládali společný život, přičemž toto kritérium se jeví být obzvlášť důležité,
7. zda má pár děti, a případně jejich věk,
8. závažnost překážek a těžkostí, kterým by partner/ka čelil/a v zemi, do níž bude cizinec vyhoštěn,
9. nejlepší zájem nezletilých potomků cizince a jejich prospěch, zejména těžkosti, kterým by čelily v zemi, kam bude rodič vyhoštěn,
10. pevnost společenských, kulturních a rodinných vazeb cizince v zemi, odkud má být vyhoštěn, a v zemi, kam má být vyhoštěn.

¹⁵² Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1504 (2001) Nevyhošťování dlouhodobých imigrantů, bod 7; k tomu srov. posun ve stanovisku od doporučení Výboru ministrů R (84) 9 k migrantům druhé generace.

¹⁵³ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006, stížnost č. 46410/99.

¹⁵⁴ V rozsudku *Üner* ESLP používal pojem manžel/ka, manželství, manželské dítě. I když uzavření manželství bere jako určitý formální důkaz rodinného života, i nesezdanému páru poskytne ochranu, pokud z dalších okolností vyplývá, že dlouhodobě vede rodinný život. V tomto výčtu se proto používá partner/ka, partnerství, dítě, aby bylo zřejmé, že rodinný život mimo manželství je stejně relevantní. Viz rozsudek ESLP ze dne 8. 12. 2015, ve věci *Z. H. a R. H. proti Švýcarsku*, stížnost č. 60119/12, odst. 42 a tam odkazovaná judikatura.

3.5.4 Zvláštní práva občana EU

Až dosud tato kapitola vycházela především z judikatury ESLP, která má významný dopad na interpretaci a aplikaci vnitrostátního cizineckého práva. Zásadní dopad má ale i judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) a jeho závazná interpretace sekundárního práva EU,¹⁵⁵ které vytváří rámec vnitrostátní právní úpravy. Právo EU může poskytovat vyšší úroveň ochrany lidských práv, než by vyplývala z judikatury ESLP. Vedle toho upravuje oblasti, které nemají přímo lidskoprávní rozměr, ale také představují limit pro úvahy státu o vyhoštění cizince. Právní ochraně cizinců unijním právem se blíže věnují další, podrobnější kapitoly. Na tomto místě se jen stručně zastavíme u dílčího problému vyhošťování občanů členských států EU a jejich rodinných příslušníků. U nich unijní právo zakládá zvláštní práva na svobodu pohybu/svobodu pobytu uvnitř EU, což sice není skutečné „lidské právo“, ale je to na úrovni EU ústavně zaručené právo občanů EU.

Svoboda pohybu představuje jeden z jejích stavebních kamenů evropské integrace, od podpisu Maastrichtské smlouvy je spojena s konceptem občanství EU. Ač se vedou teoretické diskuze o tom, zda občanství EU představuje obecnou záruku všech práv a svobod v prostoru EU, nebo jen koncept zastřešující specifická práva založená výhradně unijním právem,¹⁵⁶ v oblasti ochrany jednotlivce před vyhoštěním občanství EU nepochybně zesiluje míru ochrany.¹⁵⁷ Do značné míry vytváří „imunitu před vyhoštěním“. Právo využívat svobody pohybu uvnitř EU sice není bezbřehé, na druhou stranu ale při uplatňování „*omezení a podmínky musí být dodržovány meze uložené unijním právem a toto uplatnění musí být v souladu s obecnými zásadami tohoto práva, zejména se zásadou proporcionality*“.¹⁵⁸

V řeči sekundárního práva to znamená, že aniž by musel občan EU prokázat zásah do svých práv chráněných LZPEU (např. do práva na soukromý a rodinný život), je mu rovnou přiznána vyšší ochrana před vyhoštěním,

¹⁵⁵ Prostřednictvím LZPEU a jejího čl. 52 odst. 3.

¹⁵⁶ Ke koncepci unijního občanství viz Van der BRINK, Martijn. EU citizenship and (fundamental) rights: Empirical, normative, and conceptual problems. *European Law Journal*, 2019, roč. 25, č. 1, s. 21–36.

¹⁵⁷ Rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011, ve věci *Ruiž Zambrano*, C-34/09.

¹⁵⁸ Rozsudek SDEU ze dne 13. 9. 2016, ve věci *Alfredo Rendon Marín*, C-165/14, odst. 45.

a to omezením pravomoci státu takové rozhodnutí přijmout. Příslušná směrnice¹⁵⁹ především taxativně stanoví restriktivně formulované důvody, o které se rozhodnutí o vyhoštění může opírat: ochrana veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.¹⁶⁰ Interpretace těchto neurčitých právních pojmů je věcí členského státu, avšak stále podléhá přezkumu SDEU – nemohou být vykládány extenzivně a jednostranně.¹⁶¹ Směrnice dále vytyčuje přísné mantinely jejich vnitrostátní interpretaci tím, že stanoví, že důvody založené na ochraně veřejného pořádku a bezpečnosti musí být přiměřené, založené na osobním chování vyhošťovaného, které představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné nebezpečí. K tomu vždy musí stát zvažovat i okolnosti pobytu občana EU na svém území, a pokud zde pobýval na základě pobytu trvalého, ochrana před vyhoštěním se ještě dále zvyšuje.¹⁶² Výsledek tedy je, že vyhoštění občana EU spojené se zákazem vstupu do konkrétního členského státu (nikoli zákazem vstupu do celé EU!) je výjimečným opatřením, ke kterému je třeba přistoupit s vědomím, že právo EU, především judikatura SD EU, mu vymezuje velmi přísné mantinely. (Praktickým limitem této ochrany na druhou stranu je, zda členské státy tyto požadavky správně implementovaly do národních předpisů.)

3.6 Procesní omezení volné úvahy

Předchozí podkapitola se snažila vymezit hrací pole, na němž se stát pohybuje, pokud rozhoduje o tom, zda cizince vyhostit. Postihovala tedy substantivní (materiální) limity volného rozhodování státu. Následující podkapitola se zaměří na odlišnou otázku procesního rázu: zda jsou státy omezeny ve své „volné úvaze“ i požadavky na to, jak ji mají provést. Jen s otázkou procesních požadavků na rozhodování o vyhošťování si však nelze vystačit. Další omezení se mohou týkat i způsobu výkonu rozhodnutí o vyhoštění, pokud cizinec dobrovolně nesplní povinnost opustit území.

¹⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

¹⁶⁰ Čl. 27 směrnice 2004/38/ES.

¹⁶¹ Rozsudek SDEU ze dne 13. 7. 2017, ve věci *E proti Subdelegación de Gobierno en Álava*, C-193/16, odst. 18 a tam citovaná judikatura.

¹⁶² Viz čl. 27 a násl. směrnice 2004/38/ES.

3.6.1 Zákaz hromadného vyhoštění cizinců, či jinak právo na individualizované rozhodnutí

Zákaz hromadného vyhoštění cizinců lze považovat za primární procesní záruku ze dvou důvodů. Jednak se tato záruka podle čl. 4 Protokolu 4 Úmluvy vztahuje na všechny cizince bez rozdílu, zda na území pobývali legálně, nebo nelegálně. Jednak představuje zákaz hromadného vyhoštění poměrně podstatnou záruku, jejíž význam si ale lze snáze uvědomit, pokud zákaz hromadného rozhodování o vyhoštění budeme chápat jako povinnost rozhodovat o vyhoštění individuálně, na základě posuzování individuálních okolností případu a s možností cizince předložit své argumenty proti vyhoštění. V tomto smyslu představuje základní, přestože ne dostatečnou, pojistku před svévolnými zásahy do práv cizince. Bez individuálního posuzování je totiž již z povahy věci vyloučeno, aby vyhošťující stát při hledání spravedlivé rovnováhy v rámci svého prostoru pro uvážení (*margin of appreciation*) správně zohlednil okolnosti případu a posoudil, zda je zásah do práv cizince nezbytný.

Hromadným vyhoštěním ve smyslu Úmluvy je „*opatření donucující cizince jako skupinu opustit stát, až na případy, kdy je takové opatření podloženo rozumným a objektivním přezkoumáním konkrétního případu každého cizince ze skupiny. Sama okolnost, že více cizinců obdrží stejné rozhodnutí, nevede k závěru, že šlo o hromadné vyhoštění, pokud každý cizinec zvlášť měl příležitost předložit argumenty proti jeho vyhoštění příslušnému úřadu.*“¹⁶³

Hromadné provedení návratové operace ale hromadné vyhoštění nepředstavuje.¹⁶⁴ Ačkoli se zákaz hromadného vyhoštění může jevit jako anachronismus, opírající se jen o historické zkušenosti první poloviny minulého století (a výjimečné případy, jako je *Čonka*¹⁶⁵), má stále svůj význam, možná i rostoucí v závislosti na proměňujících se projevech migrace jako masového jevu, který navádí k podobně „masovým“ reakcím ze strany státu. ESLP

¹⁶³ Rozhodnutí ze dne 23. 2. 1999, o nepřijatelnosti ve věci *Andric proti Švédsku*, stížnost č. 45917/99.

¹⁶⁴ Viz rozsudek ESLP ze dne 20. 9. 2007, ve věci *Sultani proti Francii*, stížnost č. 45223/05.

¹⁶⁵ Rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2002, ve věci *Čonka proti Belgii*, stížnost č. 51564/99. Pan Čonka obdržel individualizované rozhodnutí o své žádosti o azyl, ale samo rozhodnutí o jeho vyhoštění žádná individualizovaný text neobsahovalo, pan Čonka si jej vyzvedl po předvolání na policejní stanici, kam bylo ve stejnou dobu předvoláno množství žadatelů o azyl romské národnosti ze Slovenska, a tento krok zřejmě navazoval na vládní politiku „odrazení“ potenciálních žadatelů o azyl „hromadnou repatriací“ neúspěšných žadatelů.

se tak ke konceptu hromadného vyhoštění vrátil v souvislosti s posuzováním tzv. push-back operací na volném moři, u nichž shledal, že pokud nezaručují žádný formalizovaný, individualizovaný a věcný přezkum žádosti o mezinárodní ochranu nebo posouzení rizika refoulement před „vytlačecním“ migrantů do jiného státu, představují porušení čl. 4 Protokolu 4.¹⁶⁶

Uvažovat o hromadném vyhoštění ale lze i v méně extrémních podmínkách. Problematickou by mohla být kupř. taková operace policie, při níž dochází k zadržení většího počtu cizinců bez pobytového oprávnění (*prima facie* existuje důvod pro vyhoštění) a týkají se jich stejné/obdobné skutkové okolnosti. Celé skupině tedy může být vydáno rozhodnutí o vyhoštění a zákazu pobytu, jež bude sice individuální, ale poměrně „formulářové“. Pokud zároveň vzniknou pochybnosti o naplnění procesních práv cizince (rychlost provedení řízení bránící řádnému slyšení druhé strany, nepřítomnost tlumočnicka, navíc doprovázená vzdáním se práva na odvolání), lze si představit vznesení námítky o hromadném vyhoštění.

3.6.2 „Spravedlivý proces“ při rozhodování o správním vyhoštění?

Další úvahy se přirozeně stáčí k právu na spravedlivý proces. Z pohledu Úmluvy je tedy primární otázkou aplikovatelnost čl. 6. Připomeňme ve stručnosti, že čl. 6 neupravuje právo na spravedlivý proces ve všech typech řízení, ale omezuje se na řízení o občanských právech a závazcích a ve druhé větvi na rozhodování o trestním obvinění. Interpretace tohoto ustanovení je ovšem poměrně nesnadná, protože oba pojmy (občanská práva a závazky a trestní obvinění) ESLP interpretuje autonomně, takže někdy čl. 6 dopadne i na řízení vedená před správními úřady. Proto nepostačí říci si, že o správním vyhoštění rozhoduje správní orgán; i na něj by teoreticky mohly dopadat požadavky čl. 6, protože, jak již bylo naznačeno, ve správním vyhoštění se mj. rozhoduje o soukromém či rodinném životě cizince (občanská práva?). Eventuálně by bylo možné argumentovat sankčními důsledky vyhoštění (trestní obvinění?). Stěžovatelé–vyhošťovaní cizinci se proto na ESLP obraceli ve svých stížnostech mj. s tvrzením, že řízení předcházející rozhodnutí o vyhoštění nesplnilo standard čl. 6 Úmluvy.

¹⁶⁶ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 2. 2012, ve věci *Hirsi Jamaa*, stížnost č. 27765/09.

Evropská komise pro lidská práva na jejich stížnosti odpovídala po dlouhá léta záporně, stížnosti stěžovatelů namítajících porušení čl. 6 byly označovány za nepřijatelné pro zjevnou neopodstatněnost. Sám ESLP se k aplikovatelnosti čl. 6 v řízení o vyhoštění vyjádřil až překvapivě pozdě, rozhodnutí jeho velkého senátu však jen potvrdilo a argumentačně podepřelo starší a ustálené stanovisko komise.¹⁶⁷ Prvním argumentem je systematický a teleologický výklad Úmluvy. ESLP poukázal, že přijetí zvláštního protokolu obsahujícího procesní záruky rozhodování o vyhoštění svědčí o vyluce z čl. 6 Úmluvy. Tento argument podpořil i závěrem, že vyhoštění představuje preventivní, ne trestní opatření. Podle ESLP „*obecně vyhošťovací příkazy nejsou členskými státy Rady Evropy pojímány jako trestní opatření. V mnoha státech mohou být vydávány i správními orgány a představují preventivní nástroj sloužící imigrační kontrole, nezabírají však rozhodnutí o trestním obvinění*“.¹⁶⁸ Stejně pojetí, přinejmenším po formální stránce, je vlastní české úpravě správního vyhoštění.¹⁶⁹ Vedle toho ESLP vyloučil, že by vyhoštění představovalo rozhodování o občanských právech ve smyslu čl. 6. Toto ustanovení tedy vodítka procesních mantinelů neposkytne.

3.6.2.1 Obecná garance účinných opravných prostředků a právo na přístup k soudu

Hledat ale lze jinde. Nejdříve je třeba připomenout, že každé „substantivní“ právo, jež může limitovat vyhoštění, zahrnuje ve spojení s čl. 13 Úmluvy také právo na účinné prostředky nápravy. Úmluva tedy sice negarantuje rozhodování nezávislého a nestranného soudu (čl. 6), ale ukládá povinnost vytvořit takový systém procesních záruk, který by cizinci umožnil domoci se efektivní ochrany jeho práv cestou opravného prostředku, byť třeba v podobě správních opravných prostředků. Od opravného prostředku týkajícího se čl. 3 (*non-refoulement*) ESLP vyžaduje, aby měl automatický odkladný účinek.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, ve věci *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.

¹⁶⁸ *Ibid.*, odst. 39.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005-52, 1164/2007 Sb. Nejvyššího správního soudu.

¹⁷⁰ Rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2011, ve věci *Diallo proti ČR*, stížnost č. 20493/07.

Samo porušení čl. 13 ve spojení s dalšími ustanoveními Úmluvy v kontextu vyhoštění není tak často problematické.¹⁷¹

Zajímavější je, pokud úpravu Úmluvy propojíme s vnitrostátním katalogem práv. LZPS totiž nerozlišuje občanské a trestní věci od ostatních podobně jako Úmluva, její garance práva na spravedlivý proces jsou širší a v určité míře dopadají i na řízení před správním orgánem;¹⁷² tento názor však není přijímán jednomyslně.¹⁷³ Rozhodování o vyhoštění správním orgánem je tedy svázáno s obecnými zásadami uplatňování státní moci (na základě a v mezích zákona; povinnosti jde ukládat jen na základě zákona; do ústavně chráněných práv a svobod lze zasáhnout jen na základě zákona a zákonem stanoveným postupem, přitom je třeba šetřit jejich podstaty a smyslu) i zárukami spravedlivého procesu, které jsou aplikovatelné v podmínkách správního řízení. K nim patří především právo na přiměřenou délku řízení (zajištěné i zákonem určenou lhůtou pro vydání rozhodnutí), právo být přítomen řízení a být slyšen a další;¹⁷⁴ některá jsou rozebrána i níže. Odrazem dílčích prvků práva na spravedlivý proces jsou i zásady činnosti správních orgánů uplatnitelné také v řízení o správním vyhoštění.¹⁷⁵

Vedle záruk vztahujících se k řízení přímo před správním orgánem rozhodujícím o vyhoštění LZPS garantuje také právo nechat toto rozhodnutí přezkoumat nezávislým a nestranným soudem. Právo na přístup k soudu je zaručeno vždy, pokud mělo rozhodnutím veřejné správy dojít k zásahu do práv jednotlivce. V případě vyhoštění zákonodárce nemůže tuto možnost vyloučit zákonem, protože vyhoštění může vést (a ve většině případů vede) k zásahu do práv chráněných LZPS, pro něž je právo na přístup k soudu zaručeno bezvýjimečně.¹⁷⁶ Navzdory tomuto jasnému znění LZPS byl Ústavní soud nucen opakovaně posuzovat, jaká míra vyloučení rozhodnutí

¹⁷¹ Naopak viz rozsudek ESLP ze dne 3. 7. 2014, ve věci *Gruzie proti Rusku*, stížnost č. 13255/07, nebo výše citovaný případ *Diallo*. Lze ale připomenout, že např. nedostačející přezkum tvrzení o skutečném riziku *refoulement* ESLP považuje přímo za procedurální porušení čl. 3.

¹⁷² Viz např. požadavek vyřízení věci v přiměřené době dopadající i na správní řízení v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02.

¹⁷³ K tomu více v kapitole 6.

¹⁷⁴ Odvozená z čl. 36 nebo čl. 38 LZPS.

¹⁷⁵ § 168 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 1 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

¹⁷⁶ Čl. 36 odst. 2 LZPS.

o správním vyhoštění ze soudního přezkumu je ještě ústavně konformní.¹⁷⁷ Přitom především potvrdil, že nelze diferencovat co do přípustnosti soudního přezkumu vyhoštění podle toho, zda cizinec na území předtím pobýval legálně, či nikoli.¹⁷⁸ Z LZPS, stejně jako z LZPEU a sekundárního práva, tedy jasně plyne právo na přezkum každého rozhodnutí o vyhoštění soudem.¹⁷⁹ Kromě toho, že přístup k soudu musí být zajištěn, jeho právní úprava musí garantovat, že půjde o dostatečně efektivní prostředek ochrany práv. Diskutabilní tedy může být například otázka lhůty stanovené k podání žaloby proti rozhodnutí,¹⁸⁰ nebo podmínky odkladného účinku opravného prostředku, který má zaručit ochranu před *refoulement*.¹⁸¹

Mohlo by se nyní zdát, že Úmluva tím, že zaručuje toliko účinný opravný prostředek, záruky procesní povahy v podstatě pominula. To však není přesné – úprava, obsahem odpovídající čl. 13 MPOPP, byla vložena do čl. 1 Protokolu č. 7, podmínkou jeho aplikovatelnosti ale je, že cizinec „má (měl) povolený pobyt na území státu“. Pokud se nepodaří platné pobytové oprávnění prokázat, jeho garance se neuplatní.¹⁸² Jakmile se ale aplikuje, plynou z něj dva významné limity: (i) vylučuje, aby k vyhoštění došlo toliko

¹⁷⁷ Srov. extrémní rozsah vyloučení ze soudního přezkumu podle § 32 odst. 2 zákona č. 123/1999 Sb. („Rozhodnutí federálního ministerstva vnitra učiněná podle tohoto zákona nejsou přezkoumatelná soudem s výjimkou pravomocných rozhodnutí o zákazů pobytu...“), který Ústavní soud zrušil nálezem ze dne 26. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97.

¹⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

¹⁷⁹ Čl. 47 LZPEU a čl. 13 návratové směrnice, která ukládá státům zajistit odvolání nebo soudní přezkum.

¹⁸⁰ Srov. desetidenní lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) oproti obecné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního). Lhůta pro podání odvolání byla nicméně prodloužena z pěti na deset dní (§ 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Této otázce je v širším rozsahu věnována pozornost níže v rámci kapitoly věnující se rozboru právní úpravy odvolání. K tomu nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, kterým Ústavní soud zrušil sedmidenní lhůtu pro podání žaloby proti zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, protože shledal, že v kombinaci se specifiky tohoto řízení – jež by se ovšem do značné míry mohla vztahovat i na přezkum vyhoštění – vylučuje možnost efektivní soudní ochrany.

¹⁸¹ Před novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. umožňoval zákon o pobytu cizinců ve spojení s obecnou úpravou ve správním řádu vyloučit odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění, a to samostatným výrokem přímo v tomto rozhodnutí. K tomu viz nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 145/09, o přezkoumatelnosti výroku vylučujícího odkladný účinek. K požadavku na účinný opravný prostředek proti *refoulement* s automatickým odkladným účinkem v českém kontextu viz rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2011, ve věci *Diallo proti ČR*, stížnost č. 20493/07.

¹⁸² Viz rozsudek ESLP ze dne 3. 7. 2014, ve věci *Gruzie proti Rusku*, stížnost č. 13255/07.

faktickým úkonem bez předchozího formálního rozhodnutí, neboť musí jít o výkon rozhodnutí, a to musí být přijato v souladu se zákonem (hmotně-právní i procesní úpravou); *de facto* to umožňuje ESLP zkoumat vnitrostátní aspekt souladu rozhodnutí se zákonem.¹⁸³ Vedle toho upravuje (ii) balíček procesních práv cizince v tomto řízení, které mu garantují určitý standard prostředků obrany, zejm. to, že může uplatnit své námitky, má právo využít opravného prostředku a nechat se právně zastupovat. Podstatné je, že balíček procesních práv garantuje, že vyhoštění nebude provedeno před ukončením přezkumného řízení, až na případy, kdy je vyhoštění zdůvodněno naléhavou ochranou veřejného pořádku a národní bezpečnosti.

3.6.2.2 Právo na sdělení důvodů vyhoštění

Ačkoli se výše uvedeným čl. 1 Protokolu č. 7 vyčerpává, implicitně obsahuje ještě jednu záruku procesního charakteru, odvoditelnou paralelně i z čl. 36 odst. 1 LZPS. Je jí právo cizince na sdělení důvodů rozhodnutí, nebo jinak povinnost správního orgánu odůvodnit rozhodnutí o vyhoštění. Funkce této záruky je ve vztahu k ostatním procesním zárukám dvojí. V první řadě sama o sobě slouží jako pojistka před svévolnými (arbitrárními) zásahy do sféry cizince, a zejm. tedy do jeho ústavně chráněných práv. Vedle toho je však předpokladem pro efektivní uplatnění práva na opravný prostředek (nebo přístup k soudu). Je-li rozhodnutí neodůvodněné, není zde prakticky možnost formulovat proti němu relevantní námitky. Uplatnění práva bránit se proti rozhodnutí se tak stává iluzorním.¹⁸⁴

Zdálo by se, že zdůvodnění rozhodnutí je automatické, v kontextu správního vyhošťování je však potřeba ho zdůraznit obzvlášť v souvislosti s případy, kdy je cizinec vyhošťován, protože představuje riziko pro bezpečnost státu. Rozhodnutí o vyhoštění se v takových případech často opírá o poznatky podléhající režimu utajení. Pak je otázkou, do jaké míry mají být sděleny cizinci: má být seznámen pouze s informací, že se vyhoštění opírá o utajované informace? Nebo mu má být předložen výčet skutkových okolností, ze kterých se závěr o bezpečnostním riziku vyvozuje? Nebo snad má mít přístup do spisu např. jeho právní zástupce disponující prověrkou, ale ne on sám?

¹⁸³ Viz rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2006, ve věci *Bolat proti Rusku*, stížnost č. 14139/03; nebo rozsudek ze dne 24. 3. 2016, ve věci *Sharma proti Ložysku*, stížnost č. 28026/05.

¹⁸⁴ Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 2006, ve věci *Lapsa proti Rumunsku*, stížnost č. 10337/04.

ESLP požaduje, aby vyhošťovaný cizinec měl možnost napadnout závěr o bezpečnostním riziku před nezávislým orgánem (obvykle soudem), který bude moci prověřit, zda se tento závěr zakládá na racionálních podkladech a zda neurčitý pojem „bezpečnostní riziko“ úřady nevyložily nezákonně, svévolně nebo zjevně nerozumným způsobem.¹⁸⁵

3.6.2.3 Právo na právní pomoc

Navzdory chybějícím zárukám čl. 6 tedy můžeme mluvit o celém spektru záruk vážících se přímo k řízení, v němž se o vyhoštění cizince rozhoduje. Jejich společným znakem by mělo být nejen to, že jsou dostupné, ale že i jejich provedení vede k poskytnutí efektivní ochrany právům cizince. A přesto se vkrádá kacířská otázka: do jaké míry může cizinec těchto procesních záruk využít, pokud neovládá úřední jazyk, má mlhavé, ne-li žádné povědomí o právní úpravě hmotněprávní i procesní (např. mu není známa koncentrace řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí), může být navíc zbaven osobní svobody? Tyto otázky vedou k právu na právní pomoc. Samozřejmě, faktorem je i finanční dostupnost právního zastoupení – ale to jen v případech, kdy se tedy cizinci podařilo si vůbec právního zástupce opatřit.

Právo na právní pomoc v řízení před soudy nebo orgány veřejné správy zajišťuje LZPS (čl. 37 odst. 2); právo na právní radu a zastupování uznává i LZPEU, a to včetně garance bezplatné právní pomoci tomu, kdo ji potřebuje k zajištění přístupu ke spravedlnosti, pokud si ji nemůže dovolit pro nedostatek vlastních prostředků.¹⁸⁶ Na to pak pamatuje i návratová směrnice v čl. 13 odst. 3.

Garance práva na právní pomoc vytváří zásadní předpoklad pro možnost uplatnění dalších práv. Efektivní přístup k právní pomoci je klíčový pro efektivní prostředky ochrany. Ve vztahu k cizincům, u nichž se vyskytují výše zmíněné charakteristiky (neznalost jazyka, právního prostředí, zbavení osobní svobody), Ústavní soud dovodil, že právo na právní pomoc je stejně důležitou zárukou ochrany práv u osob v takových podmínkách

¹⁸⁵ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 17. 5. 2018, ve věci *Ljatići proti Severní Makedonii*, stížnost č. 19017/16, odst. 35.

¹⁸⁶ Čl. 47 LZPEU.

čelících hrozbě *refoulement*, jako čelících trestnímu obvinění.¹⁸⁷ Neomezuje se jen na právo nechat se zastupovat, ale zahrnuje i pozitivní závazky státu, jak jeho naplnění umožnit. K formulaci pozitivních závazků státu Ústavní soud přistoupil poměrně přímočaře: „*Stát musí zajistit, že cizinec, který dosud není právně zastoupen, se v průběhu odvolací lhůty proti rozhodnutí o svém správním vyhoštění osobně setká s osobou schopnou podat kvalifikovanou právní pomoc v otázkách mezinárodní ochrany a cizineckého práva. Těmito osobami jsou ve smyslu § 35 soudního řádu správního advokáti a právníci nevládních organizací, je jejichž činností, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Pokud si zajištěný cizinec sám právní pomoc neobstaral ani stát mu právní pomoc nezajistil, není možno rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat, neboť by tak došlo k porušení čl. 13 Úmluvy ve spojení s čl. 2 či 3 Úmluvy.*“¹⁸⁸

3.6.3 Omezení vztahující se k průběhu vyhoštění

Ve chvíli, kdy příslušný státní orgán pravomocně rozhodl v řádném řízení umožňujícím cizinci naplnit jeho procesní práva o jeho správním vyhoštění, neexistuje překážka vyhoštění a nedojde jím k porušení jeho ústavně garantovaných práv, zbývá už jen vykonat rozhodnutí – a ani tento úkon nemůže stát vykonat dle své volné úvahy, nýbrž s respektem k právům vyhoštěvaného cizince. Z problémů, které mohou vznikat, tato část nastíní pouze dva z nich.

3.6.3.1 Zbavení osobní svobody jako záruka proveditelnosti vyhoštění

Prvním z nich, který si jistě zasluhuje zmínit, je problematika omezování osobní svobody cizince v návaznosti na rozhodnutí o jeho správním vyhoštění.¹⁸⁹ Tzv. cizinecká detence podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy se pojí s obecnými zárukami ochrany osobní svobody (restriktivní výklad důvodu

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 469/16.

¹⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16, odst. 62.

¹⁸⁹ Terminologii § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců řečeno, zajistit cizince v uzavřeném zařízení je možné již v průběhu řízení před vydáním rozhodnutí o vyhoštění. Proto správní zajištění (tzn. zbavení osobní svobody, o němž nerozhodl soud, ale správní orgán) představuje pro stát pohodlný prostředek, jak si zajistit „dostupnost“ cizince během vedení řízení, a zejména jeho fyzickou přítomnost pro nucené vycestování po pravomocném rozhodnutí o vyhoštění. Jde přitom o poměrně rozšířenou praxi. To může vyvolávat dojem, že rozhodnutí, zda cizince zajistit, je široce dostupné, či dokonce závisí na volné úvaze rozhodujícího orgánu. Avšak osobní svoboda jednotlivce, jako svoboda esenciálního charakteru představující předpoklad pro svobodné uplatňování dalších práv, není nikdy „volně k dispozici“.

detence, zákonnost, zákaz svévole), na druhou stranu však Úmluva nepožaduje, aby stát k takovému kroku přistoupil, jen pokud je nezbytný. Bylo by však mylné dovozovat, že zajištění může jen proto být automatické. Úroveň ochrany totiž významně zvyšuje LZPEU požadující pro jakýkoli zásah do garantovaných práv přiměřenost, a tedy i nezbytnost zásahu.¹⁹⁰ Zajištění tedy lze použít, až nemohou-li být uplatněna mírnější opatření. Je však pravda, že srovnání důvodů detence žadatele o azyl a neoprávněně pobývajících cizince odhaluje širší možnosti zbavit cizince osobní svobody během vyhošťování.

Přiměřenost a nezbytnost, včetně vyloučení mírnějších opatření, však představují jen dva z prvků, jež musí správní orgán při rozhodování o zajištění brát v potaz. Návratová směrnice, a na jejím základě zákon, obsahují výčet důvodů zajištění. Ty představují neurčité pojmy (hrozba skrývání se, nebezpečí pro veřejný pořádek), jejichž konkrétní obsah správní orgán vykládá. Tím výčet otevřených otázek nekončí, správní orgán dále posuzuje, na jak dlouho zajištění nařídí. Je sice vázán obecným imperativem, že zbavení osobní svobody je možné jen na nezbytně dlouhou dobu; v konkrétních podmínkách však posuzuje předpokládanou složitost přípravy provedení vyhoštění. Tyto otázky představují poměrně rozsáhlý prostor pro samostatnou úvahu správního orgánu. Ten přitom rozhoduje o podobě života cizince na dobu až 180, ale v některých případech i 545 dní.

3.6.3.2 Zákaz špatného zacházení a lidská důstojnost jako regulativ zacházení s vyhošťovaným cizincem

Úzkou souvislost se zbavením osobní svobody vyhošťovaného cizince mají i materiální podmínky zařízení, v němž je držen. Pokud by špatné materiální zázemí dosahovalo úrovně nelidského a ponižujícího zacházení (nebo souhrnně tzv. špatného zacházení), vedle čl. 5 by šlo o problematiku porušení čl. 3 Úmluvy.¹⁹¹ Zákaz špatného zacházení podle tohoto ustanovení (a další, jemu odpovídající mezinárodní úpravy) se ale vztahuje obecně na zacházení s cizincem v době, kdy nad ním vykonává stát kontrolu. Zvláštní pozornost je proto potřeba věnovat i samotnému způsobu, jakým k vyhoštění dochází.

¹⁹⁰ Čl. 52 odst. 1 LZPEU.

¹⁹¹ Viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. 1. 2011, ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09.

Jde o oblast z velké části pokrytou mezinárodním soft law, jež jednak představuje dobrou praxi, jednak standardy prevence špatného zacházení porušujícího čl. 3 Úmluvy. Mezi nimi je významný soubor standardů Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“).¹⁹² Jejich význam potvrdil i Ústavní soud, podle něhož každý orgán „*musí tento právně nezávazný, ale autoritativní výklad právně závazného zákazu špatného zacházení vzít v úvahu. Od výkladu podaného CPT se lze sice na rozdíl od závazného výkladu odchýlit, avšak taková odchylka musí být velmi důkladně a přesvědčivě odůvodněna*“¹⁹³ – jinak by hrozilo porušení mezinárodních závazků ČR (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Vedle CPT lze odkázat i na *soft law* Rady Evropy, které se rozvíjelo poté, co Parlamentní shromáždění vyjádřilo své znepokojení nad tím, že vyhoštění cizinci jsou vystaveni „*diskriminaci, rasistickým slovním útokům, nebezpečným omezovacím prostředkům a dokonce násilí a nelidskému a ponižujícímu zacházení*“.¹⁹⁴ Jedním z klíčových materiálů je tzv. Dvacet doporučení pro nucené návraty,¹⁹⁵ jež představují souhrn nejpodstatnějších pravidel.

Výkon dohledu nad nucenými návraty je v ČR svěřen mj. veřejnému ochránci práv, který vykonává monitoring vlastního vyhoštění na základě vyrozumění správního orgánu o chystaném výkonu rozhodnutí.¹⁹⁶ Hodnotí fázi přípravy cizince na vyhoštění, sleduje jeho průběh a své poznatky zveřejňuje ve zprávě. Své zobecněné poznatky ochránce předal i Ústavnímu soudu v případě cizince,¹⁹⁷ jenž v ústavní stížnosti namítal, že s ním eskortující policisté zacházeli během vyhoštění nelidským a ponižujícím způsobem,¹⁹⁸

¹⁹² Soubor standardů CPT (v českém překladu). Standards and tools. *Council of Europe* [online]. Dostupné z http://www.coe.int/en/web/cpt/standards_CZ [cit. 24. 11. 2019].

¹⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15, odst. 59.

¹⁹⁴ Podle Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1547 (2002) k vyhošťování v souladu s lidskými právy a prováděnému s respektem k bezpečnosti a důstojnosti. Přijato dne 22. 1. 2002.

¹⁹⁵ Výbor zástupců ministrů Rady Evropy. *Twenty guidelines on forced returns*. Přijato dne 4. 5. 2005.

¹⁹⁶ § 178d zákon o pobytu cizinců.

¹⁹⁷ Ve věci rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15.

¹⁹⁸ Stěžovatel odmítal opustit cizinecké zařízení, eskortující policisté proti němu opakovaně použili hmaty a chvaty, nakonec jej přemohli až použitím slzného plynu v uzavřených prostorech budovy. Spoutali jej, nahého, jen přikrytého rouškou, jej vedli zařazením, oblékli jej a naložili ho do eskortního vozu. Celou cestu na letiště (cca 2 hodiny) měl pevně utažená pouta, resp. poutací opasek. Na letišti stále odmítal spolupráci, policisté nemohli sehnat invalidní vozík, a proto jej převezli na vozíku na zavazadla. Vlastně nepřekvapí, že vyhoštění toho dne neproběhlo, neboť kapitán letadla odmítl převzít údajně agresivního stěžovatele na palubu bez doprovodu.

a následně Generální inspekce bezpečnostních sborů neprovedla dostatečně účinné vyšetřování. Ústavní soud mu dal za pravdu, co se týče porušení procesního aspektu čl. 3 Úmluvy (právo na účinné vyšetřování) i porušení hmotněprávního aspektu. Okolnosti, za nichž byl vyhoštěn, v něm totiž musely vyvolat takové pocity úzkosti a méněcennosti, že podle Ústavního soudu překročily hranici špatného zacházení. Navíc Ústavní soud zdůraznil některé problémy provázející vyhoštění. Jde zejména o důležitost informování cizince o nadcházejícím dění, a to s předstihem, aby se mohl na odchod řádně připravit, kontaktovat své blízké v ČR i v zemi, kam má být vyhoštěn, vyřídit své záležitosti. Dalším zásadním motivem pak je apel na zákonné používání donucovacích prostředků, nepřipustnost paušálního poutání vyhoštěvaného cizince bez vyhodnocení nezbytnosti takového zásahu, a celkově respekt k cizinci jako jedinci nadanému právy a lidskou důstojností.

Pasáž, kterou Ústavní soud tuto poslední myšlenku vyjádřil, by nakonec mohla uzavírat celou tuto kapitolu. Navzdory tomu, že je vnitřní záležitostí státu, jakou zvolí migrační politiku, „*cizinec, který je zajištěn za účelem správního vyhoštění, se nestává předmětem, který je nutno v policii zvolenou dobu přemístit z místa A (zařízení pro zajištění cizinců) do místa B (letadlo). Cizinec i za těchto okolností zůstává člověkem, který má právo na lidské a důstojné zacházení.*“¹⁹⁹

¹⁹⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 860/15, op. cit., odst. 85.

4 ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ JAKO MEZE ROZHODOVÁNÍ V OBLASTI SPRÁVNÍHO VYHOŠTĚNÍ

Dalším významným zdrojem omezení volnosti státu a v návaznosti na to i správních orgánů jsou základní zásady činnosti správních orgánů. Jejich funkce je přitom (v zásadě) dvojitá. Jednak omezují volnost zákonodárce a současně mají zásadní význam pro rozhodovací činnost správních orgánů a její limitaci, neboť správní orgány musí rozhodovat v souladu s těmito zásadami.

Obdobně jako lidskoprávní limity i základní zásady činnosti správních orgánů garantují hmotněprávní i procesní záruky. V některých případech se přitom tyto záruky prolínají, resp. nelze je vnímat jen jako záruky hmotněprávní a jen jako záruky procesní, ale v řadě případů stojí na pomezí. Současně se tyto zásady neodvozuji výlučně od výše vymezených lidskoprávních limitů, ale obstojí i samostatně samy o sobě, popř. jsou jejich zdroje jiné – odvozuji se např. z konceptu principů dobré správy či principu demokratického právního státu. Proto rozboru těchto zásad, resp. rozboru jejich vlivu, věnujeme samostatný prostor. Současně jejich rozbor předřazujeme i rozboru „zrcadlení“ lidskoprávních limitů do české právní úpravy a to právě z toho důvodu, že je jejich role specifická a že stojí na pomezí mezi lidskoprávními limity a „ryze“ zákonnou úpravou, resp. jejich povaha není jen „zákonná“.

Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o správním vyhoštění lze díky jeho povaze charakterizovat jako řízení správní, na které se plně aplikuje správní řád, nelze opomíjet, že každé správní řízení, a to i takové, kde se správní řád neaplikuje,²⁰⁰ je limitováno zásadami činnosti správních orgánů popsanych v § 2 až § 8 správního řádu. Ačkoliv tyto zásady hrají významnou roli v každém správním řízení, nutno poznamenat, že v případě řízení podléhajícímu diskreční pravomoci významnost této role graduje, neboť tato řízení jsou typická převahou volnosti nad vázaností zákonnými hledisky. V takových případech jsou to právě ústavní principy doplněné zásadami činnosti správních orgánů, které představují minimální standard spravedlnosti a nejzazší meze volnosti.

²⁰⁰ § 178 správního řádu.

Na utváření koncepce zásad činnosti správních orgánů mělo vliv i působení práva evropského²⁰¹ a práva Rady Evropy, která při formování pojetí výkonu veřejné správy jako dobré správy²⁰² sehrála významnou roli. Její působení v podobě vydávání rezolucí a doporučení, které vytváří přinejmenším politický závazek chovat se v souladu s pravidly v těchto aktech obsaženými, přispělo k formování společného základu veřejné správy v demokratických státech Evropy.

Výchozím a komplexním dokumentem pro danou problematiku je dokument Rady Evropy s názvem Principy správního práva týkající se vztahu mezi úřady a soukromými osobami, jenž zachycuje jednotlivé zásady tvořící princip dobré správy, zejména zásadu legality, zásadu jednotného přístupu, zásadu subsidiarity, zásadu proporcionality, zásadu informovanosti a zásadu veřejné správy jako veřejné služby. Další důležitý dokument představuje Rezoluce R(77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů, který hovoří o zásadách aplikovaných ve vztazích mezi vykonavatelem veřejné správy a adresátem veřejně mocenského působení, jedná se zejména o právo jednotlivce být slyšen, právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodným pro rozhodnutí, právo být účasten jednání, právo na náležité odůvodnění rozhodnutí a právo na opravný prostředek. Pro případy, kdy je vydané rozhodnutí výsledkem užití správního uvážení, je pak podstatné Doporučení R(80)2 Výboru ministrů hovořící o limitech při užití správního uvážení a o možnostech jeho přezkumu. Rozhodnutí by tak dle citovaného doporučení mělo být založeno na okolnostech konkrétního případu při zachování nestrannosti, rovného zacházení, proporcionality, legitimního očekávání atd.²⁰³ Mimo další navazující dokumenty Rady

²⁰¹ Sama důvodová zpráva k návrhu správního řádu uvádí, že inspirativním zdrojem při tvorbě českého správního práva bylo, mimo jiné, evropské správní právo, které je obecně vnímáno jako základ všech moderních úprav správního řízení. Evropské správní právo je možné vymezit jako 1) právo EU, 2) právo administrativní spolupráce států a dalších subjektů ve sjednocující se Evropě a jako 3) administrativní právo společné evropským demokratickým státům. Srov. SLÁDEČEK, op. cit., s. 436.

²⁰² Pod pojem dobrá správa lze zařadit skupinu požadavků, které si kladou za cíl zajistit kvalitní a řádné fungování veřejné správy v podmínkách a prostředí moderního demokratického právního státu založeného na úctě a respektu k základním právům a svobodám jednotlivců. Srov. POTĚŠIL, Lukáš. *Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy*. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>

²⁰³ Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities [online]. Council of Europe, 11 March 1980 [cit. 28. 10. 2019].

Evropy je třeba zmínit Doporučení R(2007)7 o dobré správě, které je shrnutím obsahu již uvedených doporučení a vytváří tak kodex dobré správy, který představuje minimální standard výkonu veřejné správy jako dobré správy a ochrany práv účastníků řízení a který garantuje zásadu zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, časové přiměřenosti, participace, úcty k soukromí a transparentnosti.²⁰⁴

Roku 1999 byla na půdě organizace OECD ve spolupráci s EU vypracována studie s názvem *European Principles for Public Administration*, v níž jsou vymezeny standardy výkonu veřejné správy sloužící jako hodnotící kritéria pro veřejnou správu států usilujících o členství v EU. Tyto principy, jež byly akceptovány i judikaturou SDEU,²⁰⁵ vymezují obsah evropského právního prostoru a patří mezi ně princip spolehlivosti a předvídatelnosti, princip otevřenosti a průhlednosti, princip odpovědnosti a princip efektivnosti a účinnosti. Některé z těchto principů pak našly svůj odraz i v LZPEU, konkrétně v jejím čl. 41 zakotvujícím právo na dobrou správu, dle kterého má jednotlivec právo, aby orgány a instituce EU rozhodovaly nestranně, spravedlivě, v přiměřené lhůtě a zajistily při tom právo každého být slyšen, právo na přístup ke spisu a právo na odůvodnění.

4.1 Zákaz zneužití správního uvážení

4.1.1 Základní východiska

První ze zásad činnosti správních orgánů, která bude v této práci analyzována, je zásada zákazu zneužití správního uvážení. Důvodem, proč je zákaz zneužití správního uvážení námi postaven na první místo, je skutečnost, že na rozdíl od většiny následujících zásad nalézá zákaz zneužití správního uvážení svůj odraz i na mezinárodní úrovni s přesahem výše uvedeného evropského zachycení.

Zákaz zneužití správního uvážení vychází totiž z tradičních limitů mezinárodního práva, mezi které se řadí zákaz zneužití práva, princip dobré víry,

²⁰⁴ POTĚŠIL, Lukáš. *Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy*. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>

²⁰⁵ ŠPAČEK, David. *Moderní principy veřejné správy a vyhodnocování její elektronizace*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 22.

zákaz libovůle a požadavek jistého standardu zacházení s cizinci.²⁰⁶ Ačkoliv se může zdát, že zákaz zneužití správního uvážení je na první pohled totožný pouze s jedním z uvedených tradičních limitů mezinárodního práva, a to se zákazem libovůle, neboť v rámci českého vnímání zákazu zneužití správního uvážení je zákaz libovůle jeho synonymem, máme za to, že zákaz zneužití správního uvážení je na úrovni mezinárodního práva zajištěn nikoliv tímto jediným tradičním limitem, nýbrž kombinací všech výše uvedených tradičních limitů mezinárodního práva. Nelze mít pochybnosti o tom, že východiskem zákazu zneužití správního uvážení je jistě samotný zákaz zneužití práva a požadavek na jednání státu v souladu s principem dobré víry, kdy při aplikaci těchto principů a při řízení o vyhoštění musí být nutně zachován jistý standard zacházení s cizinci. V opačném případě, tedy při absenci záruky i jednoho z uvedených principů, by mohlo dle našeho názoru dojít k porušení zákazu zneužití správního uvážení.

Podíváme-li se totiž na tyto tradiční limity mezinárodního práva blíže, pak zjistíme, že právě první z uvedených limitů – zákaz zneužití práva zakotvený v čl. 17 Úmluvy – byl v minulosti označen za předchůdce procedurálních záruk v rámci řízení o vyhoštění.²⁰⁷ Dle G. Goodwin-Gilla pak zákaz zneužití práva souvisí i s motivací států při vyhošťování cizince.²⁰⁸ Zákaz zneužití práva je tedy naprostou hranicí diskreční pravomoci státu vyhostit cizince,²⁰⁹ neboť státům je zakázáno svého práva vyhostit cizince svévolně zneužít.²¹⁰

Se zákazem zneužití práva státu vyhostit cizince pak naprosto neodmyslitelně souvisí povinnost státu jednat v případě vyhoštění v dobré víře, tedy

²⁰⁶ Ačkoliv je významnost těchto tradičních limitů diskreční pravomoci států vyhostit cizince spíše potlačována, na jejich významnosti jim to neubírá. Na podporu uvedeného lze zmínit vyjádření Komise OSN, dle kterého jsou tradiční limity mezinárodního práva neodmyslitelně spjaty s mezinárodním právem a existencí mezinárodního společenství, stejně jako je právo vyhostit cizince neodmyslitelně spjato se státní suverenitou. Srov. OSN. Komise pro mezinárodní právo (ILC). *Expulsion of Aliens. Memorandum by the Secretariat*, s. 140. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_565.pdf

²⁰⁷ WOJNOWSKA-RADZIŃSKA, Julia. *The Right of an Aliens to be Protected against Arbitrary Expulsion in International Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015, s. 28–29.

²⁰⁸ GOODWIN-GILL, op. cit., s. 210–212.

²⁰⁹ DOEHRING, Karl. *Aliens, Expulsion and Deportation*. In: BERNHARDT, Rudolf. *Encyclopedia of Public International Law*. op. cit., s. 15.

²¹⁰ OPPENHEIM, Lassa a Hersch LAUTERPACHT. *International Law: A Treatise. Vol. O, Peace*. 8. vyd. London: Longmas, Green and Co., 1948, s. 632.

povinnost státu dodržovat své závazky a uplatňovat svá práva rozumným, spravedlivým a čestným způsobem, který je v souladu s jejich předmětem a účelem,²¹¹ jakožto nedílná součást samotné podstaty práva.²¹² Taktéž princip dobré vůle je vzhledem k výše uvedenému podstatným limitem svévolného jednání státu, neboť je to právě princip dobré vůle, který státům ukládá, aby volné uvážení vykonávaly ospravedlnitelně, čestně a v souladu se smyslem zákona, jakož i v souladu s právy jiných. Z principu dobré víry plyne v rámci řízení o vyhoštění povinnost států uvádět v rozhodnutí o správním vyhoštění důvody vyhoštění tak, aby byly vyloučeny případy vyhoštění z postranních úmyslů.²¹³

Výše uvedené limity pak splývají v zákazu libovůle,²¹⁴ který je dle Výboru pro lidská práva obsažen v požadavku zákonnosti rozhodnutí vylučujícím svévolné vyhoštění.²¹⁵

Takto vylíčený koncept zákazu zneužití správního uvážení je pak doprovázen požadavkem zajištění jistého standardu zacházení s cizinci, který byl původně vnímán skrze koncept *denegatio justitiae* (odepření soudní ochrany) a z kterého plyne požadavek zachovávat v průběhu řízení o vyhoštění důstojnost a základní práva vyhošťovaného cizince.²¹⁶

Výše uvedené požadavky kladené tradičními limity mezinárodního práva na oblast správního vyhoštění představují zásadní limit diskreční pravomoci státu zejména v otázce zákonodárné činnosti, při níž jsou vytvářena vnitrostátní pravidla vyhošťování cizinců. Vzhledem k uvedenému je tedy vhodné se ptát, zdali česká právní úprava odpovídá uvedeným standardům,

²¹¹ Princip dobré víry je smluvně zakotven v čl. 2 odst. 2 Charty OSN. Srov. CHENG, Bin. *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*. London: Stevens & Sons, 1953, s. 121.

²¹² OSN. Komise pro mezinárodní právo (ILC). *Expulsion of Aliens. Memorandum by the Secretariat*. op. cit., s. 158.

²¹³ GOODWIN-GILL, op. cit., s. 228, 262.

²¹⁴ Pojem libovůle byl Mezinárodním soudním dvorem v případě *Ellettronica Siculla SpA (ELSI)* definován jako „úmyslné nedodržování řádného právního postupu, jednání, které ve smyslu právní korektnosti šokuje nebo alespoň překvapuje“. Rozhodnutí MSD ve věci *Ellettronica Siculla SpA (ELSI)*. In: *Sb. rozh. MSD (ICJ Reports)*, 1989, s. 76.

²¹⁵ Princip zákazu libovůle je tedy možné implicitně dovodit i z čl. 13 MPOPP upravujícího procedurální práva cizince v řízení o vyhoštění, včetně požadavku zákonnosti rozhodnutí o vyhoštění. Srov. OSN. Výbor pro lidská práva (HRC). *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant* z 11. 4. 1986, bod 10.

²¹⁶ GOODWIN-GILL, op. cit., s. 308.

tedy zdali nebylo při tvorbě zákona o pobytu cizinců, zejména při tvorbě § 119 a násl., zneužito diskreční pravomoci státu mu v této oblasti dané. Jistou míru pochybnosti o zneužití diskreční pravomoci státu může vyvolávat skutečnost, že česká právní úprava vylučuje užití správního uvážení orgánu v otázce, zda správní vyhoštění uloží, či neuloží, přestože by díky zakotvení správního uvážení bylo nejen možné daleko lépe reflektovat individuální okolnosti případu, ale také by bylo adekvátně vyhověno požadavku na přiměřenost přijímaného řešení. Nicméně i přes uvedené skutečnosti, které vnímáme jako problematické, máme za to, že při tvorbě § 119 a násl. zákona o pobytu cizinců nebylo Českou republikou při zákonodárné činnosti zneužito diskreční pravomoci, která jí je v dané oblasti svěřena, neboť česká právní úprava odpovídá nejen výše analyzovaným tradičním limitům mezinárodního práva, ale z větší míry, jak je v této práci rozebráno, i jejím lidskoprávním závazkům.

4.1.2 Zákaz libovůle dle § 2 odst. 2 správního řádu

Zákaz zneužití správního uvážení je v rámci české právní úpravy možné ztotožňovat se zákazem libovůle, která bývá spojována s pojmy jako absolutní volnost či svévole a charakterizována jako volnost v podobě ničím nevázaného uplatňování vůle subjektu vykonávajícího správu.²¹⁷ Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že pojem libovůle nabývá na podstatě právě v souvislosti se správním uvážením, neboť je to právě neomezené správní uvážení, které je však v právním státě nepřípustné²¹⁸ a které vytváří prostor pro libovůli.²¹⁹ Je však třeba poznamenat, že možnost zneužití správního uvážení se nepojí výhradně s neomezeným správním uvážením, v opačném případě by totiž nebylo zneužití správního uvážení vzhledem k nepřípustnosti absolutní volné úvahy reálně možné. I při vyloučení krajního projevu libovůle spojeného výhradně s absolutní volnou úvahou existuje v praxi široký prostor pro zneužití správního uvážení, jež je spojen se správním uvážením

²¹⁷ SKULOVÁ, op. cit., s. 49.

²¹⁸ Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, „absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“

²¹⁹ HANUŠ, Libor. *Právní argumentace nebo svévole. Úvahy o právu, spravedlnosti a etice*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 99.

ve všech jeho stupních vázanosti a volnosti. Vzhledem k uvedenému hraje zákaz zneužití správního uvážení důležitou roli i v rámci řízení o správním vyhoštění.

Zákaz zneužití správního uvážení je v rámci českého právního pořádku zakotven spolu se zákazem zneužití pravomoci v již zmíněném § 2 odst. 2 správního řádu. Z uvedeného důvodu je vhodné vnímat zásadu zákazu zneužití pravomoci a zásadu zákazu zneužití správního uvážení jako jednu totožnou zásadu, která se projevuje ve dvou rovinách, které spolu naprosto neodmyslitelně souvisejí, neboť zákaz zneužití pravomoci je možné vnímat jako výchozí premisu pro zákaz zneužití správního uvážení. Obě dvě tyto roviny lze dovést ze zásady legality dle čl. 2 odst. 3 Ústavy, respektive dle čl. 2 odst. 3 LZPS, dle kterých je možné státní moc vykonávat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Druhý stavební kámen zásady zákazu zneužití pravomoci a zákazu zneužití správního uvážení je pak třeba hledat v čl. 4 odst. 4 LZPS, podle něhož jsou orgány veřejné moci povinny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod.²²⁰

První rovinou uvedené zásady je zákaz zneužití pravomoci, z níž plyne povinnost správních orgánů uplatňovat svoji pravomoc²²¹ pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena.²²² Ke zneužití pravomoci v rámci řízení o správním vyhoštění může dojít například tehdy, rozhodne-li správní orgán o vyhoštění cizince bez zákonného důvodu k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy je-li vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu, že se určitá osoba zdá správnímu orgánu nedůvěryhodná či nebezpečná, ačkoliv taková osoba nenaplnuje některý z důvodů pro vyhoštění.

Druhá rovina zásady obsažené v § 2 odst. 2 správního řádu se projevuje právě ve zde analyzované zásadě zákazu zneužití správního uvážení. Dle uvedené zásady je správním orgánům přikázáno užívat volného prostoru

²²⁰ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 21–32.

²²¹ K pravomoci blíže POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, op. cit., 2015, s. 32–49. Pojem „pravomoc“ lze v zásadě definovat jako okruh právních prostředků, které má správní orgán v dispozici k realizaci své působnosti (předmětu činnosti). Pravomoc představuje možnost vydávat rozhodnutí, tzv. jiné úkony (sdělení či vyjádření), opatření obecné povahy a uzavírat veřejnoprávní smlouvy ve věcech, ve kterých je dána jeho působnost.

²²² § 2 odst. 2 správního řádu.

poskytnutého zákonem přiměřeně a v souladu s ústavními principy a ostatními zásadami činnosti správních orgánů, opačně je možno říci, že dle uvedené zásady je správním orgánům zakázáno překročit zákonné meze, které jeho správní uvážení omezují.²²³ Obecným předpokladem přitom je, že správní orgán užije správní uvážení výhradně v těch případech, kdy zákon poskytne prostor pro jeho užití, tedy kdy zákon nestanoví pevné pravidlo, z něhož pro daný skutkový stav vyplývá jediné možné řešení.

4.1.3 Praktické zajištění zásady zákazu zneužití správního uvážení

Bezchybné hmotněprávní zachycení zákazu zneužití pravomoci a zákazu zneužití správního uvážení, které plně koresponduje evropskému vzoru, by však nemohlo být plnohodnotně naplněno, kdyby nebylo v rámci řízení o správním vyhoštění zajištěno vhodným procesním nastavením. O naplnění uvedené zásady by tedy nebylo možné hovořit bez zajištění spravedlivého řízení o správním vyhoštění.

Naprosto stěžejní požadavek, jehož absence by zapříčinila nemožnost přezkoumání řízení o správním vyhoštění, a tedy i nemožnost přezkoumání důvodů rozhodnutí a postupu správního orgánu, představuje požadavek náležitého odůvodnění, který poskytuje informační základ pro případné přezkoumání rozhodnutí v rámci opravného prostředku či soudního přezkumu. Je to tedy právě odůvodnění, z kterého je znatelné, zda správní orgán rozhodoval výhradně v rámci své pravomoci a v rozsahu volného prostoru, poskytnutého mu zákonem pro případy rozhodování o správním vyhoštění, a zda při užití správního uvážení a při výkladu neurčitých právních pojmů postupoval v souladu s ústavními principy, zásadami činnosti správních orgánů a zákonnými hledisky, tedy zda nepřekročil meze správního uvážení v této práci popsané.

Na druhou stranu je třeba poznamenat, že odůvodnění je „pouhým“ odrazem reálně probíhajícího řízení o správním vyhoštění, a proto nelze tvrdit,

²²³ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08, „správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a nesmí vést k libovůli orgánů, které rozhodují v daňovém či jiném správním řízení. Již z jazykového výkladu je přitom jasné, že správní uvážení je úvahou, a nikoliv naopak aplikací dispozic právních norem s kauzistickými hypotézami. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.“

že právo na odůvodnění je tím jediným právem, které po procesní stránce zajišťuje její respektování. Odůvodnění, jakožto součásti výsledného rozhodnutí, totiž předchází celá další škála procesních práv, které se v dílčích nuancích podílejí na zajištění zásady zákazu zneužití pravomoci a zákazu zneužití správního uvážení. Jsou to totiž zejména zjištění individuálních okolností případu, jejich právní posouzení a z takto zjištěného a posouzeného stavu věci logicky dovozené závěry zachycené v rámci individuálního správního aktu, jímž se řízení o správním vyhoštění v prvním stupni končí, jejichž respektováním je naplněno spravedlivé řízení o vyhoštění a zajištěno neporušení zákazu zneužití pravomoci a zákazu zneužití správního uvážení. Avšak nelze zapomínat, že zjištění a posouzení skutkového stavu a následující vydání rozhodnutí o správním vyhoštění by nebylo možné bez poskytnutí dalších dílčích procesních práv v podobě práva na poučení o procesních právech a povinnostech směřující k pochopení důsledků řízení a případného rozhodnutí o správním vyhoštění, dále také práva na jazykovou a právní pomoc a práva na účinný opravný prostředek.

Ačkoliv tedy neposkytnutí jakéhokoliv z uvedených procesních práv nevede automaticky k porušení analyzované zásady, bez poskytnutí byť i jedné z uvedených záruk je vždy možné pochybovat o plnohodnotném respektování zákazu zneužití správního uvážení, neboť absence kteréhokoliv z uvedených práv zpochybňuje skutečnost, že správní orgán zjistil individuální okolnosti případu a že tyto odpovídajícím způsobem právně správně posoudil, přičemž je to právě právo na individuální rozhodnutí (zákaz hromadného vyhoštění), které v rámci řízení o správním vyhoštění hraje důležitou roli a jehož naplnění stojí na obdobných procesních právech jako respektování zákazu zneužití správního uvážení.

4.1.4 Dílčí závěr

Zákaz zneužití správního uvážení je tedy vzhledem k výše uvedenému možné vnímat jako jeden ze stěžejních limitů rozhodování správního orgánu o správním vyhoštění při užití správního uvážení. Hranice tohoto limitu však mohou splývat s jinými limity, mezi které je třeba řadit právo na individuální rozhodnutí (zákaz hromadného vyhoštění).

Na jednu stranu sice oba z uvedených požadavků kladených na řízení o vyhoštění a na činnost orgánů v něm působících, tj. rozhodujících či vydávajících závazné stanovisko, sledují rozdílné dílčí cíle v rámci řízení o vyhoštění (samozřejmě při plném respektování společného cíle v podobě zajištění spravedlivého řízení), kdy právo na individuální rozhodnutí cílí na to, aby rozhodnutí bylo přijato na základě zjištění a zhodnocení individuálních okolností případu, a zákaz zneužití správního uvážení směřuje k tomu, aby řízení o správním vyhoštění bylo vykonáno a rozhodnutí vydáno v rámci mezi ústavních principů, zásad činnosti správních orgánů a jiných legislativních mezí. Na druhou stranu jsou tyto požadavky a jimi sledované cíle ve výsledku neoddělitelné a pouze při jejich společném naplnění lze hovořit o spravedlivém řízení a odpovídajícím a proporcionálním rozhodnutí.

Hmotněprávní zachycení uvedených požadavků není přitom v rámci české právní úpravy problematické, ba naopak zdá se být naprosto bezchybné. Tato zdánlivá dokonalost je však narušena praktickým zajištěním uvedeného zákazu, který vykazuje (v této práci dále nastíněné) nedostatky v podobě možných pochybností zjištění individuálních okolností případu a zajištění všech procesních práv cizince důležitých pro zjištění skutkového stavu věci i pro zajištění účinného prostředku ochrany. Nezajištění těchto práv může mít nezanedbatelný vliv na přijetí výsledného řešení, kterým pak může dojít ke zneužití pravomoci či zneužití správního uvážení, například bude-li cizinec vyhoštěn, ačkoliv nejsou dány důvody pro jeho vyhoštění nebo ačkoliv je dána překážka jeho vyhoštění, ale tyto individuální okolnosti případu rozhodné pro vydání rozhodnutí nebyly z důvodu porušení uvedených procesních práv zjištěny či nebyly reflektovány v rámci právního posouzení zjištěného skutkového stavu věci, což vedlo k rozporům mezi právním a skutkovým posouzením a k přijetí neodpovídajícího a nepřiměřeného řešení.

4.2 Zásada přiměřenosti

4.2.1 Základní východiska

Jedním z klíčových zásad významně ovlivňujících výkon (provedení) správního uvážení je zásada přiměřenosti. Tuto zásadu přitom můžeme charakterizovat jako příkaz pro správní orgán, aby pro zásahy do sféry jednotlivce

volil takové prostředky, které umožní dosáhnout legitimního cíle veřejné správy a zároveň zasáhnou do práv a oprávněných zájmů adresáta v co nejmenší míře.²²⁴ Judikatura přitom tuto zásadu chápe v širší souvislosti obsahující tři dílčí zásady – způsobilost a vhodnost, potřebnost a přiměřenost (v užším slova smyslu).²²⁵ Zásada přiměřenosti přitom není jen českou doménou, kdy ji nalezneme v § 2 odst. 3 správního řádu, ale je známa i na úrovni právních předpisů Rady Evropy, resp. v rozhodovací praxi ESLP, rovněž je uznávána i právem EU, návratovou směrnicí nevyjímaje. Jinými slovy jde vždy o to nalézt řešení nejlépe vyhovující okolnostem případu. Současně má zásada přiměřenosti hmotněprávní i procesní dimenzi. V této kapitole se věnujeme primárně hmotněprávní dimenzi. Procesní dimenzi se samostatně nevěnujeme, avšak vždy v rámci jednotlivých kapitol na souvislosti spojení se zásadou přiměřenosti upozorníme.

4.2.2 Obsah zásady přiměřenosti

Při užití správního uvážení se přitom jedná o jednu z nejdůležitějších zásad, neboť základním smyslem správního uvážení je právě nalézt řešení odpovídající, a tedy i přiměřené okolnostem případu. Při ukládání správního vyhoštění se zmíněná zásada projevuje poměrně specificky a ve dvou rovinách. Proto hodnotíme, kde a jakým způsobem ovlivňuje zásada přiměřenosti přímo správní uvážení při rozhodování o správním vyhoštění, a současně představujeme hodnocení, zda zákonodárce založil správním orgánům možnost využít při rozhodování zásadu přiměřenosti v potřebné míře. Jinými slovy zde rozebíráme, zda zákonná úprava vůbec umožňuje reagovat přiměřeně na konkrétní případy (životní situace).

Hodnocení první roviny nastíněné problematiky je poměrně lakonické, neboť při pohledu do právní úpravy zjistíme, že správní orgány ve skutečnosti nemají v otázce uložení správního vyhoštění založenou potřebnou míru

²²⁴ Obdobně SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 56; HENDRYCH, 2016, op. cit., s. 86.

²²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, č. j. 4 As 71/2006-83.

volnosti, resp. že se zde správní uvážení takřka neuplatní.²²⁶ Zákodárce totiž patrně vyšel z poměrně přísně stanovené základní úpravy obsažené v návratové směrnici, která stanovuje obecnou povinnost cizinců bez příslušného povolení opustit území členských států EU.²²⁷ Česká republika přitom ve větší míře nevyužila možnost uplatnění výjimek z tohoto pravidla, jak připouští návratová směrnice, ale naopak pojala uložení správního vyhoštění jako základní reakci na porušení povinnosti pobývat na území České republiky s příslušným pobytovým oprávněním, resp. na protiprávní jednání cizinců.²²⁸ Zákon o pobytu cizinců v zásadě předpokládá jediný možný následek porušení právních povinností cizinců, a to vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Jinými slovy správní uvážení v rámci rozhodnutí o správním vyhoštění není přítomno (vyjma případu posuzování opakovaného porušení povinností uložených zákonem o pobytu cizinců, kdy správní orgány mohou, ale nikoliv nutně musí rozhodnout o uložení správním vyhoštění), a naopak se zde jedná primárně o zjišťování, zda jednání cizince naplňuje znaky předpokládané skutkovými podstatami v § 119 zákona o pobytu cizinců s tím, že při jejich naplnění nemají správní orgány možnost úvahy o dalším postupu, ale naopak musí uložit správní vyhoštění. Možnost užití správního uvážení a většího uplatnění zásady přiměřenosti se objevuje až při rozhodování o stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států EU (resp. České republiky v případě státního příslušníka členského státu EU) a délky doby určené k opuštění území členských států EU, potažmo České republiky samotné.

Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom uvedený závěr potvrzuje a současně doplňuje, že jediným korektivem výkladu ustanovení o správním vyhoštění je posouzení otázky, zda správní rozhodnutí nepřiměřeně

²²⁶ Zde je nutné uvést, že uvedené tvrzení není definitivní. Zákodárce totiž v určitých případech hodnocení přiměřenosti předpokládá (zejména § 119a zákona o pobytu cizinců) a s případným nepřiměřeným zásahem do konkrétních práv cizince spojuje nemožnost uložení správního vyhoštění. Tyto případy jsou však spíše výjimkou z pravidla, že se přiměřenost správního vyhoštění (vyjma nepřiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život) pravidelně neposuzuje, a proto docházíme k uvedenému závěru.

²²⁷ Čl. 6 odst. 1 návratové směrnice.

²²⁸ Na dílčí odlišnosti bude v textu upozorněno.

nezasáhne do práva vyhošťované osoby na soukromý a rodinný život.^{229, 230} Pokud se vrátíme k rozboru právní úpravy, lze v obecnosti konstatovat, že pokud cizinec (a to byť i formálně) naplní svým jednáním skutkovou podstatu podle § 119 zákona o pobytu cizinců, nezbyvá Policii České republiky (dále jen „policie“) než vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Vzhledem k tomu, že skutkové podstaty podle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pokrývají takřka všechny myslitelné prohřešky cizinců (některé však velmi závažné a u nich je správní vyhoštění zcela na místě), lze mít takovou právní úpravu za velmi přísnou a směřující k vyhoštění i v případech, v nichž taková reakce nemusí být zcela adekvátní. Podle našeho názoru přitom jediný všeobecný korektiv, kterým je neuložení správního vyhoštění v případě, že by správní vyhoštění nepřiměřeně zasáhlo do práva na soukromý a rodinný život cizince, nenabízí z povahy věci odpovídající reakci na (všechna a kvalitativně odlišná) protiprávní jednání cizinců. K vydání správního rozhodnutí proto může dojít i v případech, kdy to bude nepoměrně přísné a nepřiměřené, resp. kdy se to bude jevit ne zcela namístě. Lze kupř. zmínit případ uvedený v § 119 odst. 1 písm. b) bod. 3 zákona o pobytu cizinců, kdy správní orgán musí přistoupit k uložení správního vyhoštění i v případě, že by cizinec na území České republiky pobýval bez platného cestovního dokladu jediný den (k čemuž může dojít i v důsledku nepředvídatelných okolností či při zpoždění vydání nového dokladu zastupitelským orgánem dané země).

²²⁹ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017-30, uvedl, že „z judikatury zdejšího soudu (např. rozsudky ze dne 20. 7. 2017, č. j. 1 Azs 199/2017-27, ze dne 29. 11. 2017, č. j. 5 Azs 3/2017-29) vyplývá, že rozhodnutí o správním vyhoštění se vydá tehdy, jestliže nastane některá ze skutkových okolností předvidaných v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, za předpokladu, že se nejedná o nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010-74, ze dne 12. 10. 2016, č. j. 3 Azs 139/2016-46, ze dne 10. 2. 2017, č. j. 4 Azs 8/2017-21, či ze dne 28. 6. 2017, č. j. 2 Azs 120/2017-19). Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 20. 7. 2017, č. j. 1 Azs 199/2017-27, dodal, že v některých případech správní orgán na počátku nebo v průběhu řízení o správním vyhoštění skutečně dospěje k závěru, že vyhoštění osoby není možné (typicky s ohledem na nepřiměřený zásah takového rozhodnutí do jejího rodinného života). Namísto toho potom vydá rozhodnutí o povinnosti cizince opustit území dle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, který stanoví: „rozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá dále cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území“.

²³⁰ V této souvislosti je vhodné upozornit, že se při posuzování nepřiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život jedná o výklad neurčitého právního pojmu a ve své podstatě tak o užití správního uvážení nejde. Souvislostem nepřiměřeného zásahu do práva na rodinný a soukromý život bude věnována pozornost níže v rámci samostatné kapitoly.

Cílem této pasáže textu není zpochybňovat význam či nezbytnost správního vyhoštění, ale naopak upozornit na skutečnost, že správní orgány nemají možnost pružně reagovat na některá marginální pochybení cizinců. Domníváme se, že by bylo možné uvažovat o dvou cestách řešení, a to buď zakotvit širokou možnost správního uvážení již při rozhodování o uložení samotného správního vyhoštění, popř. uvažovat o zavedení institutu podmíněného upuštění od uložení správního vyhoštění. V prvním případě by se jednalo o případy marginálních pochybení, u kterých by správní vyhoštění bylo příliš přísnou reakcí vzhledem k povaze porušení zákonem stanovené povinnosti. Jinými slovy by zde došlo k širší možnosti uplatnění zásady přiměřenosti. V druhém případě by správní orgány sice konstatovaly porušení zákona o pobytu cizinců, nicméně správní vyhoštění by podmíněně odložily a navázaly jej na splnění určitých podmínek (např. obstarání platného cestovního dokladu). Pokud by tyto podmínky cizinec nesplnil, rozhodly by o vykonání správního vyhoštění. Máme za to, že současná právní úprava umožňuje adekvátně reagovat na „typická porušení“ povinností cizinců, avšak jeví se jako příliš přísná, resp. neumožňující reagovat adekvátně, na drobná porušení zákonem stanovených povinností.

Z výše uvedeného vyplývá, že zásada přiměřenosti, resp. hodnocení přiměřenosti, se ve fázi rozhodování o samotném správním vyhoštění takřka neobjevuje. Výjimku z nastíněné situace představuje již zmíněná otázka hodnocení přiměřenosti zásahu správního vyhoštění do práva cizince na soukromý a rodinný život. Správní orgány totiž nemohou vyhostit cizince v případě, pokud by uložení správního vyhoštění představovalo nepřiměřený zásah do jeho práva na soukromý a rodinný život. Jelikož je problematika práva na soukromý a rodinný život věnována samostatná kapitola, bude zde upozorněno jen na dílčí specifika uplatnění zásady přiměřenosti. Obecně platí, že zásada přiměřenost pravidelně bývá využívána v souvislosti s uplatněním správního uvážení, tj. při hledání přiměřeného rozhodnutí (např. přiměřené výše pokuty). Oproti tomu v rámci rozhodování o uložení správního vyhoštění se posouzení otázky přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život objevuje v jiné formě, a to jako neurčitý právní pojem, resp. se zde jedná o výklad a aplikaci neurčitého právního pojmu. Pokud totiž správní orgány shledají, že by byl důsledkem vydání rozhodnutí

nepřiměřený zásah do práva na rodinný a soukromý život, rozhodnutí o správním vyhoštění se nevydává. Podle našeho názoru však takto úzce specifikovaná možnost hodnocení přiměřenosti nemůže postačovat k závěru, že právní úprava umožňuje vždy přiměřeně reagovat na protiprávní jednání cizinců, a nemůže tedy ani ničeho změnit na výše uvedeném závěru o nedostatečnosti možností správních orgánů reagovat přiměřeně na marginální protiprávní jednání cizinců.

Jak bylo již naznačeno výše, zásada přiměřenosti se uplatní v širším rozsahu toliko při stanovování délky doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území států EU a délky doby k dobrovolnému opuštění území členských států EU. Právě v obou nastíněných otázkách je správním orgánům založena poměrná široká volnost, neboť zákon o pobytu cizinců umožňuje dobu zákazu stanovit v poměrně širokém rozpětí až na dobu 10 let, resp. 5 a 3 let a v případě doby určené k dobrovolnému opuštění území členských států EU v délce 7 až 60 dnů, popřípadě v době kratší než 7 dní. Konkrétní uplatnění zásady přiměřenosti, resp. kritéria, která mají sloužit tomu, aby stanovená délka zákazu vstupu na území členských států EU byla přiměřená, bychom mohli nalézt v § 174a zákona o pobytu cizinců. Odstavec 1 zmíněného ustanovení uvádí, že „*při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.*“ Za účinnosti dřívější právní úpravy měl citovaný odstavec všeobecný dosah na rozhodování podle zákona o pobytu cizinců s tím, že správním orgánům byla uložena povinnost, aby i při vydání rozhodnutí o správním vyhoštění přihledly ke kritériím uvedeným v citovaném ustanovení. Kritéria obsažená v citovaném ustanovení přitom lze v obecnosti hodnotit jako racionální a vhodná pro posuzování dopadů rozhodnutí vydávaných podle zákona o pobytu obecně, tak i ve vztahu ke správnímu vyhoštění.

Shodně se v daném ohledu vyjadřovala i judikatura.²³¹ Navzdory skutečnosti, že zákon o pobytu cizinců nově nepředpokládá²³² při rozhodování o délce zákazu vstupu na území členských států EU využití § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, bude jeho využití i nadále namístě. Mnohem více uvedené platí v otázce stanovení doby k opuštění území členských států EU (resp. České republiky v případě státního příslušníka členského státu EU), kde je možné uložit i velice krátkou dobu k opuštění území, a proto by měly správní orgány vždy přihlížet k individuálním okolnostem případu. K tomu jim mohou pomoci právě kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců s tím, že lze očekávat, že soudy budou jejich aplikaci i nadále vyžadovat.

Současně je potřebné zdůraznit, že ani možnost posouzení přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění toliko v otázce stanovování délky doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území států EU (resp. České republiky v případě státního příslušníka členského státu EU) a délky doby k opuštění, nemůže nahradit (pro určité případy, kdy nemusí být uložení správního vyhoštění namístě) deficit absence obecného využívání zásady přiměřenosti při rozhodování o uložení správního vyhoštění samého.

Jiná není ani situace v případě vyhošťování občana EU a jeho rodinného příslušníka dle § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, kde by snad mohl být naznačen prostor pro možnou volnou úvahu, a to užitím slovního spojení

²³¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 8 Azs 60/2014-35, „rozhodnutí o správním vyhoštění musí sledovat zásadu proporcionality, která spočívá v požadavku, aby intenzita zásahu do práv cizince byla přiměřená významu veřejného zájmu, ke jehož ochraně má zásah, reprezentovaný rozhodnutím o správním vyhoštění, sloužit. Ačkoliv správní orgán musí při svém rozhodování zohlednit kritéria obsažená v § 174a zákona o pobytu cizinců, nemusí je všechny výslovně vyjmenovávat ve svém rozhodnutí. Je však třeba trvat na tom, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že ve vztahu k nim činil skutková zjištění a posuzoval je.“

²³² Podle § 174 odst. 3 zákona o pobytu cizinců „přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví. V rámci řízení o správním vyhoštění přitom zákon o pobytu cizinců povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí neukládá.“

„lze vydat“,²³³ kdy „rozhodnutí o správním vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně, lze vydat pouze v případě, že občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník a) ohrožuje bezpečnost státu, b) závažným způsobem narušuje veřejný pořádek; to neplatí, jde-li o občana Evropské unie, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let; do této doby se nezapočítává doba výkonu trestu odnětí svobody, nebo c) ohrožuje veřejné zdraví tím, že trpí nemocí uvedenou v požadavcích, opatření před zavlečením infekčního onemocnění, pokud k takovému onemocnění došlo do 3 měsíců po vstupu na území.“

Nicméně zastáváme názor, že uvedené slovní spojení „lze vydat“ nedává správnímu orgánu prostor uvážit, zda i přesto, že bude splněna alespoň jedna ze zde vyjmenovaných podmínek pro vyhoštění občana EU či jeho rodinného příslušníka, občana EU či jeho rodinného příslušníka vyhostí, či nikoliv. Ba naopak máme za to, že slovní spojení „lze vydat“ v daném ustanovení pouze uvádí, že občana EU či jeho rodinného příslušníka je možné vyhostit pouze v případě splnění jedné ze zde vyjmenovaných podmínek. Tento závěr činíme na základě systematického výkladu souvisejících ustanovení zákona o pobytu cizinců. Citované ustanovení by tedy mohlo znít také takto: „rozhodnutí o správním vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně, správní orgán vydá, bude-li splněna alespoň jedna z následujících podmínek...“.

²³³ Ztotožňujeme se závěrem recenzenta, který zastává názor, že slovní spojení *lze vydat* správní vyhoštění je nezbytné vykládat v souladu se zásadou oficiality tím způsobem, že správní orgánům umožňuje uvážit o tom, zda je vůbec na místě řízení zahájit, resp. posoudit zda zjištěné skutečnosti odůvodňují zahájení řízení o správním vyhoštění. Po našem soudu však slovní spojení *lze vydat* v kontextu zákona o pobytu cizinců nelze vykládat tím způsobem, že by následně mohl správní orgán uvážit o tom, zda rozhodnutí o správním vyhoštění vydá, či nikoliv. Podle našeho názoru musí správní orgány, i přes formulaci *lze vydat*, při zjištění důvodů směřujících k zahájení řízení, které se následně v rámci řízení „potvrdí“, správní vyhoštění uložit. Vycházíme zde ze závěrů judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 7 Azs 146/2017-44), která přistupuje k výkladu předmětných ustanovení zákona o pobytu cizinců přísným způsobem a nedovozuje správním orgánům možnost uvážit o tom, zda správní vyhoštění uložit, či nikoliv. Souhlasíme s recenzentem, že slovní spojení *lze vydat* pravidelně zakládá správním orgánům správní uvážení v otázce, zda rozhodnutí vydají, či nikoliv, a že by tudíž z hlediska jazykového výkladu skutečně bylo namístě připustit, aby správní orgány měly uvážení v otázce, zda rozhodnutí vydají, či nikoliv. Ostatně se sami na vícero místech této monografie vyslovujeme pro širší zakotvení správního uvážení, a proto bychom se s takovýmto výkladem i ztotožnili. I přes tuto skutečnost se však nedomníváme (zejména s ohledem na závěry judikatury), že by za současných okolností byl výklad daného ustanovení směřující k založení uvážení v otázce (ne)vydání rozhodnutí o správním vyhoštění možný.

Je však zcela na místě položit si otázku, proč je v daném ustanovení užit slovní obrat „lze vydat“ ve znění naznačujícím možnost užití volné úvahy, je-li tato v daném případě vyloučena a je-li takové znění při jazykovém výkladu matoucí.

Je vhodné upozornit, že se v praxi vyskytly případy, kdy ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců bylo vykládáno i jako prostor pro volnou úvahu rozhodnutí o správním vyhoštění vydat, či nevydat, kdy řízení o vyhoštění bylo z důvodu nepřiměřenosti vyhoštění zastaveno a cizinec byl pouze poučen o povinnosti vycestovat z důvodu absence pobytového oprávnění a současně mu byl vydán výjezdní příkaz.²³⁴ Nicméně nastíněné případy však představují výjimky z pravidla, že správní orgány nemají možnost uvážit o tom, zda správní vyhoštění uloží, což v řadě ohledů, jak již bylo uvedeno, považujeme za problematické.

4.2.3 Dílčí závěr

Z výše uvedeného textu lze učinit závěr, že zásada přiměřenosti se v rámci rozhodování o správním vyhoštění objevuje spíše v dílčí míře, resp. že o jeho uplatnění uvažuje zákonodárce zejména v rovině výkladu neurčitého právního pojmu přiměřenost zásahu do práva na soukromý a rodinný život a současně spojuje zásadu přiměřenosti se správním uvážením v otázce stanovení délky doby zákazu vstupu na území členských států EU. Jinak je naopak správní vyhoštění ukládáno „automaticky“, pokud správní orgány shledají, že jednání cizince naplnilo znaky příslušné skutkové podstaty bez bližšího zkoumání přiměřenosti jeho uložení. Po našem soudu by taková úprava v obecnosti nemusela být nevhodná, pokud by s sebou nepřinášela přílišnou tvrdost v případech marginálních porušení zákona, resp. pokud by správní vyhoštění nebylo uloženo i v případě zcela marginálního porušení zákona. Proto se domníváme, že by mohlo být do budoucna uvažováno o větších možnostech užití správního uvážení již ve fázi rozhodování o správním vyhoštění, a tím pádem i většího využití zásady přiměřenosti.

²³⁴ Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, č.j. 5 As 105/2013-32, „dne 22. 10. 2012 bylo při kontrole stěžovatele zjištěno, že se zdržuje na území České republiky od 6. 10. 2012 bez povolení a dne 23. 10. 2012 s ním bylo zahájeno správní řízení, které bylo usnesením ze dne 23. 10. 2012, č.j. KRP A-136372/Č. J. -2012-000022, zastaveno, neboť rozhodnutí o správním vyhoštění by bylo podle § 174a zákona o pobytu cizinců nepřiměřené, když u stěžovatele mohla vzniknout pochybnost, zda si je vědom skutečnosti, že na území České republiky pobývá bez platného oprávnění. Následně byl stěžovatel poučen, že musí z území České republiky vycestovat, neboť nedisponuje žádným pobytovým statutem pro pobyt na jejím území a současně mu byl vydán výjezdní příkaz s platností do 21. 11. 2012.“

4.3 Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti a její projev v řízení o správním vyhoštění

4.3.1 Zásada služby veřejnosti dle § 4 správního řádu

Ačkoliv je zásada veřejné správy jako služby veřejnosti (dále jen „zásada služby veřejnosti“) jednou ze zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 2 až § 8 správního řádu, s jistou mírou nadsázky lze říci, že je to právě zásada služby veřejnosti, která ostatní zásady zaštiťuje, či také, že pro naplnění zásady veřejné správy jako služby je nezbytné respektovat i ostatní zásady. Na podporu tohoto závěru lze odkázat na kapitolu o zásadě legitimního očekávání, kde je uvedeno, že pro naplnění zásady služby veřejnosti je povinností správních orgánů zajistit jednotnost a předvídatelnost jejich postupů, a dále je možné poukázat na skutečnost, že zásada služby jednoznačně zahrnuje zásadu poučovací, uvědomovací a zásadu slyšení. K tomu blíže v následujícím textu.

Vraťme se však k samotnému obsahu zásady služby veřejnosti, která je výslovně zakotvena v čl. 2 odst. 3 Ústavy²³⁵ a v § 4 odst. 1 správního řádu a která ukládá každému, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.²³⁶ Tato povinnost plyne ze samotné podstaty veřejné správy založené na služebním charakteru, z něhož nutně vyplývá požadavek slušnosti a zdvořilosti nejen správního orgánu jako celku, ale také konkrétních úředních osob vůči dotčeným osobám. Každá úřední osoba musí být nadána zvýšenou mírou odolnosti vůči pozitivním i negativním projevům dotčených osob, k nimž dojde v průběhu správního řízení.²³⁷ Ze zásady služby veřejnosti však samozřejmě neplyne povinnost úředních osob „*nechat si ze strany účastníka řízení vše líbit*“.²³⁸

Ačkoliv o zásadě služby veřejnosti výslovně hovoří pouze § 4 odst. 1 správního řádu, konkrétní obsah této zásady nacházíme ve všech odstavcích

²³⁵ Čl. 2 odst. 3 Ústavy: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobech, které stanoví zákon.*“

²³⁶ § 4 odst. 1 správního řádu.

²³⁷ POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, 2015, op. cit., s. 53–56.

²³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2013, č. j. 8 As 16/2012-52 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009-69.

tohoto ustanovení, tedy v zásadě poučovací, zásadě uvědomovací i zásadě slyšení. Obsah těchto zásad bude v této práci popsán v rámci rozboru dílčích procesních práv tvořících právo na spravedlivý proces, zejména v právu být slyšen, jehož součástí tato dílčí práva, a tedy i jejich projev ve formě zásad činnosti správních orgánů, jsou, dovolujeme si na tomto místě vystihnout jejich charakteristiku v rozsahu nutné pro vymezení zásady veřejné správy jako služby veřejnosti.

Zásada služby veřejnosti je totiž naprosto nezbytná pro účast osob na veřejné správě, k ochraně jejich práv a v konečném důsledku i pro kvalitu samotné veřejné správy. Tuto zásadu lze blíže vymežit takto:²³⁹

- Správní orgán umožní osobám uplatňovat jejich práva.²⁴⁰ Každý má v rámci správního řízení právo vyjádřit své stanovisko k věci, která se ho týká, jakož i k podkladům, ze kterých správní orgán vychází, případně navrhnout podklady další.
- Správní orgán má povinnost uvědomit s dostatečným předstihem osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.²⁴¹
- Každý má právo obracet se na správní orgán se stížnostmi proti nevhodnému chování pracovníků správního orgánu nebo proti postupu správního orgánu.²⁴²
- Každý má právo na informace o činnosti správního orgánu,²⁴³ které nachází projev například v právu nahlížet do spisu.²⁴⁴
- V souvislosti s úkonem poskytne správní orgán osobám přiměřené poučení o jejich procesních právech a povinnostech. Správní orgán je povinen jednat otevřeně a zabránit tak újmě, která může vzniknout neznalostí právních předpisů.²⁴⁵
- Správní orgán postupuje vůči všem osobám nestranně.²⁴⁶

239 HENDRYCH, op. cit., s. 377–384.

240 § 4 odst. 3 správního řádu.

241 § 4 odst. 3 správního řádu.

242 § 175 správního řádu.

243 Čl. 17 odst. 5 LZPS.

244 § 38 správního řádu.

245 § 4 odst. 2 správního řádu.

246 § 7 správního řádu, čl. 37 odst. 3 LZPS, čl. 1 Ústavy.

- Správní orgán postupuje ve věci rychle a hospodárně, a to jak z hlediska ochrany veřejného zájmu, tak i ve vztahu k ochraně práv osob, jejichž věc projednává.²⁴⁷
- Správní orgány navzájem spolupracují a dbají souladnosti postupů probíhajících současně a spolu souvisejících.²⁴⁸

4.3.2 Reálné zajištění zásady služby veřejnosti v řízení o správním vyhoštění

Zaměříme se nyní na otázku reálného zajištění zásady služby veřejnosti v řízení o správním vyhoštění, a to v rovině konkrétních zásad, jež jsou projevem zásady služby veřejnosti, a to zásady poučovací, uvědomovací a zásady slyšení.

4.3.2.1 Zásada poučovací

Zásada poučovací²⁴⁹ hraje v řízení o správním vyhoštění významnou roli, neboť zajišťuje, aby osoby byly informovány o důležitých krocích správního orgánu a o svých procesních právech a povinnostech tak, aby v důsledku jejich neznalosti nebyly poškozeny. Z uvedeného vyplývají určité požadavky na kvalitu takového poučení, mezi které beze sporu patří požadavek účinnosti a srozumitelnosti poučení. Správní orgán je tedy povinen formulovat poučení natolik určitě a srozumitelně, aby mu dotčená osoba porozuměla. Jinak řečeno, poučení by mělo být efektivní a účinné, nikoliv formální.²⁵⁰

Je však třeba poznamenat, že zákon ponechává správnímu orgánu jistou míru volnosti v úvaze o rozsahu a obsahu poučení, neboť uvádí, že správní orgány jsou povinny poskytnout dotčeným osobám přiměřené poučení o jejich procesních právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Avšak v případech řízení o správním vyhoštění nelze mít pochyb, že povinnost poskytnout vyhošťovanému cizinci přiměřené poučení je zcela nezbytná, a to vzhledem k povaze a důsledkům řízení o vyhoštění a k osobním poměrům cizince v podobě

²⁴⁷ § 6 správního řádu.

²⁴⁸ § 8 správního řádu.

²⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76. Dle poučovací zásady jsou správní orgány povinny poskytnout dotčeným osobám přiměřené poučení o jejich procesních právech a povinnostech.

²⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012-15.

jazykové bariéry, neznalosti právního systému a zpravidla i v podobě omezení na osobní svobodě. Ostatně právě zde ukazuje i význam správního uvážení v otázkách procesního postupu v řízení, neboť bez jeho řádného zajištění nebude mít účastník možnost se v řízení řádně zorientovat, a ani uplatnit svá příslušná práva.

Dle veřejného ochránce práv lze však mít pochybnosti o reálném zajištění této zásady. Z jeho kontrolní činnosti totiž vyplývá, že poučení, které je vyhošťovaným cizincům poskytováno je mnohdy nedostatečné, tedy zejména nevhodně formulované, případně poskytované v nepřiléhavém jazykovém znění, a to bez přítomnosti tlumočnicka či právní pomoci.²⁵¹ Praxe ukazuje, že nelze postavit na jisto, ba naopak lze pochybovat o tom, zda cizinci vůbec pochopili smysl a důsledky řízení o správním vyhoštění. Tato skutečnost má přitom zcela fatální důsledky na zajištění spravedlivého řízení o správním vyhoštění a na reálnou možnost uplatnění všech procesních práv vyhošťovaného cizince.

Nepochopením důsledků vedeného řízení lze zcela jednoznačně konstatovat, že v případě vydání nezákonného rozhodnutí o vyhoštění vzniká takovému cizinci újma, kterou umocňuje možný výkon rozhodnutí, nepodá-li cizinec opravný prostředek. Pravděpodobnost obrany vyhoštěného cizince je za situace zde popsané mizivá, nebude-li mu řádně zajištěna jazyková či právní pomoc. Reálné využití opravného prostředku je totiž opět fakticky vázáno na srozumitelnost poučení o opravném prostředku, na pochopení důsledků řízení a dále na již zmíněné zajištění jazykové či právní pomoci. Navíc nesmíme zapomínat na poměrně krátkou lhůtu pro podání odvolání. Fatalita důsledků nepodání odvolání, případně jeho opožděného podání, graduje v případě rizika refoulement, kdy výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a újmu tím způsobenou není zpravidla možné zvrátit ani následným konstatováním nezákonnosti rozhodnutí.

4.3.2.2 Zásada uvědomovací

Vedle povinnosti poučovací má správní orgán dle zásady služby veřejnosti i povinnost uvědomovací, dle které správní orgán s dostatečným předstihem

²⁵¹ Zpráva VOP ze dne 7. 1. 2014, sp. zn. 65/2012/VOP/AT a vyjádření veřejné ochránčyně práv Ústavnímu soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16, ze dne 9. června 2016.

uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.²⁵² Nepostačí přitom, aby tato povinnost vyjádřená zásadou uvědomovací byla splněna pouze formálně. Tuto skutečnost je nezbytné mít vždy na paměti i při stanovování lhůt či termínů provedení úkonů. I zde totiž platí, obdobně jako u již uvedené zásady poučovací, že informace (uvědomění) o prováděném úkonu musí být poskytnuty reálně, jinak se správní orgán dopustí závažného porušení procesních práv.²⁵³ Porušení zásady uvědomovací může totiž minimalizovat, či dokonce vyloučit možnost účastníka řízení hájit svá práva, čímž mu může být způsobena nemalá újma.

Projev zásady uvědomovací v řízení o správním vyhoštění se do jisté míry odvíjí od charakteru a účelu daného řízení, kterým je efektivní kontrola migrace. Právě slovo efektivní je zde velmi podstatné, neboť vzhledem k ochraně veřejného zájmu na jedné straně a ochraně práv, zpravidla zajištěného, cizince na druhé straně je třeba, aby bylo řízení o správním vyhoštění prováděno ve lhůtách kratších, než jsou obecné lhůty stanovené správním řádem. Tyto lhůty však nemohou být natolik krátké, aby došlo k zásahu do práv cizince, tedy aby byla minimalizována či vyloučena možnost vyhošťovaného cizince hájit jeho práva. Vzhledem k uvedeným důvodům stanoví zákon o pobytu cizinců sedmidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.²⁵⁴

Je však třeba mít na paměti, že zkrácením lhůt nesmí dojít ke zkrácení práva vyhošťovaného cizince na informace o úkonech správního orgánu, jsou-li tyto informace potřebné k hájení jeho práv. Naprosto stěžejním požadavkem zásady uvědomovací je pak informování vyhošťovaného cizince o zahájení řízení. V první řadě nelze bez uvědomění cizince o zahájení řízení dané řízení vůbec zahájit. V druhé řadě dochází neoznámením zahájení řízení účastníkovi řízení k závažnému zásahu do jeho práv a rozhodnutí vydané v takovém řízení je možné označit za nezákonné.

Co se týče dodržování zásady uvědomovací v řízení o správním vyhoštění, nelze než konstatovat, že praxe správních orgánů nevykazuje žádné systémové nedostatky týkající se samotné skutečnosti, zda je vyhošťovaným cizincům oznamováno zahájení řízení či zda jsou ze strany správního orgánu

²⁵² § 4 odst. 3 správního řádu.

²⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2003, č. j. 7 A 130/2002-28.

²⁵⁴ § 169 t odst. 11 zákona o pobytu cizinců.

uvědomování o skutečnostech důležitých pro vydání rozhodnutí. Jistou míru pochybností však vyvolává forma poskytovaného oznámení či uvědomění, neboť, jak se ve svých zprávách uvádí veřejný ochránce práv, lze mít pochybnosti, že správní orgány nevěnují dostatečný prostor zjišťování jazyka, jímž se cizinec dorozumí. Ačkoliv tedy může být zásada uvědomovací formálně plněna, poskytováním informací v nevhodném jazyce či bez zajištění tlumočnicka či právní pomoci dochází k jejímu porušení, neboť není zajištěno její reálné naplnění. Problém je tedy v daném případě obdobný jako u zásady poučovací, neznalost jazyka a právního řádu v kombinaci s nezajištěním jazykové či právní pomoci má za důsledek neporozumění smyslu a účelu řízení, kdy takto poskytnuté oznámení o zahájení řízení či jiné uvědomění o prováděném úkonu se nepopíratelně odráží i na možnosti vyhošťovaného cizince hájit svá práva.

4.3.2.3 Zásada slyšení

Poslední ze zásad uvedených v § 4 je představována zásadou slyšení, která účastníkům řízení zajišťuje právo uplatňovat a hájit jejich práva a která je naplňována zejména prostřednictvím procesních úkonů účastníků řízení, kterým nesmí být ze strany správního orgánu bráněno. Jedinou výjimkou z uvedené zásady je zjevné zneužití práva ze strany účastníka řízení, které nepožívá právní ochrany.²⁵⁵

Tato zásada je v rámci řízení o správním vyhoštění naplňována primárně skrz výslech vyhošťovaného cizince. Požadavky na vedení tohoto pohovu lze vyvodit z výše uvedeného účinného poskytování poučení a uvědomění o prováděných úkonech, na jejichž základě cizinec porozumí vedenému řízení, dílčím úkonům a zejména důsledkům rozhodnutí o správním vyhoštění. Obecné požadavky na provádění výslechu cizinců stanovil Nejvyšší správní soud, podle kterého „zákon o pobytu cizinců blíže nespécifikuje způsob provádění výslechu účastníka řízení, je nutné, aby správní orgány postupovaly takovým způsobem, že nebudou vznikat pochybnosti o tom, jaké skutečnosti z něj plynou a jaký je vlastně skutkový stav věci.“²⁵⁶ Pro naplnění zásady slyšení je vzhledem k uvedenému nezbytné, aby vyhošťovaný cizinec seznamovaný s důvody svého vyhoštění a s každým obviněním proti němu byl nezbytně vyslechnut právě

²⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81.

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 4 Asz 249/2019-26.

i k správním orgánům spatřovaným důvodům vyhoštění. Jedině tak je vyhoštěnému cizinci řádně umožněno uplatnění jeho práv.²⁵⁷

Reálnému zajištění této zásady v řízení o správním vyhoštění bude věnován prostor již v rámci samostatné kapitoly o právu být slyšen, na kterou odkazujeme. Pouze ve stručnosti je na tomto místě nutné uvést, že praktickým (a palčivým) problémem se jeví formulace otázek kladených při výslechu, kdy například v rámci kapitoly věnované principu *non-refoulement* bude podrobně rozebráno, že vzhledem k praxi nelze mít za to, že cizinec na základě kladených otázek porozuměl smyslu a důsledkům řízení o vyhoštění.

4.3.3 Dílčí závěr

Zásada služby veřejnosti zaštiťuje ostatní zásady obsažené v § 2 až § 8 správního řádu, a proto ji lze do jisté míry ztotožňovat s principem dobré správy. Vzhledem k uvedenému lze problematiku zásady služby veřejnosti uzavřít následujícím konstatováním: má-li být veřejná správa službou, je její povinností poučit a informovat vyhoštěvaného cizince o zahájení řízení, jeho procesních právech a důsledcích s tím souvisejících tak, aby mohl cizinec hájit svá práva, a dále tak, aby byla zajištěna předvídatelnost a v souvislosti s tím i jednotnost všech jejích postupů v souladu se zásadou legitimního očekávání, s cílem vyloučit zneužití pravomoci i zneužití právního uvážení, a naopak ochránit dobrou víru vyhoštěvaného cizince.

Vzhledem k uvedenému nelze než doporučit, aby správní orgán striktně dbal na zajištění účinné jazykové či právní pomoci tak, aby bylo možné zajistit dodržování všech uvedených zásad a procesních práv cizince a aby bylo cizinci umožněno reálné hájení jeho práv.

4.4 Zásada legitimního očekávání a její role v případě rozhodování o správním vyhoštění

4.4.1 Zásada legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu

Ačkoliv se zásada legitimního očekávání neuplatňuje pouze ve vztahu ke správnímu uvážení, jsou to právě řízení založená na volné úvaze, v nichž role zásady legitimního očekávání nabývá na významnosti. V návaznosti

²⁵⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 10. 2010, sp. zn. 57 A 77/2010.

na zásadu zákazu zneužití správního uvážení, které byly věnovány předchozí odstavce, lze říci, že zásada legitimního očekávání zásadu zákazu zneužití správního uvážení do jisté míry dokresluje a spoluutváří, neboť rozhodnutí přijaté v rozporu se zásadou legitimního očekávání může být rozhodnutím přijatým v rozporu se zásadou zákazu zneužití správního uvážení, či opačně, rozhodnutí přijaté v rozporu se zákazem zneužití správního uvážení je rozhodnutím v rozporu se zásadou legitimního očekávání.²⁵⁸

Dle zásady legitimního očekávání, zakotvené v § 2 odst. 4 správního řádu spolu se zásadou nestrannosti a materiální ekvity, platí, že správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Východiskem této pozitivněprávní úpravy je hmotněprávní ústavní princip materiálního právního státu a z něj vyplývající princip právní jistoty, oba implicitně obsažené v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR²⁵⁹ a vyžadující předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní nerozpornost právních aktů v podobě zákonů i individuálních správních aktů. „*Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je totiž nezbytnou součástí jednoho ze znaků právního státu – právní jistoty.*“²⁶⁰ Nepominutelným prvkem principu právní jistoty je přitom nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupů orgánů veřejné moci.²⁶¹ Plnění povinností orgánů postupovat legitimně předvídatelně bylo díky uvedené skutečnosti možné vyžadovat a kontrolovat již v době, kdy správní řád zásadu legitimního očekávání výslovně nezakotvoval.

258 Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, „*porušením principu ochrany legitimního očekávání, a tedy nezákonností, je i zneužití volného správního uvážení, spočívající v tom že správní orgán neudělil státní občanství, přesto, že v průběhu řízení závazným příslibem podmínil udělení státního občanství jedinou podmínkou (zde: zánikem dosavadního státního občanství žadatele), a v průběhu řízení se ukázalo, že tato podmínka fakticky odpadla (zjištěním, že žadatel ve skutečnosti nemá vůbec žádné státní občanství), správní orgán nemůže již odmítnout udělení státního občanství pro nesplnění podmínky jiné (zde: převážně zdržování se na území ČR po dobu trvalého pobytu), jestliže skutečnost, že žadatel z pracovních důvodů převážně žije mimo území ČR, správní orgán znal již předtím, než závazný příslib udělil, navíc za situace, kdy pro promínutí této nové podmínky byly splněny zákonné důvody...*“

259 Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. IV. ÚS 157/0,3 či usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. ÚS IV. 690/2001, „*Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelný princip právní jistoty, jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*“

260 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233.

261 Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. ÚS IV. 690/2001.

Smyslem zásady legitimního očekávání je zajistit, že veřejná správa bude zacházet s objektivně obdobnými případy obdobně a s objektivně rozdílnými případy rozdílně, čímž dochází k rozšíření právní jistoty do oblasti předvídatelnosti řešení skutkového stavu věci. Orgány veřejné správy by tak měly ve svých postupech a rozhodování respektovat určitou míru ustálenosti (kontinuity),²⁶² neboť ze zákazu libovůle a zákazu nedůvodného nerovného zacházení pramení princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, byla-li vytvořena.²⁶³ Legitimní očekávání přitom zakládá pouze taková správní praxe, kterou je možné označit za ustálenou, jednotnou a dlouhodobou „činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.“²⁶⁴

Ustálená správní praxe vyvolává ve vztahu k legitimní předvídatelnosti intenzivnější účinky, s čímž rovněž souvisí přísnější nároky kladené na změnu již ustálené správní praxe. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a nerovným zacházením a že zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá absolutní hodnotu a je omezena jinými zásadami, jež je správní orgán povinen při své činnosti respektovat, zejména zásadou legality či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem. Legitimní očekávání může být prolomeno nejen z důvodu ochrany jiných zásad, například pro rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy,²⁶⁵ ale také z důvodu, že se prokáže, že dosavadní postup a řešení skutkově obdobných

²⁶² SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Alena KLIKOVÁ a Lukáš POTĚŠIL. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 45.

²⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-90 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86.

²⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2016, č. j. 2 Azs 162/2016-22.

²⁶⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, „princip právní jistoty a zásada předvídatelnosti a legitimního očekávání správních rozhodnutí v sobě nezabírají jako atribut právo účastníka řízení, aby nebyl za své protiprávní jednání rozhodnutím správního orgánu postížen, zůstalo-li v minulosti jeho jednání či jednání jiného subjektu (dle trženi účastníka řízení shodně či obdobně) nepostiženo. Účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem, může se domáhat jen toho, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“

principů s ohledem na stav soudní judikatury či teorie není nadále obhajitelný.²⁶⁶ Změna správní praxe však musí být vždy v souladu s nároky transparentní aplikace práva a právní jistoty řádně odůvodněna,²⁶⁷ musí se týkat všech případů, jež mají shodnou či obdobnou povahu, a tato změna musí být činěna do budoucna tak, aby byla zachována možnost dotčených subjektů se s ní seznámit.²⁶⁸

4.4.2 Praktické zajištění zásady legitimního očekávání

Zásada legitimního očekávání tenduje k precedentnímu systému rozhodování a může být důležitým korekčním prvkem zákazu zneužití správního uvážení,²⁶⁹ potažmo korekčním prvkem zneužití omezené diskreční pravomoci států upravit podmínky vyhoštění cizince ze svého území. Správní orgán rozhodující o vyhoštění cizince je tak povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly a aby byla chráněna dobrá víra vyhošťovaného cizince, přičemž stěžejní je okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími o vyhoštění, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů.

Zásada legitimního očekávání však neznamená ulehčení činnosti správního orgánu ve smyslu, že legitimním očekáváním je například možné prolomit zákaz hromadného vyhoštění a skupině osob s obdobnými případy vydat „formulářová“ rozhodnutí se stejným odůvodněním. Zásada legitimního očekávání nevyklučuje povinnost správního orgánu vydávat individuální rozhodnutí založená na posouzení individuálních okolností daného případu, ba naopak je zásadu legitimního očekávání možné vnímat jako doplnění zásady individualizace, která je taktéž zachycena v § 2 odst. 4 správního řádu. Na základě obou uvedených zásad musí totiž správní orgán přijmout řešení, které co nejlépe odpovídá okolnostem daného případu a je přiměřené a nezasahuje nad míru do práv vyhošťovaného cizince a které odpovídá

266 POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, 2015, op. cit., s. 32–49.

267 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233.

268 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132.

269 JEMELKA, PONĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, 2016, op. cit., s. 21–32.

ustálenému a předvídatelnému řešení právně a skutkově shodných či podobných případů.

Pro zajištění respektování uvedeného je naprosto stěžejní náležité odůvodnění, v němž správní orgán na individuálních okolnostech případu vyloží, zda se jedná o situaci, na níž je třeba aplikovat ustálenou rozhodovací praxi, a s přihlédnutím jak k individuálním okolnostem případu, tak k případné ustálené praxi přijme přiměřené a předvídatelné řešení – tedy cizince vyhostí, či nevyhostí. Vzhledem k výše uvedenému je třeba se ptát, zdali by v případě rozhodování o správním vyhoštění nemělo být zachováno správní uvážení ve vztahu k vydání samotného rozhodnutí, díky kterému by bylo možné plně reflektovat individuální okolnosti případu a v čase proměnlivé problémy společnosti a okolnosti migrace a přijímat skutečně přiměřená řešení.

Pro rozhodnutí správního orgánu rozhodujícího o vyhoštění cizince, že nebude nadále ustálenou správní praxi respektovat, musí existovat racionální důvody a okolnosti, na jejichž základě je možné legitimní očekávání vyhošťovaného cizince prolomit, a tyto důvody musejí být řádně odůvodněny.

V souvislosti s požadavky na kvalitu přijímaného řešení však spatřujeme v praxi dva problémy. V první řadě je třeba pochybovat o existenci reálného (reálně existujícího) legitimního očekávání na straně vyhošťovaného cizince, který nezná český právní řád ani český jazyk, a lze tedy jen těžko předpokládat, že má nějakou představu o praxi v rámci vyhošťování cizinců, či vůbec o řízení o správním vyhoštění a jeho důsledcích. Správní orgán se však nemůže v případě absence reálného očekávání cizince zprostit své povinnosti rozhodovat předvídatelně, neboť zásada legitimního očekávání či princip právní jistoty v sobě bezesporu skloubí na jedné straně právo vyhošťovaného cizince na legitimní očekávání a na druhé straně povinnost správního orgánu rozhodujícího o vyhoštění rozhodovat předvídatelně. Navíc je nutné poznamenat, že v průběhu řízení vedeného s vadami, které řízení o správním vyhoštění v praxi vykazuje ve smyslu nedostatečného poučení a nezajištění jazykové či právní pomoci, může vyhošťovaný cizinec nabýt zcela opačné (ačkoliv nelegitimní) očekávání či představu o řízení, neboť neporozumí smyslu a důsledkům řízení o správním vyhoštění. Je tedy nezbytně nutné, a to nejen pro zachování zásady legitimního

očekávání a zásady individualizace, respektovat procesní práva cizince a vést řízení způsobem, z něhož cizinec díky vhodnému poučení, správně kladeným dotazům, zajištění jazykové a právní pomoci pochopí smysl a důsledky konaného řízení. Má-li být veřejná správa službou veřejnosti, je její povinností zajistit jednotnost a předvídatelnost svých postupů v souladu se zásadou legitimního očekávání.²⁷⁰

Druhý problém se pojí s jistou mírou pochybností o aprobaci správního orgánu rozhodujícího o vyhoštění zajistit zásadu legitimního očekávání a zásadu individualizace, pakliže z rozdělení pravomocí naprosto jednoznačně vyplývá, že k posouzení překážek vyhoštění je oprávněno (a tedy schopno) výhradně Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) vydávající závazné stanovisko. S uvedeným souvisí také pochybnosti ohledně reálného zajištění legitimního očekávání a předvídatelnosti rozhodování, je-li případ posuzován dvěma orgány na základě skutkového stavu zjištěného pouze jedním z nich. V řízení o správním vyhoštění tak dochází k situaci, kdy skutkový stav a individuální okolnosti případu pro vydání rozhodnutí a také pro zajištění zásady legitimního očekávání, tedy informace o případu pro posouzení, zda se jedná o stejný či obdobný případ odpovídající ustálené praxi, zjišťuje policie. Takto zjištěné informace pak v kontextu překážek vyhoštění posuzuje ministerstvo vydávající závazné stanovisko pro výsledné rozhodnutí. V rámci závazného stanoviska tak dochází k prvnímu posuzování stavu věci, avšak výhradně ve vztahu k překážkám vyhoštění, a tedy i k prvnímu posuzování případu z hlediska ustálené praxe v otázkách překážek vyhoštění. Následně je závazné stanovisko zasláno policii, která na jeho základě vydává výsledné rozhodnutí a která opět posuzuje okolnosti případu ve vztahu k ustálené praxi a zajištění předvídatelnosti rozhodnutí, a to ve vztahu ke všem skutkovým okolnostem případu s výjimkou překážek vyhoštění. Až kombinace postupu ministerstva, které posuzuje překážky vyhoštění, a policie, jež zkoumá okolnosti celého případu s výjimkou překážek vyhoštění, ačkoliv je to právě policie, která i pro posouzení překážek vyhoštění získává informace o stavu věci, může zajistit, že rozhodnutí o správním vyhoštění bude předvídatelné.

²⁷⁰ POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, 2015, op. cit., s. 32–49.

K naplnění zásady legitimního očekávání je navíc zapotřebí, aby správní orgány byly náležitě seznámeny i s relevantní judikaturou soudů ve správním soudnictví, kdy o zajištění takto vysoké míry kvalifikace a znalostí lze u jednotlivých osob vykonávajících činnost v rámci působnosti správního orgánu rozhodujícího o vyhoštění pochybovat. Současně by k plnému uplatnění zkoumané zásady bylo nezbytné systematicky zveřejňovat rozhodovací praxi správních orgánů, což kromě technických problémů naráží i na skutečnost náročnosti anonymizace a volby jazyka, ve kterém by rozhodnutí měla být zveřejňována, neboť český jazyk pro řadu cizinců není srozumitelný. Nastíněné však neznamená, že by na zveřejňování mělo být zcela rezignováno, neboť právě přehledná rozhodovací praxe může být jedním z faktorů, které by mohly vést ke zvýšení povědomí cizinců o možných následcích naplnění zákonem stanovených povinností.

4.4.3 Dílčí závěr

Závěrem k zásadě legitimního očekávání je možné odkázat na dílčí závěr uvedený u zákazu zneužití správního uvážení, neboť působení obou těchto zásad se do jisté míry prolíná. Taktéž zásada legitimního očekávání, dle které nesmí v obdobných případech vznikat nedůvodné rozdíly a dle které je správní orgán povinen zachovávat kontinuitu své ustálené správní praxe, kterou lze prolomit jen z racionálních důvodů, a to výhradně *pro futuro*, spolupůsobí s právem na individuální rozhodnutí.

Výhradně při zachování obou těchto zásad může být přijaté řešení předvídatelné, přiměřené a odpovídající individuálním okolnostem případu. Spolupůsobení těchto zásad je důležité také pro zajištění dodržování zákazu hromadného vyhoštění a zákazu diskriminace a nerovného zacházení s vyhošťovanými cizinci.

Co se týče právní úpravy legitimního očekávání, nelze mít výtek. Jistý problém lze však opět spatřovat v praktickém uchopení. Jisté pochybnosti zde opět pramení ze zjišťování skutkového stavu a zajištění jazykové a právní pomoci a následného dvojího posuzování okolností případu ve vztahu k ustálené praxi. Těmto souvislostem je věnován detailnější prostor v rámci rozboru příslušné české právní úpravy.

4.5 Veřejný zájem v řízení o správním vyhoštění

4.5.1 Veřejný zájem dle § 2 odst. 4 správního řádu

Zásada ochrany veřejného zájmu v kontextu § 2 odst. 4 správního řádu hraje mezi ostatními zásadami činnosti správních orgánů definovanými v § 2 až § 8 správního řádu zvláštní roli, neboť vůči nim do jisté míry stojí v kontrapozici. Její cíl totiž na rozdíl od těchto ostatních zásad nespočívá pouze v ochraně individuálních práv účastníka řízení a v zajištění spravedlivého řízení, ba naopak jejím účelem je zabezpečení souladu přijatého řešení s veřejným zájmem. Tato skutečnost, jakož i sama existence zásady ochrany veřejného zájmu vyplývá z vlastní podstaty veřejné správy a úzce souvisí s jejím zaměřením na realizaci a ochranu právě veřejného zájmu. Nicméně ochrana veřejného zájmu samozřejmě nutně neznamená popření zájmu individuálního, neboť ochrana soukromých a veřejných subjektivních práv je taktéž zájmem veřejným.²⁷¹

Veřejný zájem, k jehož ochraně tato zásada slouží, nelze přitom vyjádřit jako jeden univerzální veřejný zájem, ale jako pluralitu veřejných zájmů. Veřejný zájem je totiž představitelem neurčitých právních pojmů, a proto je tedy nutné jej v každém konkrétním případě vyložit a pečlivě zkoumat, zda je výklad veřejného zájmu naplněn takovými skutečnostmi, jež mají odraz v okolnostech daného případu. Konkrétní obsah veřejného zájmu přibližuje požadavek či účel stanovený v jednotlivých právních předpisech k ochraně veřejného zájmu sloužících, přičemž jeho existenci v podobě principu či hodnoty lze dovodit také z ústavního pořádku.²⁷² Vzhledem k podstatě veřejného zájmu jako neurčitého právního pojmu, který je v čase a místě proměnlivý, není vhodné, aby byl veřejný zájem výslovně označen v zákoně. Podle Ústavního soudu by výslovné označení veřejného zájmu v zákoně vylučovalo, aby správní orgán ve správním řízení tento veřejný zájem vůbec zjišťoval. Deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní, neboť veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrozumnějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek.

²⁷¹ POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, 2015, op. cit., s. 32–49.

²⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04.

Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převáží nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je tedy třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci *a priori* stanovit zákonem. Zjišťování veřejného zájmu je tedy pravomocí moci výkonné, nikoliv moci zákonodárné.²⁷³

Z výše uvedeného plyne, že v určitých případech mohou stát určité veřejné zájmy proti sobě. Tyto proti sobě stojící veřejné zájmy je třeba v řízení poměřovat a v rámci odůvodnění rozhodnutí řádně a pečlivě zdůvodnit, proč v daném případě převáží určitý veřejný zájem nad zájmem jiným. „V případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásab do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.“²⁷⁴

4.5.2 Veřejný zájem v řízení o správním vyhoštění

Veřejným zájmem nejen v řízení o správním vyhoštění, ale obecně v cizinecké agendě je zájem na efektivní kontrolu migrace, tedy zájem na tom, aby na území ČR pobývali jen ti cizinci, kteří zde pobývají v souladu se zákony a kteří splňují všechny podmínky pro oprávněný pobyt. V řízení o správním vyhoštění lze pak konkrétně hovořit i o veřejném zájmu na ukončení pobytu vyhošťovaného cizince v případě, je-li dán důvod pro jeho vyhoštění.²⁷⁵ Tento veřejný zájem však není jediným veřejným zájmem, který hraje v řízení o správním vyhoštění důležitou roli. Vedle zájmu na kontrole migrace a zájmu na ukončení pobytu cizince je tu totiž ještě veřejný zájem na spravedlivém řízení a ochraně individuálních práv vyhošťovaného cizince.

Jak již bylo výše naznačeno, tyto dva zájmy je v řízení o správním vyhoštění třeba poměřovat a na základě provedeného testu přijmout řešení přiměřené okolnostem daného případu. Přiměřenost přijímaného řešení v otázce

²⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

²⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

²⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2003, č. j. 2 As 58/2009-96.

poměrování veřejného zájmu na ukončení pobytu cizince na jedné straně a veřejného zájmu na ochranu individuálních práv cizince na druhé straně se odráží nejen v rovině procesních práv cizince, ale také v rovině na jeho právo na soukromý a rodinný život. Této otázce je věnována samostatná kapitola, na kterou odkazujeme.

Veřejný zájem hraje roli i ve vztahu k ostatním zásadám činnosti správních orgánů, zejména ve vztahu k zásadě legitimního očekávání účastníka správního řízení. Zásada legitimního očekávání totiž nemá absolutní hodnotu a může být omezena jinými zásadami, zejména zásadou souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem.²⁷⁶ Veřejný zájem je tedy podstatným limitem při hledání přiměřeného řešení hledaného na základě správního uvážení, neboť uvedená zásada legitimního očekávání je omezením volnosti a zásada veřejného zájmu je naopak omezením zásady legitimního očekávání. I při poměrování zásady legitimního očekávání a zásady ochrany veřejného zájmu, stejně jako poměrování partikulárních veřejných zájmů, je tedy třeba hledat přiměřené řešení odpovídající individuálním okolnostem daného případu. Ať už tedy převáží kterýkoliv z poměřovaných zájmů, musí být zajištěno, aby druhý veřejný zájem nebyl zcela potlačen. V řízení o správním vyhoštění musí být zachováno alespoň jádro či podstata obou poměřovaných zájmů. Dojde-li například k situaci, kdy v řízení převáží veřejný zájem na ukončení pobytu cizince, musí být zvolené řešení v podobě rozhodnutí o vyhoštění přijato ve spravedlivém řízení, v němž bude zachována imanentní podstata dílčích procesních práv cizince tak, aby cizinci nevznikala nepřiměřená újma a aby mohl v nezbytné míře hájit svá práva.

Pro nalezení přiměřeného a odpovídajícího řešení je tedy nutné zajistit, aby toto řešení bylo přijímáno ve spravedlivém řízení za zachování všech procesních práv vyhošťovaného cizince, zejména jde o právo být slyšen, právo na zjištění skutkového stavu a individuálních okolností případu, právo na právní posouzení tohoto skutkového stavu ve smyslu případného naplnění veřejného zájmu na ukončení pobytu cizince a závěrem také právo na odůvodnění rozhodnutí, z kterého bude zřejmé, jaký veřejný zájem převážil a z jakých důvodů.

²⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233.

4.5.3 Dílčí závěr

Přímo z podstaty veřejné správy vyplývá požadavek ochrany veřejného zájmu chráněného zákonem, který je na dané řízení aplikován. V případě řízení o správním vyhoštění jde konkrétně o zájem na efektivní kontrolu migrace a zájem na ukončení pobytu cizince, v jehož případě je dán důvod pro vyhoštění. Tento zájem však nelze absolutizovat a bezmezně jej upřednostňovat před veřejným zájmem na ochranu individuálních práv, a to jak práv substantivních, tak práv procesních. Z uvedeného důvodu je třeba tyto partikulární veřejné zájmy poměřovat, a až na základě provedeného poměření přijmout odpovídající a přiměřené řešení, jehož přijetí bude řádně odůvodněno. V řízení, v němž bude toto řešení přijímáno, musí být přitom zachováno jádro obou poměřovaných veřejných zájmů, ať už při přijímání rozhodnutí převáží pouze jeden z nich.

5 LIDSKOPRÁVNÍ A DALŠÍ OMEZENÍ A JEJICH PROJEV V ČESKÉ (ZÁKONNÉ) PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

Následující pasáže textu přináší rozbor české právní úpravy z pohledu již výše uvedených limitů a jejich projevů v zákonné úpravě. Přinášíme zejména hodnocení toho, jakým způsobem český zákonodárce reflektuje výše vymezené požadavky s tím, že v dílčí míře je uvedena i reflexe rozhodovací praxe (včetně soudní). V rámci jednotlivých kapitol přitom alespoň v základní míře pro lepší přehlednost upozorňujeme na již výše vymezené limity, či jejich zdroje, s cílem naše závěry co nejvíce zpřehlednit, byť jsem si vědomi rizika, že se některé informace již vyřčené mohou opakovat. Současně v jednotlivých kapitolách upozorňujeme i na souvislosti plynoucí z práva EU s tím, že však nepřinášíme jejich zcela kompletní rozbor, ale upozorňujeme jen na základní východiska plynoucí z práva EU. Obdobně jako výše se nejprve věnujeme hmotněprávním limitům a následně přinášíme rozbor limitů procesních.

5.1 Non-refoulement

Jak už bylo uvedeno výše, základní pravidlo mezinárodního práva v podobě principu non-refoulement představuje neopomenutelné substantivní omezení limitující diskreční pravomoc státu v oblasti úpravy vstupu cizince na jeho území a obdobně též v oblasti úpravy ukončení pobytu cizince.

Princip non-refoulement vyvěrá ze dvou výchozích zdrojů – právních okruhů – a to z právní úpravy práva uprchlického na straně jedné a lidskoprávních smluv na straně druhé. Jen ve stručnosti připomínáme, že prve zmíněný princip non-refoulement v podobě zákazu navrácení zachyceného v rámci okruhu práva uprchlického vychází z definice obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Zakotvení druhé zmíněné podoby principu non-refoulement pak nacházíme v již zmíněném rámci lidskoprávních smluv, konkrétně se jedná o jeho implicitní zachycení v čl. 7 MPOPP či v čl. 3 Úmluvy a o jeho explicitní vyjádření v čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení.

Na tomto místě je také nadmíru vhodné zmínit, že přes jednotu podstaty a smyslu principu non-refoulement a jeho postavení a významu v otázkách

mezinárodní ochrany, azylu a vyhoštění, je třeba vnímat rozdílnost obou uvedených výchozích zdrojů tohoto výrazného limitu vyhoštění. Zákaz navrácení ve smyslu práva uprchlického se totiž, jak samotná oblast úpravy napovídá, *ratione personae* vztahuje pouze na uprchlíky, jimž hrozí újma založená na taxativně vymezených důvodech předestřených výše. Nutno však dodat, že povaha zákazu navrácení uvedená v uprchlickém právu není absolutní, neboť sám odst. 2 citovaného článku obsahuje výjimky z tohoto zákazu, dle kterého „*výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země*“.

Lidskoprávní non-refoulement má na rozdíl od výše uvedeného uprchlického non-refoulement povahu absolutní – co do působnosti *ratione personae*, neboť dopad uvedené úpravy není omezen pouze na uprchlíky, i co do povahy samotného zákazu navrácení.²⁷⁷ Uvedený princip v jeho lidskoprávním podání tedy nepovoluje žádné výjimky, a to ani výjimky v době národní nouze. Důvodem absolutní povahy lidskoprávního non-refoulement je skutečnost, že článek 3 Úmluvy „*zakotvuje jednu ze základních hodnot demokratických společností*“.

Výše uvedené poskytuje závazný rámec povinností jednotlivých států v otázce zákazu navrácení. Následující text se zaměřuje na implementaci vymezených povinností v rámci vnitrostátního práva.

5.1.1 Hmotněprávní rámec a projev non-refoulement v rámci omezení diskreční pravomoci státu při tvorbě zákonů

5.1.1.1 Právo EU

Při zkoumání implementace zákazu navrácení v rámci vnitrostátní právní úpravy je třeba vycházet ze skutečnosti, že právo ČR, jakožto členského státu EU, je v otázkách spadajících do pravomoci EU, a tedy i v otázkách migrace, prováděním jejího práva. Jen okrajově je na tomto místě vhodné

²⁷⁷ Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, ve věci *Soering proti Spojenému království*, stížnost č. 14038/88; rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 1991, ve věci *Cruz Varas a další proti Švédsku*, stížnost č. 15576/89; rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, ve věci *Vilharajab a další proti Spojenému království*, stížnost č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87.

zmínit, že EU se v čl. 6 Smlouvy o EU zavázala přistoupit k Úmluvě s tím, že přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí EU vymezených smlouvami (míněno Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU).²⁷⁸

I přes skutečnost, že EU doposud k Úmluvě nepřistoupila, respektuje právo EU princip non-refoulement, jenž je v rámci primárního práva EU zachycen v čl. 19 odst. 2 LZPEU, dle kterého „*nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu brozí nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu*“.²⁷⁹

Včetně této záruky nachází zákaz navrácení své vyjádření i v právu sekundárním, a to pro případ vyhoštění konkrétně ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), která přiznává členským státům právo vydat rozhodnutí o navrácení vůči těmto osobám při současném respektování zásady non-refoulement a náležitým zohlednění nejvlastnějšího zájmu dítěte, rodinného života a zdravotního stavu dotčeného státního příslušníka třetí země.²⁸⁰

Princip non-refoulement je přitom v citované směrnici zachycen v čl. 9 odst. 1 v podobě „dočasné“ překážky vyhoštění, dle které jsou členské státy povinny odložit vyhoštění, pakliže by jeho vykonáním byla porušena zásada nenavrácení. Odklad vyhoštění z důvodu možného porušení zásady non-refoulement je prakticky možný i o desítky let, respektive do doby, než odpadnou důvody pro aplikaci citovaného ustanovení, ledaže by bylo možné státního příslušníka třetí země vyhostit do jiné třetí země, která je ochotná jej přijmout a v níž není ohrožen život či osobní svoboda daného státního příslušníka.

Princip non-refoulement, jakožto důvod pro odklad vyhoštění ve smyslu návratové směrnice, se projevuje také v rovině otázky zajištění státního příslušníka třetí země za účelem jeho vyhoštění. K zajištění lze totiž přikročit

²⁷⁸ Posudek Soudního dvora (pléna) ze dne 18. 12. 2014. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002>

²⁷⁹ Čl. 19 odst. 2 LZPEU zahrnuje související judikaturu ESLP týkající se článku 3 Úmluvy (viz rozsudek ze dne 17. 12. 1996, ve věci *Abmed proti Rakousku*, Sbírka rozh. 1996-VI, s. 2206; a rozsudek ze dne 7. 7. 1989, ve věci *Soering*).

²⁸⁰ Čl. 5 návratové směrnice.

pouze v případě, že existuje „reálný předpoklad vyhoštění“,²⁸¹ při jehož výkladu je nutno vyjít z čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, podle něhož „*nikdo nesmí být zbaven svobody kromě zákonného zatčení nebo jiného zbavení svobody... osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání*“, stalo-li se tak v souladu s řízením stanoveným zákonem. ESLP ve své judikatuře dovodil, že, jsou-li si orgány státu vědomy toho, že příkaz k vyhoštění nemůže být bezprostředně vykonán, nelze zajištění osoby nadále považovat za zajištění osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění.²⁸² Tedy jakmile je zřejmé, že osobu nelze vyhostit do třetí země, neboť by tím došlo k porušení zásady non-refoulement, nelze osobu nadále zajišťovat podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. V takovém případě již nelze hovořit o existenci reálného předpokladu pro vyhoštění takové osoby.^{283,284}

Podle SDEU je pak reálnost předpokladu pro vyhoštění splněna v případě, bude-li možné státního příslušníka třetí země vyhostit do jiné země ochotně jej přijmout a bude-li toto vyhoštění v souladu se zásadou non-refoulement, a dále za předpokladu existence dohody mezi členským státem a touto jinou třetí zemí ochotnou cizího státního příslušníka přijmout. Z výše uvedeného plyne, že požadavek „reálného předpokladu pro vyhoštění“ představuje výraznou překážku pro možné zajištění státního příslušníka třetí země za účelem jeho vyhoštění, zejména je-li tento státní příslušník nevyhostitelný z důvodu ochrany principu non-refoulement a neexistuje-li třetí země ochotná jej přijmout.²⁸⁵

5.1.1.2 Právo ČR

Národní implementaci výše uvedeného zakotvení principu non-refoulement v rámci práva EU lze nalézt v zákoně o pobytu cizinců, jehož současné

²⁸¹ Viz čl. 15 odst. 3 a 4 návratové směrnice.

²⁸² Rozsudek ESLP ze dne 5. 8. 1998, ve věci *Samie Ali proti Švýcarsku*, č. 24881/94; nebo rozsudek ESLP ze dne 4. 10. 2001, ve věci *Agnissan proti Dánsku*, č. 39964/98.

²⁸³ Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 2009, ve věci *A. a ostatní proti Spojenému království*, č. 3455/05.

²⁸⁴ Viz VĚTROVSKÝ, Jaroslav. *Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích*. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkoumání. Sborník ze semináře*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, s. 16 a násl. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Navratova_smernice_2011.pdf

²⁸⁵ To potvrzuje rozsudek SDEU ze dne 30. 11. 2009, ve věci *Said Shamilovich Kadzoev*, C-357/09 PPU, který se výslovně týká aplikace návratové směrnice. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0357>

znění zachycuje princip non-refoulement prostřednictvím § 120a ve spojení s § 179. Dle § 120a je policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění povinna vyžádat si od ministerstva závazné stanovisko k otázce, zda je vycestování cizince možné. V rámci uvedeného závazného stanoviska, které je podkladem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, ministerstvo hodnotí, zda jsou v případě cizince dány důvody znemožňující jeho vycestování dle § 179 zákona o pobytu cizinců, podle něhož není vycestování cizince možné „*v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí. Za skutečné nebezpečí se podle zákona o pobytu cizinců považuje navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“²⁸⁶

Citované znění § 179 zákona o pobytu cizinců ukazuje, že princip non-refoulement má v českém právním řádu regulační charakter, jež je v souladu s judikaturou ESLP a jež naplňuje požadavky čl. 3 Úmluvy, neboť ve svém odstavci 2 na čl. 3 Úmluvy přímo odkazuje. Na tomto místě je však vhodné uvést, že ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců ve výše uvedeném znění týkajícím se přímo „skutečného nebezpečí“, které představuje „navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy“, je v českém právním řádu zakotveno teprve od srpna 2019. Není totiž bez zajímavosti, jakým vývojem česká právní úprava ve vztahu k principu non-refoulement prošla. Počínaje zákonem č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky, který zcela nesplňoval základní požadavky v oblasti lidských práv. Následující zákonem č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky, který, ačkoliv již ve svém § 18 zakotvil tzv. „překážky vyhoštění“, tyto překážky vyhoštění vztáhl na konkrétní důvody („*cizinec nemůže být vyhoštěn do státu, kde by byl obrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení...*“) a takto zachycený princip non-refoulement relativizoval možností učinit výjimku, „*jestliže cizinec obrožuje bezpečnost státu nebo byl odsouzen za zvlášť závažný trestný čin*“. Omezení ochrany pouze na specifická rizika, jakož i možnost výjimky z principu non-refoulement přitom neodpovídají standardům ESLP, kdy zejména druhá zmíněná výtka činí

²⁸⁶ § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců.

uvedený zákon o pobytu cizinců v rozporu s čl. 3 Úmluvy, který, jak již bylo uvedeno, má absolutní povahu a výjimky nepřipouští.

A konče zákonem č. 326/1999 Sb. Nicméně i tento, nyní stále účinný zákon o pobytu cizinců dostal v rámci úpravy vyhoštění a implementace principu non-refoulement v průběhu let několika změn. Původní verze ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců ve vyhlášeném znění taktéž hovořila o překážkách vyhoštění, dle kterých „*rozhodnutí o ukončení pobytu nelze vykonat a) pokud by byl cizinec nucen vycestovat nebo byl vyhoštěn 1. do státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, 2. do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu anebo jeho život je ohrožen v důsledku válečného konfliktu, nebo 3. do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti, anebo b) jestliže by to bylo v rozporu se závazkem vyplývajícím z mezinárodní smlouvy*“. Původní znění § 179 zákona o pobytu cizinců tedy rozšířilo oproti předchozí právní úpravě oblast dopadu principu non-refoulement, zahrnuje již i odkaz na čl. 3 Úmluvy a navíc obsáhlo i odkaz na válečný konflikt, čímž překročilo tehdejší požadavky ESLP. Avšak i tento zákon obsáhl v § 179 odst. 2 výjimku ze zákazu nenavrácení, kterou však relativizoval do té míry, že jí nebyla narušena absolutní povaha čl. 3 Úmluvy. V roce 2006 došlo k první změně § 179, již bylo v souladu s používanou terminologií sekundárního práva EU nově stanoveno, že vycestování cizince není možné v případě, že jsou dány důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, hrozilo by mu skutečné nebezpečí vážné újmy, za kterou se považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR.

Významnější změny pak analyzované ustanovení § 179 doznalo právě v srpnu 2019, kdy byly překážky vyhoštění v českém právním řádu konstruovány v souladu s čl. 3 Úmluvy. Takto implementovaný princip non-refoulement je „absolutní“ překážkou nejen pro vyhoštění, ale také

pro výklad § 119 zákona o pobytu cizinců, neboť je-li zde dáno riziko porušení non-refoulement, není možné k vyhoštění přistoupit.

Úprava non-refoulement v rámci zákona o pobytu cizinců jistý prostor pro volnou úvahu § 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců přeci jen zakotvuje, nikoliv však v podobě správního uvážení, ale v podobě pojmů, které jsou v rámci citovaných ustanovení užívány, konkrétně „důvodné obavy“, „skutečné nebezpečí“, jakož i pojmy „mučení, nelidské a ponižující zacházení“ obsažené v čl. 3 Úmluvy, na který § 179 ve svém odst. 2 přímo odkazuje. Tyto pojmy je třeba vnímat a definovat jako otevřené definice, jejichž obsah je (a musí být) v čase proměnlivý, neboť jejich kazuistickým vymezením by nebylo v průběhu času a ve vztahu k individuálním případům v kontextu vyvíjející se společnosti možné efektivně chránit princip non-refoulement. Z uvedeného důvodu musí státní orgány daný případ zkoumat z pohledu možného naplnění těchto pojmů a zabývat se podmínkami pro jejich naplnění definovanými judikaturou ESLP a SDEU.

5.1.2 Procesněprávní rámec

5.1.2.1 Obecné otázky procesněprávního zajištění principu non-refoulement

Otázka dodržování principu non-refoulement v rámci národního rozhodování o vyhoštění nesouvisí pouze a výhradně s hmotněprávní implementací uvedeného principu do vnitrostátní právní úpravy, ale je také neodmyslitelně spjata i s jeho procesněprávním zajištěním, tedy s přiměřeným a odpovídajícím procedurálním a institucionálním uspořádáním řízení o vyhoštění. Závislost zajištění principu non-refoulement na správném a spravedlivém nastavení procesních postupů byla konstatována i judikaturou ESLP.²⁸⁷

V rámci vnitrostátní právní úpravy zajištění dodržování principu non-refoulement skrze procesní postupy, a tedy i zajištění respektování výše formulovaných požadavků judikatury ESLP na procesní postupy v rámci řízení o správním vyhoštění, byly identifikovány tyto dva problematické aspekty, které jsou s analyzovanou otázkou úzce spjaty – první aspekt v podobě závazných stanovisek, v jejichž rámci ministerstvo posuzuje riziko

²⁸⁷ Vyjádření veřejné ochránčyně práv ze dne 9. června 2016 Ústavnímu soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16.

porušení non-refoulement, a druhý aspekt v podobě zajištění účinného prostředku ochrany dle čl. 3 ve spojení s čl. 13 Úmluvy.

Předně je třeba říci, že účelem této kapitoly není vykreslit celé řízení o vyhoštění a jeho posouzení z pohledu účinného prostředku ochrany či práva na spravedlivý proces, neboť uvedeným otázkám jsou věnovány samostatné kapitoly, z kterých je možné v rámci této kapitoly vyjít. Účelem této kapitoly je pouze předestřít procedurální otázky řízení o vyhoštění úzce související s principem non-refoulement a se zajištěním jeho neporušení, tedy zejména předestřít problematická místa této procesní úpravy a praxe.

5.1.2.2 Posuzování principu non-refoulement v rámci závazných stanovisek

Modelové řízení o správním vyhoštění s cizincem, který ČR projíždí a je na jejím území neoprávněně, probíhá následovně:

Takový cizinec je nejprve zajištěn podle zákona o policii a do 48 hodin od zajištění je s ním zahájeno řízení o správním vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců. Zahájení řízení o správním vyhoštění do 48 hodin je jednou z podmínek pro další zajištění cizince dle § 124 zákona o pobytu cizinců, v jehož rámci je již připravováno samotné vyhoštění cizince. Rozhodnutí o vyhoštění cizince musí být posléze vydáno do sedmi dní od zahájení řízení.²⁸⁸ Zkraje samotného řízení musí správní orgány cizince poučit o jeho právech a povinnostech, mezi které, mimo jiné, patří právo podat žádost o mezinárodní ochranu, právo na tlumočníka, právo na právní pomoc, kdy tato konkrétní práva zmiňujeme z důvodu vyplývajícího z následujících kapitol, tedy z důvodu jejich problematičnosti v praxi a jejich vlivu na skutečné zajištění principu non-refoulement. Následně provede policie s cizincem pohovor ve formě vyjádření účastníka řízení za přítomnosti tlumočníka. Na provedení pohovoru ihned navazuje otázka vydávání závazného stanoviska ministerstva, o které musí policie po provedení pohovoru požádat, v jehož rámci je posuzováno, zda existují důvody znemožňující vycestování, a dále je zkoumáno dodržení principu non-refoulement.²⁸⁹ Není-li vycestování cizince možné, uvede tuto skutečnost policie v rozhodnutí o správním

²⁸⁸ § 169t odst. 11 zákona o pobytu cizinců.

²⁸⁹ § 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců.

vyhoštění a ministerstvo udělí cizinci vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území (§ 120a odst. 4 zákona o pobytu cizinců).

Závazné stanovisko ministerstva je tedy úkonem prováděným dotčeným orgánem na základě zákona, nejde o samostatné rozhodnutí a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.²⁹⁰ Z uvedení tak plyne, že překážky vycestování v první linii neposuzuje prvostupňový správní orgán, nýbrž příslušný dotčený orgán. Prvostupňový orgán pak nemůže závazné stanovisko zabývající se existencí důvodů znemožňujících vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, přezkoumávat, a to z titulu vázanosti vydaným závazným stanoviskem.²⁹¹ Důležitost závazného stanoviska je tak naprosto markantní.²⁹²

Proti výslednému rozhodnutí, nikoliv však proti závaznému stanovisku samotnému, je cizinec oprávněn podat ve lhůtě 10 dní (15 dní, jde-li o osobu mladší 18 let) odvolání, jež má automaticky odkladný účinek,²⁹³ a následně má též možnost soudního přezkumu.²⁹⁴

Vraťme se nyní v konkrétní rovině k jednotlivým problematickým místům zajištění principu non-refoulement v rámci procesních postupů a institucionálního nastavení, a to ve vztahu k vydávání závazných stanovisek. Společným jmenovatelem následujících problémů je samotné institucionální uspořádání řízení o vyhoštění, na kterém se podílí dva orgány – jeden, který vede pohovor a který rozhoduje, a druhý, který vydává závazné stanovisko jako stěžejní podklad pro vydání rozhodnutí. Toto institucionální rozdělení pravomocí může mít i svoje odůvodnění. V prvé řadě je třeba brát v potaz, že je to právě policie, která pracuje v terénu, provádí počáteční přezkoumání, má pravomoc zadržet cizince v očekávání vydání rozhodnutí o vyhoštění, jakož i pravomoc realizovat vykonatelné rozhodnutí o vyhoštění, a proto je jí svěřeno provádění pohovoru a vydávání rozhodnutí. Avšak na druhou stranu je třeba si uvědomit, že v řízení o správním

²⁹⁰ § 149 odst. 1 správního řádu.

²⁹¹ Vázanost závazným stanoviskem plyne mj. i z § 149 odst. 3 správního řádu, dle kterého je-li v řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

²⁹² Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2019, č. j. 34 A 6/2019-24.

²⁹³ § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

²⁹⁴ § 172 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců.

vyhoštění musí být přezkoumána otázka hrozícího nebezpečí v kontextu principu non-refoulement, což klade vyšší požadavky nejen na odbornost pracovní síly, ale také na přístup k aktuálním informacím o zahraničních zemích a možných rizicích. Touto odborností však není, jak bylo opakovaně potvrzeno rozhodnutími správních soudů, policie nadána,²⁹⁵ a proto je pravomoc posouzení rizika v kontextu principu non-refoulement svěřena externímu subjektu v podobě ministerstva, které disponuje řadou odborníků zabývajících se různými aspekty migrace a otázkami s ní souvisejícími. Není však bez zajímavosti, že i samotná policie je ve fázi zajištění cizince předcházejícímu rozhodnutí o vyhoštění povinna provést posouzení možné překážky realizace vyhoštění ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Toto posouzení je však předběžné a velice obecné, a jak bylo konstatováno Nejvyšším správním soudem, nelze od něj očekávat, že bude kvalitativně zcela srovnatelné s hodnocením, jež provádí ministerstvo.²⁹⁶

Pouze ministerstvo tedy provádí dostatečně hluboké zkoumání otázky non-refoulement, kdy hloubka kontroly by měla být v podstatě stejná jako při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, ačkoliv zákon mezi těmito dvěma typy řízení i mezi důsledky, které se s posouzením otázky non-refoulement v těchto dílčích řízeních pojí, rozlišuje. Povinnosti provést důkladné posouzení překážek vyhoštění se ministerstvo nemůže zprostit tvrzením, že by měl stěžovatel požádat o mezinárodní ochranu nebo že tuto žádost nepodal.²⁹⁷ Ba naopak bylo judikaturou Nejvyššího správního soudu dovozeno, že „*obzvláště za situace, kdy stěžovatel nepodal žádost o mezinárodní ochranu, musí být možné překážky vycestování posouzeny stejně důkladně, jako by tomu bylo v řízení o mezinárodní ochraně, neboť důvody znemožňující vycestování uvedené v § 179 zákona o pobytu cizinců odpovídají důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu*“.²⁹⁸ „*Právě v případech, kdy cizinec nepodal žádost o mezinárodní ochranu, představuje takové posouzení jedinou zárukou, že nedojde k porušení principu non-refoulement, který má absolutní povahu a stanoví státním povinnost*

²⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2019, č. j. 4 Azs 66/2018-30.

²⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, č. j. 2 Azs 35/2017-54.

²⁹⁷ K tomu blíže vyjádření veřejné ochránkyně práv Ústavnímu soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16, ze dne 9. 6. 2016.

²⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 Azs 28/2016-31.

*nenavrátit cizince na území státu, ve kterém mu hrozí trest smrti (poprava), mučení, nebo jiné nelidské či ponižující zacházení nebo trestání.*²⁹⁹

Východiskem uvedených závěrů je povaha a působnost principu non-refoulement, který se nevztahuje pouze na žadatele o mezinárodní ochranu, ale na všechny cizince, kteří čelí navrácení do země, kde by jim mohlo hrozit nebezpečí pronásledování či jiná závažná újma.³⁰⁰ Popsaný rozsah personální působnosti, tedy dopad zásady non-refoulement na všechny cizince nucené navrátit se do země, kde by jim hrozilo pronásledování, mučení, nelidské či ponižující zacházení či jiná vážná újma bez ohledu na to, zda podali formální žádost o mezinárodní ochranu, reflektuje i česká právní úprava skrze § 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců.³⁰¹

Jak již bylo výše avizováno, účelům čl. 3 Úmluvy odpovídající hmotněprávní úprava, vedle které je správní orgán povinen přihlížet k ostatním mezinárodním závazkům České republiky (a to i bez výslovné výzvy v zákoně), zde bohužel selhává v praktickém procesním provedení, na což stále častěji upozorňuje i judikatura správních soudů, a to zejména ve vztahu k dostatečnosti zjištění skutkového stavu ve vztahu k důvodům znemožňujícím vycestování.³⁰²

Informace k posouzení překážek vyhoštění získává ministerstvo ze dvou zdrojů – prvním z nich je pohovor, který s cizincem vede policie a který by měl vypovídat o individuálním případě subjektu, a druhým úřední činnost ministerstva, díky níž má ministerstvo disponovat nejnovějšími informacemi o zemi původu cizince a nebezpečích zde obecně hrozících. A právě v uvedeném je možné identifikovat praktický problém, kterým je nejen narušeno

²⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 7/2016-22.

³⁰⁰ Tato skutečnost je patrná z judikatury ELSLP, např. rozsudek ELSLP ze dne 7. 7. 1989, ve věci *Soering proti Spojenému království*, č. 14038/88; či rozsudek ELSLP ze dne 15. 7. 1996, ve věci *Chahal proti Spojenému království*, č. 22414/93; Srov. POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu*. Praha: Linde, 2013, s. 261–262.

³⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, č. j. 6 Azs 15/2010-82, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53, podle kterého „správní orgán nemůže v řízení o uložení správního vyhoštění rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu s tím, že obdobné otázky budou řešeny v řízení o mezinárodní ochraně, ale musí posoudit podmínky, které mu ukládá § 120a ve spojení s § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Rozhodnutí o správním vyhoštění musí obstát samo o sobě.“

³⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 Azs 114/2015-38.

zajištění principu non-refoulement, ale také jím dochází k zasažení práva na spravedlivý proces. Tento problém sledujeme v nebezpečí nedostatečného zjištění skutkového stavu, který právě ve věci vyhoštění hraje v kontextu na požadavek individualizace rozhodnutí důležitou roli a který spočívá ve skutečnosti, že právě protokol o vedeném pohovoru je jediným podkladem pro vydání závazného stanoviska. Na tomto místě je nutné si uvědomit, že pro posouzení překážky vyhoštění je důležitá znalost nejnovějších informací o zemi původu cizince a o rizicích zde obecně hrozících, kterými by mělo disponovat právě ministerstvo, nikoliv policie, ale je to právě policie, jež provádí pohovor a klade cizinci otázky důležité pro následné posouzení překážek vyhoštění. Neznalost poměrů v dané zemi tak může zapříčinit nepřiléhavost položené otázky, kdy odpověď na ni je jediným podkladem pro vydání závazného stanoviska, které je dále stěžejním podkladem pro vydání rozhodnutí o vyhoštění.

Na zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, má vliv celá řada procesních práv cizince a problematika jejich dodržení, kterou zde s ohledem na samostatnou kapitolu pojednávající o právu na spravedlivý proces v řízení o vyhoštění nebudeme analyzovat. Na tomto místě je tedy vhodné pouze upozornit na skutečnost, že pro zjištění skutkového stavu je zcela nezbytné zajistit plnění práva na informace (řádné poučení cizince o důsledcích řízení o vyhoštění, o právu podat žádost o mezinárodní ochranu, o právu na odvolání), práva na právní pomoc, práva na tlumočníka a práva na účinný prostředek ochrany.

Dalším problematickým prvkem úzce souvisejícím s již uvedeným se jeví lhůta pro vydání závazného stanoviska, která vyvolala v minulosti otázku, zda praxe formalistického odůvodňování závazných stanovisek nesouvisí právě s příliš krátkou lhůtou pro jejich vydání.³⁰³ Podle § 120a zákona o pobytu cizinců má totiž ministerstvo závazné stanovisko vydat bezodkladně. Tato lhůta je v praxi vykládána a realizována tak, že závazná stanoviska jsou vydávána v řádu několika hodin od obdržení žádosti k jejich vydání.³⁰⁴ Bezodkladným vydáním rozhodnutí lze přitom rozumět vydání

³⁰³ Zpráva VOP ze dne 7. 1. 2014, sp. zn. 65/2012/VOP/AT a vyjádření veřejné ochránkyně práv ze dne 9. června 2016 Ústavnímu soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16.

³⁰⁴ Vyjádření veřejné ochránkyně práv ze dne 9. června 2016 Ústavnímu soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16.

rozhodnutí v řádu několika dnů, nikoliv v řádu několika hodin. Vydání závazného stanoviska v řádu několika hodin je totiž žádoucí pouze v jednoznačných a jednoduchých případech, a proto požadavek bezodkladného vydání stanoviska nemůže znamenat, že policie bude postupovat zcela formálně bez náležitého zjištění stavu v zemi původu, tedy bez dostatečného zjištění skutkového stavu a individuálního posouzení okolností daného případu. „Bezodkladnost“ lhůty pro vydání závazného stanoviska tedy není možné interpretovat na úkor zajištění uvedených procesních práv, jakož i na úkor kvality závazných stanovisek. Vzhledem k uvedenému je tedy možné konstatovat, že problémem není zákonné vymezení lhůty, ale toliko přístup správního orgánu k výkladu této lhůty v praxi.

Je však nutné si uvědomit, že závazné stanovisko není správním rozhodnutím, a proto není možné se proti němu odvolat. Jeho obsah by mohl být napaden až v souvislosti s konečným rozhodnutím o vyhoštění, a to jak v rámci odvolání, tak posléze v rámci správní žaloby. S ohledem na možnost přezkoumání obsahu závazného stanoviska v rámci přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění, pro jehož vydání je závazné stanovisko stěžejním podkladem, je správními soudy vyžadováno, aby bylo závazné stanovisko kvalitně odůvodněno, aby bylo možné zjistit, jaké skutečnosti byly při jeho vydání zohledněny a jaké skutečnosti vedly ministerstvo k přijetí daného závěru. Závazné stanovisko ministerstva by mělo být navíc doloženo důkazními materiály přístupnými cizinci i soudu tak, aby byla zajištěna dílčí procesní práva cizince. Zde se však začínáme točit v bludném kruhu, neboť, jak již bylo výše uvedeno, mnohdy jediným podkladem pro vydání závazného stanoviska je protokol o pohovoru s cizincem, a naopak stěžejním podkladem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění je právě závazné stanovisko ministerstva. Uvedený koncept pak zdůrazňuje problematičnost výše analyzovaného praktického uchopení vydávání závazných stanovisek a možností jejich přezkoumatelnosti.

5.1.3 Dílčí závěr

Ačkoliv hmotněprávní vnitrostátní právní úpravě principu non-refoulement v kontextu správního vyhoštění není na první pohled co vytknout, neboť příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců se nesnaží princip

non-refoulement definovat samy, nýbrž rovnou odkazují na čl. 3 Úmluvy, shledáváme otázku principu non-refoulement v rámci správního vyhoštění za problematickou, a to z důvodu následného procesněprávního a institucionálního zajištění respektování této zásady.

Problematičnost dané věci přitom nespočívá v samotném procedurálním a institucionálním uspořádání v řízení o vyhoštění cizince, nýbrž výhradně v jeho praktickém provedení. Problémem totiž není rozdělení pravomocí v dané věci mezi dva subjekty – a to policii provádějící pohovor a vydávající konečné rozhodnutí a ministerstvo poskytující závazné stanovisko k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť toto rozdělení může být odůvodnitelné vzhledem k policejní přímé práci v terénu a vzhledem k odbornost pracovníků ministerstva. Institucionální rozdělení pravomocí ve vztahu k vydávání jednoho rozhodnutí může mít také pozitivní vliv na objektivnost daného rozhodnutí. Problémem však je praktické uchopení tohoto řízení uvedenými subjekty, které vzhledem k vyvíjenému tlaku na čas a efektivnost může vést k formalistickému odůvodňování závazných stanovisek ministerstva.

5.2 Právo na soukromý a rodinný život

5.2.1 Obsah omezení

Jak bylo již uvedeno výše, jedním ze zásadních omezení „volnosti“ státu při rozhodování o správním vyhoštění je právo na soukromý a rodinný život garantované čl. 8 Úmluvy. Zmíněné právo našlo svůj odraz v příslušné, výše uvedené, judikatuře ESLP a má zásadní dosah i do rozhodovací praxe správních orgánů, resp. do zákona o pobytu cizinců, který na toto právo výslovně odkazuje v § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.³⁰⁵ Právě přiměřenost zásahu do tohoto práva je podmínkou toho, zda je možné učinit závěr o důvodnosti správní vyhoštění. Částečně úžeji je ochrana tohoto práva vymezena v rámci návratové směrnice, která požaduje po členských státech, aby v rámci správního vyhošťování vždy zohlednily rodinný život cizinců. Nicméně toto užší vnímání praxe ani zákonodárce nevyužívají. Vzhledem ke skutečnosti,

³⁰⁵ Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců „rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.“

že tomuto právu byla zásadní pozornost věnována výše, je zde uvedena už jen dílčí reflexe české právní úpravy a navazující rozhodovací praxe.

Zákon o pobytu cizinců v obecnosti neumožňuje správním orgánům posoudit, zda je uložení správního vyhoštění přiměřené.³⁰⁶ Posuzování přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život cizince tak představuje z daného pravidla výjimku. Faktické posuzování přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život přitom probíhá formou interpretace a aplikace neurčitěho právního pojmu, tedy správní orgány musí vyhodnotit, zda skutkové okolnosti případu odůvodňují závěr o (ne)přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život. Pokud správní orgány dospějí k závěru o nepřiměřenosti zásahu, nemohou správní vyhoštění uložit.³⁰⁷ Současně mohou soudy závěry správních orgánů přezkoumat v plném rozsahu, a to právě díky tomu, že se jedná o otázku interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů.

Co se týče konkrétních kritérií pro výklad přiměřenosti zásahu, bude namísto využít kritéria, která odvodil ESLP a ze kterých vychází ve své rozhodovací praxi i Nejvyšší správní soud,³⁰⁸ který současně upozorňuje i na možnost

³⁰⁶ Srov. § 174a zákona o pobytu cizinců.

³⁰⁷ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 3 Azs 240/2014-35, „posouzení, zda by správní vyhoštění mohlo vyvolat nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince (§ 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), není věcí správního uvážení správních orgánů, ale otázkou interpretace a aplikace neurčitěho právního pojmu.“

³⁰⁸ „Při hodnocení přiměřenosti zásahu uloženého správního vyhoštění do soukromého a rodinného života cizince především z judikatury ESLP, podle které je třeba zohlednit následující hlediska: (1) povahu a závažnost dotčeného veřejného zájmu (např. závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem); (2) délku pobytu cizince v hostitelském státě; (3) dobu, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchaní trestného činu a chování cizince v průběhu této doby; (4) rodinnou situaci stěžovatele (např. doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru); (5) skutečnost, zda byl rodinný život založen až poté, kdy dotčené osoby věděly, že cizí státní příslušník pobývá v dané zemi nelegálně, a že je proto jejich rodinný život od počátku nejistý; (6) počet dětí a jejich věk; (7) rozsah, v jakém by byl soukromý a/ nebo rodinný život cizince narušen; (8) rozsah sociálních a kulturních vazeb na hostitelský stát; (9) imigrační historii dotčených osob (např. porušení imigračních pravidel v minulosti); a (10) věk a zdravotní stav dotčeného cizince. Všechna uvedená kritéria je třeba vždy posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu, např. bezpečím pro společnost či ochranou veřejného pořádku.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 5/2013-43).

využití dalších kritérií.³⁰⁹ Jelikož zmíněná kritéria pochází z judikatury ESLP, resp. práva EU, a budou je muset správní orgány vykládat ve významu, jaký jim přisuzuje ESLP (právo EU, SDEU). V řadě případů to činit obtíže nebude, neboť bude možné využít i „českého vnímání“ daného pojmu, resp. bude daný pojem v českém právu vnímán shodně (kupř. počet dětí a jejich věk). Objevují se však pojmy svébytné, kde využití „českého vnímání“ nebude možné (kupř. závažnost porušení veřejného pořádku), což může v rozhodovací praxi správních orgánů činit obtíže. To však současně neumožňuje na řádné hodnocení těchto aspektů rezignovat. Plně využitelné jsou v dané souvislosti i již výše uvedené závěry v rámci kapitoly Správní vyhoštění jako projev úvahy státu.

Současně je na tomto místě nutné (i s ohledem na kritiku nedostatečného zakotvení možnosti posuzovat obecně přiměřenost správního vyhoštění) zdůraznit, že Nejvyšší správní soud vnímá posuzování přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život do určité míry jako „náhradu“ za nemožnost obecného posuzování přiměřenosti správního vyhoštění kupř. vůči závažnosti protiprávního jednání.³¹⁰ Právě v odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud poměřuje přiměřenost zásahu do práva na soukromý a rodinný život se závažností protiprávního jednání, což je po našem soudu jedním z hlavních (obecných) kritérií posuzování přiměřenosti rozhodnutí správních orgánů obecně. Byť jsme si vědomi obecné problematičnosti extenzivního výkladu neurčitých právních pojmů, máme za to, že uvedený rozhodovací trend Nejvyššího správního soudu může do jisté míry

³⁰⁹ *Při posuzování, zda rozhodnutí o správním vyhoštění nepůsobuje nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince ve smyslu § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, se podpírně použijí kritéria pro posouzení zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince podle čl. 12 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenti, tzn. délka pobytu, věk, zdravotní stav, rodinná a hospodářská situace, sociální a kulturní integrace v zemi pobytu a vazba na zemi pobytu. To přiměřeně platí i v případě, že cizinec nemá podle této směrnice postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.* (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 3 As 46/2012-22)

³¹⁰ *Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 Azs 237/2016-37, „nelegální pobyt cizince vyvolaný faktickou nemožností podání žádosti o pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny (zde v důsledku nemožnosti registrace termínu pro podání žádosti v systému Visapoint) je třeba v řízení o správním vyhoštění hodnotit velmi mírně, a to nejen z hlediska ukládané délky zákazu vstupu, ale především při posuzování samotné potřeby uložení správního vyhoštění, např. v rámci hodnocení dopadů takového rozhodnutí na soukromý nebo rodinný život cizince ve smyslu § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.“*

„zacelit“ (avšak ne zcela napravit) nedostatky v posuzování přiměřenosti obecně. Proto je za současné situace takový postup Nejvyššího správního soudu hodnotit kladně.

5.2.2 Dílčí závěr

Jak bylo uvedeno výše, právo na soukromý a rodinný život nachází svůj dostatečný odraz v českém právním řádu s tím, že k jeho zakotvení lze mít výtky zejména z hlediska přehlednosti právní úpravy. Tato dílčí výtka však po našem soudu může v praxi mít nepříznivé důsledky, neboť právě její nepřehlednost může vést k tomu, že jednak správním orgánům nebudou zřejmá kritéria, podle kterých mají rozhodovat, a současně ani cizinci nebudou vědět, jaká pochybení mohou správním orgánům vytýkat. Judikatura Nejvyššího správního soudu v daném ohledu uvádí racionální kritéria vycházející z evropských souvislostí dané problematiky. Tato kritéria přitom správní orgány musí využívat a současně při jejich výkladu musí i vycházet z jejich obsahu, jak je chápe jejich ESLP, popř. právo EU či SDEU. To po našem soudu může v některých případech přinášet výkladové obtíže, a proto nevnímáme posuzování přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život jako zcela bezproblémové.

6 PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES

Naše pozornost se po zkoumání hmotněprávních omezení rozhodování o správním vyhoštění přesouvá k aspektům procesním, počínaje právem na spravedlivý proces. Toto právo představuje stěžejní procesní lidskoprávní limit diskrece států v oblasti úpravy vstupu a pobytu cizinců na území, jakož i v oblasti jejich vyhoštění. Jeho vliv se projevuje nejen v otázce vyloučení libovůle,³¹¹ ale také v otázce individualizace rozhodnutí o vyhoštění.

Ačkoliv je důležitost role tohoto základního lidského práva naprosto nesporná, a ačkoliv je zakotveno na úrovni práva mezinárodního, regionálního a samozřejmě i vnitrostátního, jeho definici bychom v dílčích prameňech hledali marně. Úkol vymezit rozsah práva na spravedlivý proces byl tak svěřen judikatuře vrcholných soudů počínaje ESLP, který právo na spravedlivý proces vymezil jako právo jednotlivce předložit svou věc nezávislému soudu za podmínek, které neznevýhodňují zásadním způsobem ani jednu stranu procesu.³¹² Na úrovni ČR pak obsah práva na spravedlivý proces vymezil Ústavní soud, dle kterého není možné rozsah práva na spravedlivý proces vykládat v tom smyslu, že by toto právo garantovalo úspěch v řízení, tj. že by jednotlivci zaručovalo přímo a bezprostředně právo na rozhodnutí, dle jeho názoru odpovídající skutečným hmotněprávním poměrům, nýbrž je nutné jej vnímat jako právo zajišťující spravedlivé právní řízení, v němž se uplatňují všechny zásady správného rozhodování podle zákona a v souladu s ústavními principy.³¹³

Pod slovním spojením „právo na spravedlivý proces“ se tedy ukrývá široký výčet ústavně zaručených procesních práv představujících komplex garancí, kterými stát musí „vytzužit“ cestu jednotlivce domáhajícího se ochrany

³¹¹ Srov. OSN. Úřad pro vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR). *Expulsion of Aliens in international human rights law. Discussion paper*. Ženeva, 2006, s. 10.

³¹² Srov. např. rozhodnutí ESLP ze dne 21. 2. 1975, ve věci *Brandstetter proti Rakousku*, stížnost č. 4451/70; nebo rozhodnutí ESLP ze dne 21. 2. 1975, ve věci *Golder proti Spojenému království*, stížnost č. 2122/64, podle kterého „čl. 6 odst. 1 zaručuje každému, aby soud rozhodl o každém sporu, který se týká jeho práv nebo závazků občanské povahy. Poskytuje tak právo na soud; právo na přístup k soudu, tj. právo obrátit se na soud je však pouze jedním z aspektů tohoto práva. K tomu přistupují další garance předepsané v čl. 6 odst. 1, pokud jde o organizaci a složení soudu a pokud jde o průběh řízení, a to vše dohromady tvoří právo na spravedlivý proces.“

³¹³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2001, sp. zn. II. ÚS 82/01.

svých hmotných práv.³¹⁴ Bez nastavení procesních pravidel a garancí legality řízení by totiž právo hmotné zůstalo pouhou teorií či nedosažitelnou iluzí. A přesně ve výše uvedeném spočívá zajímavost i specifická práva na spravedlivý proces, neboť „*zatímco většina ostatních práv zaručuje jednotlivci nějaký výsledný hmotněprávní nárok, právo na spravedlivý proces není zárukou výsledku, tedy domožení se konkrétního hmotného práva, není tedy právem na vítězství v soudním řízení, ale „jen“ zárukou kvality cesty, kterou se má k tomuto výsledku dojít.*“³¹⁵

Právo na spravedlivý proces je tedy právem ryze procesním a nelze jej chápat v tom smyslu, že spravedlivý je pouze ten proces, jehož výsledek zdá se býtí jednotlivci spravedlivý. Jedná se tedy o právo svorníkové, které chrání všechna ostatní ústavně zaručená práva, a právo akcesorické, které samo o sobě nemůže existovat, neboť se váže k uplatňování jiných práv.³¹⁶

Ve vztahu k právu na spravedlivý proces je důležité poznamenat, že toto ústavně garantované právo v sobě zahrnuje, jak již bylo výše naznačeno, celý komplex práv jednotlivce a řadu dílčích principů, které ve svém souhrnu zajišťují, že dané řízení bude skutečně spravedlivé. Nejedná se pouze o principy či procesní práva, jež jsou v právních pramenech upravujících základní lidská práva doslovně vyjmenována, ale také o celou škálu principů a procesních práv, jež se na tyto explicitně vyjmenované principy a procesní práva neodmyslitelně vážou.

V daném kontextu můžeme hovořit například o explicitně vyjádřeném „(a) právu na soud, na přístup k soudu, resp. právo na přístup k zákonem stanovenému orgánu, který poskytuje ochranu, (b) zákonem stanovený postup a upravený proces, (c) spravedlivé rozhodnutí, (d) efektivní prostředky nápravy, (e) nárok na náhradu za nespravedlivé rozhodnutí,“³¹⁷ či o implicitně dovozeném „zákazu odepření spravedlnosti, zákazu libovůle a právu na náležité odůvodnění, hodnocení důkazů v takové podobě, aby se skutková zjištění nedostala do extrémního nesouladu s provedenými důkazy, opomenutých důkazech, právu na verifikaci pravosti a vypovídací hodnoty důkazu či vyloučení překvapivých rozhodnutí.“³¹⁸

³¹⁴ BARTOŇ, Michal, Jan KRATOCHVÍL, Martin KOPA, Maxim TOMOSZEK, Jiří JIRÁSEK a Ondřej SVAČEK. *Základní práva*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 509.

³¹⁵ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2012, s. 75.

³¹⁶ WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL a kol., op. cit., s. 725.

³¹⁷ WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL a kol., op. cit., s. 728.

³¹⁸ WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL a kol., op. cit., s. 728.

Jen ve zkratce připomínáme mezinárodní lidskoprávní garance práva na spravedlivý proces, s nimiž budou v následujícím textu poměřovány garance práva na spravedlivý proces vycházející z právního řádu ČR a na kterých bude analyzována otázka, zda české pojetí práva na spravedlivý proces v rámci řízení o vyhoštění odpovídá požadavkům mezinárodních lidskoprávních záruk spravedlivého procesu (spravedlivého řízení o vyhoštění).

Jak již bylo výše uvedeno v kapitole věnované mezinárodním limitům diskréční pravomoci státu v oblasti vyhoštění cizinců, procesní záruky v řízení o vyhoštění jsou explicitně upraveny v čl. 13 MPOPP, z něhož lze dovodit, že (i) procesní záruky se vztahují pouze na cizince právoplatně se nacházející na území státu, cizinci neoprávněně se nacházející na území státu těchto procesních záruk nepožívají, (ii) tyto cizinci právoplatně se nacházející na území státu mají právo na zákonné rozhodnutí, právo podat námítky proti svému vyhoštění, právo dát svůj případ přezkoumat k příslušnému orgánu, právo na právní pomoc, (iii) z procesních záruk je možno v případě naléhavých důvodů národní bezpečnosti učinit výjimku s výjimkou zákonnosti rozhodnutí, tato výjimka z procesních záruk musí být proporcionální mezi individuálními právy jedince na jedné straně a zájmy státu na druhé straně³¹⁹. Výbor pro lidská práva k citovanému článku uvedl, že vzhledem k těmto specifickým procesním zárukám se na řízení o vyhoštění nevztahuje právo na spravedlivý proces garantované v čl. 14 MPOPP.

Procesní záruky je taktéž nutno hledat v čl. 32 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, z něhož lze vyčíst obdobné závěry jako u čl. 13 MPOPP, tedy že (i) procesní záruky se vztahují jen na uprchlíky zákonně se nacházející na území státu, (ii) tyto uprchlíci nesmí být vyhoštěni s výjimkou případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem, (iii) takového uprchlíka je možno vyhostit jen na základě zákonného rozhodnutí, (iv) vyhošťovanému uprchlíkovi svědčí právo předložit důkazy o jeho nevině, odvolat se a být právně zastoupen, (v) tyto procesní záruky nemusí být zaručeny v případě závažných důvodů vyžadovaných státní bezpečností. Taktéž čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě obsahuje speciální úpravu procesních záruk v rámci řízení o vyhoštění. Předně je třeba uvést, že vzhledem

³¹⁹ Rozsudek MSD z 30. 11. 2010 a z 19. 6. 2012, ve věci *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea) proti Demokratické republice Kongo*.

k existenci těchto speciálních procesních záruk a vzhledem k preventivní povaze správního vyhoštění se na řízení o vyhoštění neaplikují procesní záruky dle čl. 6 Úmluvy.³²⁰ Dále pak lze konstatovat, že taktéž v rámci procesních záruk garantovaných Úmluvou je nutno dospět k následujícím závěrům: (i) procesní záruky v rámci vyhoštění svědčí jen cizinci s povoleným pobytem na území daného státu, (ii) takový cizinec může být vyhoštěn pouze na základě zákonného rozhodnutí a svědčí mu právo podat námitky proti svému vyhoštění, právo dát svůj případ přezkoumat a právo být zastoupen, (iii) z procesních záruk lze v případě nezbytnosti vyhoštění v zájmu veřejného pořádku nebo v zájmu národní bezpečnosti učinit výjimku.

Procesní limity diskreční pravomoci státu vyhostit cizince v podobě stěžejních procesních práv jednotlivců lze tedy shrnout takto: (i) státy mají povinnost vyhostit cizince pouze na základě zákona, kdy tato zákonná úprava by měla být v souladu s mezinárodními závazky státu a v souladu s cíli a účely vyhoštění a měla by být proporcionálním řešením ochrany zájmů jednotlivce na jedné straně a ochrany zájmů společnosti či státu na druhé straně, (ii) státy jsou povinny odůvodnit vyhoštění, kdy právě odůvodnění je nepostradatelné v rámci přezkoumatelnosti zákonnosti rozhodnutí o vyhoštění, (iii) vyhošťovaný cizinec má právo předložit námitky proti svému vyhoštění, (iv) dále má právo dát svůj případ přezkoumat, (v) jakož i právo na právní pomoc.

6.1 Východiska spravedlivého procesu dle práva EU

Dříve, než přistoupíme k analýze české právní úpravy práva na spravedlivý proces, je vhodné zaměřit se na právní úpravu práva na spravedlivý proces EU. Právo na spravedlivý proces je na úrovni EU zakotveno v čl. 47 LZPEU, dle kterého *„každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován. Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“*

³²⁰ Rozsudek ESLP z 5. 10. 2000, ve věci *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.

Citovaný článek je ve svém prvním pododstavci³²¹ založen na článku 13 Úmluvy.³²² Avšak při srovnání těchto dvou právních garancí nutno poznamenat, že LZPEU poskytuje širší ochranu než právní úprava Úmluvy, neboť zaručuje právo na účinnou soudní ochranu, které bylo judikaturou SDEU označeno za obecnou zásadu práva EU.³²³ Podle této zásady jsou členské státy uplatňující právo EU povinny zajistit účinný prostředek nápravy soudem. Jak již bylo výše uvedeno, otázky migrace, a tedy i otázky vyhoštění (navrácení), spadají do výčtu pravomocí EU, a při jejich řešení tedy dochází k provádění práva EU.

Druhý pododstavec citovaného článku³²⁴ pak odpovídá čl. 6 odst. 1 Úmluvy.³²⁵ I v tomto případě je nutno uvést, že obecná úprava práva na spravedlivý proces je v úpravě LZPEU širší než v rámci úpravy Úmluvy, neboť není omezena na spory týkající se občanských práv nebo závazků či oprávněnosti trestního obvinění³²⁶. Ve všech ostatních otázkách se rozsah záruk přiznaných Úmluvou uplatňuje v rámci aplikace LZPEU obdobným způsobem, kdy v kontextu třetího pododstavce by v rámci EU měla být bezplatná právní pomoc poskytována v souladu s judikaturou ESLP v případech, kdy by její neexistence znemožnila zajistit účinnou právní ochranu.³²⁷

³²¹ Podle čl. 47 LZPEU „každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“

³²² Podle čl. 13 Úmluvy „každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

³²³ Rozsudek SDEU ze dne 15. 5. 1987, ve věci *Johnston*, č. 222/84; či také rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 1987, ve věci *Haylens*, č. 222/86; a rozsudek SDEU ze dne 3. 12. 1992, ve věci *Borelli*, č. C-97/91.

³²⁴ Čl. 47 LZPEU.

³²⁵ Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy „každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo zčásti procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

³²⁶ Neomezení dopadu práva na spravedlivý proces v rámci LZPEU tak, jak to činí právní úprava Úmluvy, je důsledkem skutečnosti, že EU je právním společenstvím. Rozsudek SDEU ze dne 23. 4. 1986, ve věci „*Les Verts*“, č. 294/83.

³²⁷ Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 1979, ve věci *Airey proti Irsku*, stížnost č. 6289/73.

Hovoříme-li o právu na spravedlivý proces v rámci právní úpravy EU, nesmíme zapomínat na úpravu práva na řádnou správu obsaženou v čl. 41 LZPEU, dle kterého má každý „*právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Toto právo zahrnuje především: a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout; b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů, důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství; c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.*“

Z výše uvedeného vyplývá, že právo na dobrou správu zahrnuje právo každého být vyslechnut, které je neodmyslitelně spjato s další obecnou zásadou práva EU v podobě práva každého na obhajobu. Vysvětlení obsahu práva být vyslechnut ve vztahu k rozhodnutí o navrácení (tj. rozhodnutí o navrácení, rozhodnutí o vyhoštění, rozhodnutí o zákazu vstupu, příkazu k zajištění atd.) poskytl SDEU ve své judikatuře, konkrétně ve věcech *G. a R.*³²⁸ a *Boudjlida*³²⁹. Ačkoliv to nemusí být v příslušných člancích návratové směrnice výslovně stanoveno, musí členské státy při vydávání rozhodnutí o navrácení dodržovat následující procesní záruky: „*1. právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout; 2. právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, za účelem analýzy veškerých důkazů, které jsou proti němu k dispozici nebo na nichž se zakládá odůvodnění rozhodnutí ze strany příslušného vnitrostátního orgánu, přičemž jsou respektovány oprávněné zájmy důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství; 3. právo každého obrátit se na právního zástupce před přijetím rozhodnutí o navrácení, pokud se výkon tohoto práva nedotkne řádného průběhu řízení o navrácení a neohroží účinné provádění směrnice (tato povinnost neznamená povinnost členských států hradit náklady na tuto pomoc); 4. povinnost správních orgánů věnovat náležitou pozornost vyjádřením dotčené osoby a pečlivě a nestranně přezkoumat všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu; 5. povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.*“³³⁰

Členským státům je přitom poskytnut široký prostor pro uvážení v oblasti zajištění a praktické aplikace práva být vyslechnut, neboť nedodržení tohoto

³²⁸ Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2013, ve věci *G. a R.*, č. C-383/13.

³²⁹ Rozsudek SDEU ze dne 11. 12. 2014, ve věci *Boudjlida*, č. C-249/13.

³³⁰ DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2017/2338 ze dne 16. 11. 2017 o zavedení společné příručky k navrácení osob, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navrácením osob.

práva způsobuje neplatnost rozhodnutí pouze v případě, že by výsledek řízení byl jiný než v případě, kdy by bylo toto právo respektováno.³³¹

Včetně uvedených ústavních záruk spravedlivého procesu obsahuje úpravu procesních práv *in concreto* ve vztahu k řízení o správním vyhoštění státních příslušníků třetích zemí již v předchozí kapitole zmíněná návratová směrnice, a to v čl. 12 až 14. Dle doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. 11. 2017 o zavedení společné „příručky ke navrácení osob, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navrácením osob,“ by se přitom procesní záruky obsažené v čl. 12 a 13 měly vztahovat na všechna rozhodnutí týkající se navrácení, nikoliv pouze na výslovně zmíněné druhy rozhodnutí uvedené v čl. 12 odst. 1 návratové směrnice (rozhodnutí o navrácení, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění). Článek 12 odst. 1 návratové směrnice v sobě zahrnuje hned několik požadavků kladených na řízení o vyhoštění a zajištění procesních práv cizince, a to požadavek písemné formy rozhodnutí, právo na odůvodnění a s tím související právo na informace. Cizinec má tedy zejména právo na vydání písemného rozhodnutí, v jehož rámci budou sděleny věcné i právní důvody vyhoštění a informace o dostupných prostředcích právní nápravy, kdy členské státy se vybízejí, aby poskytovaly nejenom informace o dostupných prostředcích nápravy, ale také informace týkající se praktických způsobů splnění rozhodnutí o vyhoštění (například informace o tom, že členský stát může přispět na přepravní náklady, zda může cizinec využít program dobrovolného navrácení atd.) a o důsledcích nesplnění povinnosti návratu.³³² Zmíněná písemnost rozhodnutí přitom představuje základní procesní záruku návratové směrnice, od které nelze upustit, a naopak právo na informace či také právo na sdělení věcných důvodů může být zejména z důvodu zajištění národní bezpečnosti, obrany a pro případ předcházení a stíhání trestných činů omezeno, umožňují-li tak vnitrostátní právní předpisy.

Dle návratové směrnice jsou členské státy povinny v rámci procesních práv cizince bezplatně zajistit písemný či ústní překlad podstatných částí rozhodnutí, včetně informací o dostupných prostředcích nápravy, v jazyce, kterému cizinec rozumí či o kterém lze důvodně předpokládat, že mu porozumí,

³³¹ Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2013, ve věci *G. a R.*, č. C-383/13.

³³² Doporučení Komise (EU) 2017/2338.

pokud o to cizinec či jeho právní zástupce požádá. Zda bude překlad poskytnut písemně či ústně, jakož i rozhodnutí o tom, o kterém jazyku lze důvodně předpokládat, že mu cizinec porozumí, záleží na uvážení členského státu. Vždy však musí být zaručeno, že cizinec porozumí kontextu a obsahu tak, aby pochopil svou právní situaci, a zároveň je vyžadováno, aby členské státy při zajišťování překladu vynaložily při zjišťování jazyka, kterému osoba porozumí, a při zajišťování překladu veškeré úsilí.³³³ Nadto je však třeba uvést, že členské státy mohou dle odst. 3 čl. 12 návratové směrnice rozhodnout o neaplikování povinnosti překladu ve vztahu k cizincům, kteří neoprávněně vstoupili na území členského státu a kteří následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu.³³⁴ V popsaném případě jsou členské státy oprávněny, nikoliv povinny, poskytnout informace týkající se navrácení v podobě standardního formuláře podle vnitrostátních předpisů, kdy hlavní části tohoto formuláře budou vysvětleny obecným informačním přehledem, který členské státy poskytují alespoň v pěti jazycích nejčastěji využívaných nelegálními migranty vstupujícími do daného členského státu. Vzhledem k výše uvedenému je diskutabilní, pominěme nyní samotný fakt, že od překladu je ve výše uvedených případech možno upustit, jak by při doslovné transpozici textu směrnice mohlo být v řízení dosaženo procesní ochrany práv cizince s podstatnou jazykovou bariérou, když povinnost písemného či ústního překladu se váže až k textu samotného rozhodnutí.

Další stěžejní procesní záruku v řízení o vyhoštění dle návratové směrnice představuje právo na účinný opravný prostředek ve formě odvolání proti rozhodnutí dle čl. 12 odst. 1 návratové směrnice nebo ve formě návrhu na jeho přezkum příslušným soudním či správním orgánem (či jiným nestranným a nezávislým subjektem).³³⁵ Stěžejní požadavek kladený na právo na účinný opravný prostředek spočívá v povaze rozhodujícího orgánu odpovídajícímu čl. 6 a 13 Úmluvy a čl. 47 LZPEU a jeho podstata tkví také v již výše analyzovaném

³³³ Například nedostupnost tlumočnicků může představovat omluvu pouze v případě mimořádně zvláštních jazyků, u nichž existuje objektivní nedostatek tlumočnicků. Nezajištění tlumočnicka v případě, kdy tlumočníci existují, ale z určitých důvodů na straně správního orgánu nejsou zajištěni či nejsou tomuto správnímu orgánu k dispozici, není akceptovatelnou omluvou.

³³⁴ Soudě pouze z textu směrnice se jeví, že v praxi se výjimka v podobě možnosti upustit od práva na jazykovou pomoc uplatní ve vztahu k uprchlíkům.

³³⁵ Doporučení Komise (EU) 2017/2338.

požadavku na zajištění dodržování principu non-refoulement.³³⁶ Na způsobu a formě zachycení účinného opravného prostředku v návratové směrnici je nutno ocenit zejména užití formulace, že osoba musí mít možnost využít opravného prostředku, která zjevně reflektuje výklad ESLP k čl. 13 Úmluvy, jež definuje účinný prostředek nápravy v případech, kdy práva zaručená Úmluvou byla porušena.³³⁷ Tématu účinného prostředku právní ochrany je však věnována samostatná kapitola, a proto bude prostor pro důkladnou analýzu v rámci právní úpravy EU i v rámci níže uvedené vnitrostátní právní úpravy ponechán následujícímu textu.

V neposlední řadě je třeba zmínit další procesní záruku garantovanou návratovou směrnicí v podobě práva být v řízení zastoupen, tedy právo na právní,³³⁸ a dále také jazykovou pomoc. Skrze uvedená práva má být přitom reálně zajištěna možnost cizince vykonávat svá procesní práva, která mu návratová směrnice přiznává, tedy má jít o jazykovou pomoc udělovanou způsobem poskytujícím konkrétní a praktickou možnost tohoto práva využít („užitečný účinek“).³³⁹ Bezplatná právní pomoc má být poskytována v souladu s podmínkami stanovenými návratovou směrnicí a dále v souladu s požadavky vnitrostátní právní úpravy, kdy právní poradenství, které je v řízení o navrácení poskytováno na žádost cizince či jeho právního zástupce podanou kdykoliv během řízení, mohou v zásadě poskytovat i správní orgány odpovídající za vydání rozhodnutí o navrácení, lze-li zajistit, že takto poskytnuté informace budou objektivní a nezkreslené.³⁴⁰ Návratová směrnice prostřednictvím odkazu na čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES poskytuje

³³⁶ Například rozsudek SDEU ve věci *Abdida*, C-562/13, bod 53: „články 5 a 13 směrnice 2008/115 vykládané ve světle čl. 19 odst. 2 a článku 47 LZPEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které nezakotvují možnost podat opravný prostředek s odkladným účinkem proti rozhodnutí o navrácení, jebož výkon by mohl dotčeného státního příslušníka třetí země vystavit vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav zřádkově a nezvratně zhorší.“

³³⁷ HOLÁ, Eva. Procesní ochrana práv cizinců v kontextu návratové směrnice. In: *Návratová směrnice: vyboštění, zajištění a soudní přezkoumání*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 82–84.

³³⁸ Právo na bezplatnou právní pomoc se řídí vnitrostátními předpisy.

³³⁹ Srov. rozsudek ze dne 5. 2. 2002, ve věci *Čonka proti Belgii*, č. 51564/99, v němž ESLP označil dostupnost tlumočnicků jako jeden z faktorů, které ovlivňují přístup k účinné právní ochraně.

³⁴⁰ Informace musí poskytnout osoba, která jedná nestranně/nezávisle, aby se předešlo možnému střetu zájmů.

členským státům prostor stanovit podmínky či omezení poskytování bezplatné právní pomoci.³⁴¹

Členské státy jsou s výjimkou situace, kdy je státní příslušník třetí země v souvislosti s vyhoštěním zajištěn, povinny v průběhu lhůty pro dobrovolné opuštění území, případně během doby, po kterou bylo vyhoštění odloženo, v co největší míře respektovat zásady uvedené v čl. 14 odst. 1, zahrnující zásadu zachování celistvosti rodiny, jejíž příslušníci se nacházejí na jejich území, dále povinnost poskytnout neodkladnou zdravotní péči a základní léčbu, povinnost umožnit nezletilým osobám přístup k systému základního vzdělávání podle délky jejich pobytu a povinnost zohlednit zvláštní potřeby zranitelných osob.³⁴²

Závěrem k návratové směrnici je třeba upozornit na procesní záruku obsaženou v čl. 14 odst. 2, dle kterého členské státy poskytnou osobám podle čl. 14 odst. 1 (tedy v průběhu lhůty pro dobrovolné opuštění území, případně během doby odloženého vyhoštění) písemné potvrzení o tom, že lhůta k dobrovolnému opuštění území byla prodloužena v souladu s čl. 7 odst. 2 nebo že se rozhodnutí o navrácení zatím nevykoná. Účelem tohoto potvrzení je možnost cizince v případě policejní kontroly jednoznačně prokázat, že mu byla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, případně že jí byl stanoven odklad vyhoštění nebo že se na ni vztahuje rozhodnutí o navrácení, které zatím nelze vykonat.

³⁴¹ Dle doporučení Komise (EU) 2017/2338 představuje odkaz na čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES dynamický odkaz a v současnost je nutno jej považovat za odkaz na články 20 až 21 přepracované směrnice 2013/32/EU o azylovém řízení. Členské státy mohou například stanovit, že: 1. bezplatná právní pomoc a zastoupení se neposkytnou, pokud podle názoru soudu nebo jiného příslušného orgánu nemá opravný prostředek podaný žadatelem reálnou vyhlídku na úspěch, 2. právní a procesní informace poskytují bezplatně nevládní organizace nebo odborníci z orgánů podléhajících vládě či ze specializovaných státních úřadů, 3. právní a procesní informace a právní pomoc a zastoupení se bezplatně poskytnou pouze osobám, které nemají dostatečné finanční prostředky nebo pouze prostřednictvím služeb poskytovaných právními poradci nebo jinými poradci, kteří jsou vnitrostátním právem výslovně určení k tomu, aby žadatelům pomáhali nebo je zastupovali, 4. bezplatnou právní pomoc a zastoupení poskytnou pouze v řízení o opravném prostředku u soudu prvního stupně a nikoli pro následné opravné prostředky podle vnitrostátního práva, včetně nového pojednání nebo jiného přezkumu v rámci opravných prostředků, 5. bezplatná právní pomoc a zastoupení se neposkytuje žadatelům, kteří se již nenacházejí na jejich území, 6. poskytování bezplatné právní pomoci je peněžně a/nebo časově omezeno či že žadatelé jsou povinni zcela či částečně uhradit vynaložené náklady, pokud se jejich finanční situace zlepší apod.

³⁴² K obsahu těchto povinností blíže například rozsudek SDEU ve věci *Abdida*, č. C-562/13.

6.2 Právo na spravedlivý proces v řízení o vyhoštění dle českého právního řádu

Při hledání východisek práva na spravedlivý proces v rámci českého právního řádu a jeho aplikaci na řízení o vyhoštění je třeba v prvé řadě vycházet z ústavního pořádku ČR, který chápe právo na spravedlivý proces ve dvou rovinách. První rovina vychází přímo z čl. 6 Úmluvy, který, jak bylo uvedeno výše, není na řízení o správním vyhoštění aplikovatelný, a který představuje východisko pro druhou rovinu v podobě práva na spravedlivý proces ve smyslu Ústavy a LZPS.

Pojetí práva na spravedlivý proces vychází stěžejně z čl. 36 odst. 1 LZPS, o němž Ústavní soud ve své judikatuře hovoří jako o obecné klauzuli spravedlivého procesu³⁴³ a dle kterého se každý „*může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*“. Nicméně je třeba si uvědomit, že, ačkoliv z čl. 36 odst. 1 LZPS vychází celá doktrína spravedlivého procesu, je toto základní lidské právo zaručeno nikoliv tímto jediným článkem, nýbrž celou škálou ustanovení počínaje články hlavy páté LZPS, pokračuje některými články Ústavy, zakotvujícími základní principy organizace soudnictví v ČR,³⁴⁴ a konče úvodními ustanoveními Ústavy i LZPS obsahujícími základní hmotněprávní ústavní principy, jež bezesporu tvoří spravedlivý proces a jež dokreslují celý koncept českého pojetí práva na spravedlivý proces. Vedle již uvedeného specifika českého pojetí práva na spravedlivý proces je třeba zdůraznit jeho další specifikum, a to skutečnost, že právo na spravedlivý proces dle LZPS není omezeno na typ řízení ve smyslu čl. 6 Úmluvy, nýbrž vychází z obecné procesní spravedlnosti („*fairness*“), kterou je možné aplikovat na veškerá řízení před orgány veřejné moci, jimiž ustanovení vnitrostátního pojetí spravedlivého procesu rozumí nejen soudy, ale i orgány veřejné správy („*jiné orgány*“).³⁴⁵

Pro tuto práci jsou v daném okamžiku stěžejní dvě otázky, a to, zdali je právo na spravedlivý proces ve smyslu LZPS garantováno i cizincům a zdali je aplikovatelné i na řízení o správním vyhoštění. Odpověď na první

³⁴³ WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL a kol., op. cit., s. 728.

³⁴⁴ Např. čl. 4, čl. 81, čl. 82, čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d), čl. 90 či čl. 96 Ústavy.

³⁴⁵ MÓLEK, op. cit., s. 30.

otázku nalézáme v čl. 42 odst. 2 LZPS, dle kterého požívají cizinci v ČR lidských práv a základních svobod zaručených LZPS, pokud nejsou přiznána výslovně občanům. Právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS, jak je z jeho dikce patrné, přitom není právem, které by bylo zaručeno výhradně občanům ČR, a proto je možné konstatovat, že jeho adresátem jsou obecně i cizinci. Hledání odpovědi na druhou otázku, tedy aplikovatelnost čl. 36 LZPS na řízení o správním vyhoštění, vyvolávalo v minulosti nemalé problémy, a to zejména ve vztahu k absenci subjektivního práva cizince na vstup a pobyt na území ČR, dále ve vztahu k výše uvedené aksesoritě práva na spravedlivý proces a k právu na soudní přezkum dle čl. 36 odst. 2 LZPS, kterému je věnována samostatná kapitola této práce. Nakonec však Ústavní soud dospěl k závěru, že *„má-li každý dle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon vydaný na základě ústavního zmocnění nemůže nárokovat každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu v té které situaci zcela negovat a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť i toliko v určitých případech, popřít. Ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny je každému ústavně garantována možnost domáhat se ochrany svého práva u soudu či jiného orgánu ve všech situacích jeho porušení (neexistuje zde ústavní restrikce). Jinými slovy žádná osoba nemůže být zákonem naprosto vyloučena z možnosti domáhat se ochrany svého práva, byť pouze v určitém případě, neboť její právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny by bylo anulováno. Opačný výklad by rovněž značil, že zakotvení práv každého obracet se na soudní a jiné orgány ochrany pro ochranu svých práv učiněné ústavodárcem – nadané nejvyšší právní silou – by v podstatě ztrácelo smysl, neboť by mohlo být pro tu kterou situaci anulováno vůlí toliko zákonodárce. Ústavní soud rovněž poukázal na to, že i když ústavodárce ve větě druhé čl. 36 odst. 2 Listiny deleguje na zákonodárce přípustění výjimky z přezkoumatelnosti správních rozhodnutí soudem, je toto ústavní zmocnění omezeno v tom, že z přezkumné pravomoci soudu nesmí být vyloučeno rozhodnutí týkající se základních práv a svobod zaručených Listinou.“*⁶⁴⁶

Nadto uvádíme, že je třeba odlišovat podmínky pro uplatnění práva na spravedlivý proces ve smyslu spravedlivého řízení o vyhoštění dle čl. 36 odst. 1 LZPS a podmínky pro uplatnění práva na soudní přezkum ve smyslu čl. 36 odst. 2 LZPS, o kterém bude řeč v následujících kapitolách, neboť garance

⁶⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

spravedlivého řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 LZPS se vztahuje obecně na ochranu práv, kdežto čl. 36 odst. 2 LZPS míří zejména na ochranu ústavně zaručených práv. Při analýze rozsahu spravedlivého procesu ve vztahu ke správnímu vyhoštění je třeba vycházet právě ze specifčnosti vnitrostátního pojetí práva na spravedlivý proces obsahujícího celou řadu procesních záruk a principů, z nichž je možné pro tento případ separovat ty z nich, jež se v zásadě vztahují na jakékoliv řízení před orgánem veřejné správy, o jakýchkoli právech či povinnostech fyzických či právnických osob. Jedná se o ústavní principy vymezující znaky a náležitosti v zásadě jakéhokoli správního řízení probíhajícího podle právního řádu ČR, přičemž konkrétně je možné hovořit o čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1 a 4, čl. 37 a čl. 38 odst. 2 LZPS.³⁴⁷ Dle P. Svobody lze na jakékoliv správní řízení aplikovat zejména právo domáhat se ochrany svého práva, právo na stanovený zákonný postup, právo být účastníkem řízení, právo na právní pomoc, právo na rovnost v řízení, právo být slyšen, jakož i právo na tlumočníka a právo na rozhodnutí bez zbytečných průtahů.³⁴⁸ Na podporu uvedeného závěru lze dále analogicky vztáhnout názor Nejvyššího správního soudu obsažený v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 As 95/2008, který, ačkoliv se týkal otázky žádosti o vízum, vychází ze stejné premisy v podobě absence subjektivního práva na vstup a pobyt cizince na území ČR a z diskreční pravomoci státu upravit podmínky vstupu, pobytu a vyhoštění cizince z území ČR, a proto lze konstatovat, že dovedil-li Nejvyšší správní soud aplikaci spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 LZPS na řízení o udělení víza, je nezbytně nutné dovést aplikaci citovaného článku i na řízení o vyhoštění.³⁴⁹

³⁴⁷ SVOBODA, op. cit., s. 115.

³⁴⁸ SVOBODA, op. cit., s. 110.

³⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62, podle kterého „žadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) při vyřizování žádosti o takový vstup. Toto právo v sobě zahrnuje především předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, například bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele... Není vyloučeno, aby stát zavedl určitá organizační pravidla pro podávání žádosti o víza, například pro efektivní zpracování vyššího počtu žádostí. Tato pravidla však nesmějí (např. svoji neprůhledností, bezdůvodnými průtahy, prostorem pro nekontrolovatelnou libovůli příslušných úředníků či jinými podobnými vlastnostmi) představovat faktickou překážku podávání takových žádostí a nesmějí ani nepřímo působit k tomu, aby odrazovala žadatele od jejich podávání.“

Právo na spravedlivý proces není však upraveno pouze na úrovni ústavní, ale má projevy také na úrovni zákonné. V případě řízení o správním vyhoštění se konkrétně jedná o zákon o pobytu cizinců, jakožto předpis speciální, a správní řád, jakožto zákon obecný, jehož aplikace není v daném případě vyloučena. Při aplikaci a výkladu těchto zákonných pramenů práva na spravedlivý proces má být přitom postupováno v souladu s povinností ústavně konformního výkladu³⁵⁰ a s tím úzce související povinností přímé aplikace Ústavy či LZPS.³⁵¹

Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že právo na spravedlivý proces v předstřené rozsahu hraje v případě řízení o správním vyhoštění, v němž je poskytován prostor pro volnou úvahu v podobě správního uvážení a neurčitých právních pojmů, důležitou roli, jak bylo dovozeno judikaturou Ústavního soudu³⁵² i Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, Nejvyšší správní soud například uvedl, že *„každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.“*³⁵³

Na základě výše uvedeného ústavního a zákonného rámce ustanovení a předpisů práva na spravedlivý proces aplikovatelných na řízení o vyhoštění cizince je možné předestřít konkrétní procesní záruky cizince v daném typu řízení a zkoumat, zdali tyto záruky ve vnitrostátním pojetí odpovídají

³⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 1999, sp. zn. IV. ÚS 202/99, ve vztahu k procesním předpisům například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, č. j. 2 As 19/2003-58.

³⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 2 Ads 40/2003-58, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77.

³⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08.

³⁵³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

požadavkům procesních záruk předestřených mezinárodními lidskoprávními dokumenty.

6.3 Spravedlivé rozhodování o správním vyhoštění z pohledu hmotněprávních ústavních principů

Jakkoliv bylo výše uvedeno, že právo na spravedlivý proces zaručuje zejména procesní práva a garance, je vhodné upozornit, že existují i hmotněprávní ústavní principy, které s právem na spravedlivý proces velmi úzce souvisí, neboť spoludefinují možnosti jeho uplatnění. Současně však mají tyto hmotněprávní ústavní principy význam i pro výsledné rozhodnutí, resp. spoludefinují nároky na jeho obsah, a proto je nelze vnímat jen jako principy procesní. Proto i v nadpisu této kapitoly využíváme označení spravedlivé rozhodování, neboť tyto principy ovlivňují jak hmotněprávní, tak i procesní aspekty rozhodování o správním vyhoštění. Protože se tyto principy uplatňují pospolu vždy s dílčími právy plynoucími z práva na spravedlivý proces, zařazujeme jejich rozbor právě do kapitoly věnující se právu na spravedlivý proces, byť striktně viděno součástí práva na spravedlivý proces (alespoň ve své hmotněprávní dimenzi) nejsou.

Koncept spravedlivého rozhodování v rámci řízení o správním vyhoštění přitom zjednodušeně řečeno představuje požadavky kladené na pravomoc a působnost orgánů veřejné moci a na formy výkonu činnosti, jakož i požadavky kladené na odpovídající veřejná subjektivní práva fyzických osob.³⁵⁴ Tyto požadavky v podobě základních hodnot spravedlnosti či racionální zákonnosti výkonu veřejné moci v demokratickém právním státě přitom plynou ze závazku ČR být demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana.³⁵⁵ Důležitost role těchto principů plyne z jejich postavení narovně ústavním zákonům³⁵⁶ a jejich nadřazenosti vůči ostatním pramenům českého práva.³⁵⁷ Pozornost zde věnujeme zejména obsahu principu zákonnosti, právní jistoty a proporcionality. Po našem soudu jsou tyto tři principy základním referenčním rámcem a regulativem

³⁵⁴ HENDRYCH, op. cit., s. 393.

³⁵⁵ Čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

³⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

³⁵⁷ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 264–272.

tvorby i aplikace práva v případě správního vyhoštění. Na daném místě je však třeba zdůraznit, že uváděných ústavních principů je možné se dovolávat jen v případě porušení jiného základního práva, právě například práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 LZPS.³⁵⁸

6.3.1 Princip materiálního právního státu

V případě uplatnění hmotněprávních principů v řízení o správním vyhoštění je v první řadě třeba zmínit princip materiálního právního státu výslovně zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a označujícího ČR za „*demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*“.³⁵⁹

Z uvedeného principu plyne závazek státu zachovávat a respektovat materiální právní stát spravedlnosti,³⁶⁰ tedy závazek dodržovat nejen pozitivní, formálně vydané zákony, ale přímo aplikovat základní obsahové hodnoty demokracie a lidských práv garantovaných Ústavou,³⁶¹ jakož i závazek respektovat princip ústavně konformního výkladu právních norem³⁶² a princip přímé aplikovatelnosti základních práv obsažených v LZPS.

Z principu materiálního právního státu je možné dovodit celou řadu dílčích principů, mezi které patří i princip objektivity.³⁶³ Princip objektivit, nazývaný také jako princip nestrannosti, zavazuje orgány veřejné moci, aby při rozhodování vycházely z dostatečných a věrohodných informací týkajících se všech významných skutečností, aby tyto zjištěné skutečnosti hodnotily věcně (tedy bez subjektivních předpojatostí a zájmů) a aby učinily rozhodnutí, jež bude odpovídat a reflektovat tyto požadavky.³⁶⁴

Na úrovni procesněprávní, v tomto případě v kontextu řízení o správním vyhoštění, je možné dovodit dílčí procesní práva z tohoto principu plynoucí,³⁶⁵ a to například *právo na objektivní, nezávislý a nestranný orgán, právo na zjištění skutkového stavu věci, právo na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci,*

³⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 1998, sp. zn. I.ÚS 51/98.

³⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06.

³⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11.

³⁶¹ Princip materiálního právního státu se do jisté míry překrývá s principem ústavnosti dle čl. 9 odst. 1 a čl. 87 odst. 1 písm. a), b) a d) Ústavy ČR, jehož prostřednictvím je nastavena nadřazenost ústavních zákonů nad zákony a jinými právními předpisy.

³⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96.

³⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 289/95.

³⁶⁴ SVOBODA, op. cit., s. 125–126.

³⁶⁵ Procesněprávní zachycení principu rovnosti je možné nalézt v § 7 správního řádu.

*právo na soulad rozhodnutí se zjištěným a posouzeným skutkovým stavem věci a právo na odůvodnění rozhodnutí.*³⁶⁶ V kontextu problematiky rozhodování o správním vyhoštění na základě správního uvážení je třeba o principu materiálního právního státu hovořit zejména jako o ústavním limitu volné úvahy, který je nejzazší mezi správního uvážení a nástrojem pro vyloučení libovůle. V konkrétní rovině se pak tento limit správního uvážení projevuje prostřednictvím dílčích procesních práv, jejichž existenci je možné z tohoto principu dovozovat a jež byly uvedeny zkraje tohoto odstavce.

6.3.2 Princip zákonnosti

Velice důležitou roli pak v řízení o vyhoštění hraje princip zákonnosti. Ten nalézá své zachycení nejenom na úrovni ústavního pořádku, konkrétně v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a v čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 LZPS, ale také na úrovni pozitivněprávní úpravy, konkrétně v podobě § 2 odst. 1 správního řádu.

Princip zákonnosti se přitom (nejenom v řízení o správním vyhoštění) projevuje ve dvou rovinách. V první řadě jde o stanovení imperativu uplatňovat státní moc jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a to nejen ve vztahu k právní úpravě hmotněprávní, ale také, jak plyne z § 2 odst. 1 správního řádu, ve vztahu k právní úpravě procesněprávní.³⁶⁷ Správním orgánům je tak uložena povinnost postupovat v řízení o správním vyhoštění dle procesních pravidel upravených v zákoně o pobytu cizinců, jako zákoně speciálním, a dle správního řádu, jako zákoně obecném.

Druhou rovinu projevu principu zákonnosti je třeba spatřovat v obecné formální výhradě zákona³⁶⁸ zakotvené v čl. 4 odst. 2 LZPS, dle kterého mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených LZPS upraveny pouze zákonem. Tato zákonná omezení musí přitom „*platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Při používání ustanovení o mezech základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“³⁶⁹

³⁶⁶ SVOBODA, op. cit., s. 126.

³⁶⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 7. 2019. Praha: Leges, 2019, s. 30.

³⁶⁸ HENDRYCH, op. cit., s. 60–61.

³⁶⁹ Čl. 4 odst. 3 a 4 LZPS.

Pouze zákon tedy může konkretizovat rozsah základních lidských práv, stanovovat jejich omezení a výjimky z jejich uplatnění. Možnost omezit základní lidská práva je přitom zákonodárci dána jen ve vztahu k těm právům, jejichž omezení LZPS výslovně předpokládá, z čehož plyne, že zákonodárce musí být k omezení toho kterého konkrétního lidského práva ústavním pořádkem vždy zmocněn.³⁷⁰ V současnosti dochází v rámci řízení o správním vyhoštění k využití obecné výhrady zákona dle čl. 36 odst. 4 LZPS, dle kterého podmínky a podrobnosti práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 LZPS upravuje zákon, v daném případě zákon o pobytu cizinců a správní řád. V minulosti bylo v rámci řízení o správním vyhoštění využito obecné výhrady zákona dle čl. 36 odst. 2 LZPS, na jehož základě došlo § 177 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců k vyloučení rozhodnutí o správním vyhoštění z přezkoumávání soudem. O právu na přístup k soudu však bude hovořeno v samostatné kapitole.

S principem zákonnosti je pak neodmyslitelně spjata zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení výslovně upravená v § 2 odst. 2 správního řádu, podle kterého *„správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, ke nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena“*. Taktéž princip zákonnosti je tedy třeba vnímat jako nezbytnou a nejzazší mez pro užití volné úvahy, kdy správní orgán při užití správního uvážení vychází z míry volnosti a vázanosti mu v daném případě poskytnuté. Správní orgán je tedy oprávněn a zároveň povinen užít správního uvážení výhradně tam, kde mu zákon poskytuje prostor pro volnou úvahu, a při užití tohoto správního uvážení je povinen rozhodovat v mezích zákonných hledisek (působících vedle ústavních limitů). Správní orgán je tedy v případě řízení o správním vyhoštění oprávněn užít správního uvážení výhradně v případě stanovení doby vyhoštění, určení země vyhoštění a v případě odstranění tvrdosti rozhodnutí o vyhoštění. V otázce užití správního uvážení v případě samotného rozhodování o správním vyhoštění lze s odkazem na předchozí kapitoly poznamenat, že možnost uvážít, zda bude cizinec vyhoštěn, či nikoliv, není správnímu orgánu dána. V případě, že by byl správní orgán nadán pravomocí uvážít, zdali cizince vyhostí, či nikoliv tak, jak je dle našeho názoru vhodné, byl by dle principu zákonnosti při užití takového uvážení

³⁷⁰ WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL a kol., op. cit., s. 128.

správní orgán povinen pohybovat se v mezích zákonných hledisek tvořených důvody pro vyhoštění na straně jedné a hledisky pro posuzování přiměřenosti rozhodnutí o vyhoštění na straně druhé.

6.3.3 Princip právní jistoty

Hovoříme-li o správním vyhoštění, jehož úprava je ponechána na (omezené) diskreci státu, kdy v řízení o něm je správním orgánům poskytován prostor pro volnou úvahu, nesmíme zapomenout na nezbytnost uplatnění principu právní jistoty, jakožto dílčího prvku principu materiálního právního státu implicitně obsaženého v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.³⁷¹

Princip právní jistoty, z něhož plyne požadavek předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní nerozpornosti právních aktů, totiž nalézá svoje uplatnění jak ve vztahu k diskreci státu při tvorbě zákonů, tak ve vztahu k volné úvaze správního orgánu vydávajícího rozhodnutí. Tento princip přitom nalézá vyústění v pozitivněprávní úpravě v podobě zásady legitimního očekávání zakotvené v § 2 odst. 4 správního řádu³⁷², jejímž prostřednictvím je správním orgánům kladeno, aby „*při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“.³⁷³ Vzhledem ke skutečnosti, že zásadě legitimního očekávání je věnována samostatná kapitola, odkazujeme ve věci bližšího vymezení principu právní jistoty, na tuto uvedenou kapitolu.

6.3.4 Princip proporcionality a princip rovnosti v právech

Princip proporcionality a princip rovnosti v právech představují dva pilíře, na kterých je vystavěn koncept spravedlnosti, neboť nepřiměřenost omezení nebo nepřiměřená výjimka ze základního práva či také nerovnost v právech budou mít vždy za následek nespravedlnost.

Prvně uvedený princip, tedy princip proporcionality, implicitně obsažený v čl. 1 odst. 1 Ústavy³⁷⁴ a částečně výslovně vyjádřený v čl. 4 odst. 4 věta první LZPS, je principem sloužícím jako metodologický nástroj pro řešení kolize základních práv.³⁷⁵ Dle principu proporcionality je možné jakékoliv omezení

³⁷¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. IV. ÚS 157/03.

³⁷² Toto ustanovení včetně zásady legitimního očekávání upravuje zásadu ochrany veřejného zájmu a zásadu nestranného postupu a rovného přístupu.

³⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 7 As 43/2009-52.

³⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

³⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 01. 03. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06.

či výjimku z určitého základního lidského práva uplatnit jen ve prospěch ochrany jiného základního práva či ve prospěch jiné ústavně chráněné hodnoty, v jejichž prospěch ústavní pořádek výslovně či mlčky dovoluje omezovat základní práva. Toto omezení či výjimka musí být navíc přiměřené účelu (cíli), který je tímto omezením či výjimkou sledován. K zajištění respektování uvedeného slouží judikaturou vytvořený „*test proportionality*“.³⁷⁶ Princip proporcionality se přitom uplatňuje při tvorbě i při aplikaci práva a v případě správního vyhoštění a řízení o něm sehrává důležitou roli, neboť samotné vyhoštění je třeba podrobit zkoumání jeho přiměřenosti ve vztahu k lidským právům vyhošťovaného cizince, která mohou být vyhoštěním zasažena, zejména ve vztahu k právu na soukromý a rodinný život. K tomu však blíže v samostatné kapitole.

I druhý jmenovaný princip, tedy princip rovnosti³⁷⁷ v právech zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, v čl. 1 věta první LZPS a v dílčích aspektech i v čl. 2 odst. 1, v čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 LZPS, představuje podmínku pro uplatňování omezení a výjimek ze základních práv. Z principu rovnosti plyne požadavek, aby omezení a výjimky ze základních lidských práv byly ve stejných případech stejné a v rozdílných případech rozdílné.³⁷⁸ Pro praktické uchopení principu rovnosti ve vztahu ke správnímu vyhoštění je třeba uvést, že české pojetí principu rovnosti vychází z rovnosti relativní,³⁷⁹ vyžadující rovnost lidí v důstojnosti, svobodě a příležitostech³⁸⁰ a vycházející z předpokladu, že pro zasažení lidských práv nerovností v sociálních vztazích musí tato nerovnost dosáhnout intenzity, jež zpochybňuje samu podstatu rovnosti.³⁸¹ Pro zkoumání intenzity sociální nerovnosti je přitom dle našeho názoru nutné vycházet z principu proporcionality a, zejména ve vztahu k vyhoštění, z individualizace posuzovaného případu, kdy případy je třeba zkoumat z pohledu „stejně stejně a různé různě“ i z pohledu individuálních okolností

³⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06.

³⁷⁷ Ústavní pořádek rozlišuje obecné podmínky rovnosti a zvláštní podmínky rovnosti, které specifikují, které skupiny případů či subjektů je možné považovat za stejné, či rozdílné. Příkladem zvláštních podmínek rovnosti je např. čl. 11 odst. 1 věta druhá LZPS, čl. 21 odst. 3 LZPS a již uvedený čl. 37 odst. 3 LZPS.

³⁷⁸ VEČEŘA, Miloš. *Spravedlnost v právu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, 1997, s. 23–27.

³⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95.

³⁸⁰ WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL a kol., op. cit., s. 65.

³⁸¹ Nález Ústavního soudu, ze dne 7. 6. 1995, sp. zn. ÚS 4/95.

případu, až posléze je možné konstatovat, zdali různé zacházení představuje porušení principu rovnosti v právech.³⁸²

Konkrétní projevy principu rovnosti v právech v případě správního vyhoštění lze pak nalézt v požadavku legitimního očekávání, kdy důležitost jeho role se stupňuje v případech uplatňování diskreční pravomoci, dále v zákazu diskriminace určitých skupin cizinců, konkrétněji je možné hovořit o právu na individuální rozhodnutí a s tím souvisejícím právu na odůvodnění a tomu předcházejícím zjištění a posouzení skutkového stavu, či také o zákazu hromadného vyhoštění. Uvedené projevy principu rovnosti v právech v případě správního vyhoštění nalézají svůj odraz také v případě užití správního uvážení, neboť je to právě rovnost v právech, která je vedle principu materiálního právního státu základní mezí volné úvahy a východiskem pro vytvoření požadavku, aby stejné bylo rozhodováno stejně a různě různě, tedy pro zásadu legitimního očekávání a zásadu zákazu zneužití správního uvážení.

6.3.5 Závěrem k hmotněprávním principům v řízení o správním vyhoštění

O významu hmotněprávních principů v řízení o správním vyhoštění hovoří i Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16 připomněl, „že podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka. Toto ustanovení zavazuje státní moc ve všech jejích podobách a aktivitách (ŠIMÍČEK, V. in BAHÝLOVÁ, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. s. 30). Všechny orgány veřejné moci tak mají povinnost respektovat, chránit a naplňovat základní práva osob zakotvená v Listině. Totéž platí i pro lidská práva zakotvená v mezinárodních smlouvách, které jsou účinné a jejichž smluvní stranou je Česká republika, neboť z čl. 1 odst. 2 Ústavy, který je také základní ústavní hodnotou (náleží sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015, bod 59), vyplývá povinnost všech orgánů veřejné moci dodržovat mezinárodní závazky České republiky.“

Ministerstvo, jako státní orgán, je tedy povinno dodržovat všechna základní práva osob, o kterých rozhoduje. V tomto konkrétním případě tedy ministerstvo při vydávání závazných stanovisek k možnosti vycestování cizince

³⁸² VEČEŘA, op. cit., s. 23–27; Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95.

pro účely řízení o správním vyhoštění musí pečlivě zhodnotit individuální okolnosti každého cizince. A teprve na tomto individualizovaném základě důkladně posoudit a odůvodnit, zda skutečně neexistují vážné důvody se domnívat, že cizinci v případě vyhoštění do cílové země hrozí nebezpečí zacházení v rozporu s právem na život, zákazem mučení a jiného špatného zacházení, případně porušení dalších jeho základních práv. Je nepřijatelné, aby odůvodnění stanoviska nebylo individualizované, bylo paušální či ignorovalo relevantní okolnosti a obavy cizince. Povinnost ministerstva vydat toto stanovisko bezodkladně (§ 120a odst. 3 cizineckého zákona) jej v žádném případě nezbujuje této základní povinnosti vyplývající již z ústavního pořádku a vůbec základních hodnot, na kterých je založena Česká republika (viz také preambule Ústavy, podle které je Česká republika svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům).³⁸³

Z výše uvedeného plyne, že již ze samotné podstaty demokratického právního státu založeném na úctě k právům a svobodám člověka plyne závazek ČR v podobě závazku zákonodárce při tvorbě zákonů a správního orgánu při jejich aplikaci v konkrétním řízení o správním vyhoštění respektovat, chránit a naplňovat základní lidská práva zakotvená v LZPS i mezinárodních smlouvách, kterými je ČR vázána, a dále povinnost zajistit dodržování dříve uvedeného principu non-refoulement a nastavit a prakticky konat řízení o správním vyhoštění takovým způsobem, aby byla lidská práva vyhošťovaného cizince plně chráněna a respektována.

6.4 Spravedlivé řízení o správním vyhoštění z pohledu procesních práv vyhošťovaného cizince

Vedle hmotněprávních ústavních principů, které představují obecný regulativ uplatňování veřejné moci a činnosti správních orgánů, jsou to právě procesní práva, která poskytují vyhošťovanému cizinci konkrétní procesní záruky spravedlivého procesu. Rozsah a obsah těchto procesních záruk přitom vyplývá v souladu s čl. 36 odst. 1 a 4 LZPS z konkrétního zákona obsahujícího procesněprávní úpravu. Takovým zákonem jsou správní orgány povinny se dle výše uvedeného principu zákonnosti³⁸⁴ řídit. V případě řízení

³⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16-1.

³⁸⁴ Čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2, 3 a 4 LZPS.

o správním vyhoštění je tato zákonná procesněprávní úprava tvořena zákonem o pobytu cizinců, jako zákonem speciálním, a správním řádem, jako zákonem obecným.³⁸⁵ Lze ocenit, že v české úpravě se na řízení o správním vyhoštění plně použije správní řád, který je pro většinu řízení prováděných podle zákona o pobytu cizinců vyloučen, pro řízení o správním vyhoštění však nikoliv.³⁸⁶ Z aplikace správního řádu na správní vyhoštění plyne, že cizinci, jako účastníci řízení, mají v tomto řízení teoreticky svědčit veškerá práva přiznaná správním řádem. S ohledem na skutečnost, že zde existuje zákon o pobytu cizinců jako zákon speciální, není možné zapomínat, že tento speciální zákon může (a taky tak činí, jak bude vidět dále) teoreticky uplatňovaná procesní práva dle správního řádu modifikovat.

Následující podkapitoly jsou věnovány analýze dílčí procesních práv spadajících do kontextu práva na spravedlivý proces svědčící cizinci v řízení o vyhoštění a jejich komparaci s požadavky spravedlivého řízení o vyhoštění podle mezinárodních lidskoprávních dokumentů tak, jak byly tyto požadavky vylíčeny výše. Cílem této kapitoly není analyzovat všechna procesní práva zcela detailně. Proto se rozsah rozboru některých práv i zásadně liší. Svou pozornost věnujeme zejména stěžejním procesním právům, jejichž zajištění je požadavkem mezinárodní úpravy a u kterých se ve značné míře objevuje možnost uvážení správních orgánů o jejich konkrétním provedení, resp. jeho garantování cizincům v jednotlivém řízení. Současně se podrobněji zastavujeme u otázek, které se v praxi jeví jako problematické.³⁸⁷ Následující stránky proto nelze vnímat jako komplexní rozbor práva na „spravedlivé řízení o uložení správního vyhoštění.“

6.4.1 Právo na oznámení zahájení řízení a právo na poučení

Vzhledem k povaze řízení o správním vyhoštění, zejména ke způsobu jeho zahájení z moci úřední, patří mezi prvotní procesní práva vyhošťovaného cizince právo na oznámení zahájení řízení a s tím velice úzce související právo na poučení o právech a povinnostech, které se netýká pouze řízení

³⁸⁵ Subsidiarita správního řádu vůči jiným (zvláštním) procesním úpravám je explicitně vyjádřena v § 1 odst. 2 správního řádu.

³⁸⁶ § 168 zákona o pobytu cizinců.

³⁸⁷ Připouštíme, že i některé další problematické otázky mohly zůstat mimo naši pozornost a že tedy rozbor nebude zcela kompletní. Nicméně, jak již bylo uvedeno, na kompletní rozbor problematiky jsme ani neaspirovali.

před soudy, ale také řízení před správními orgány.^{388,389} Obě tato práva jsou implicitně zakotvena v čl. 36 odst. 1 LZPS.

První z výše uvedených práv, tedy právo na oznámení zahájení řízení je v rámci pozitivněprávní úpravy obsaženo v § 46 správního řádu, dle kterého je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi řízení uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu, kterým je v daném případě vyhošťovaný cizinec, doručení oznámení nebo ústním prohlášením. Zajištění tohoto práva nepředstavuje v zásadě zásadní problém, neboť bez oznámení zahájení řízení nemůže k zahájení řízení vůbec dojít. Nicméně praktické provedení oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění, a to zejména v kombinaci s druhým uvedeným procesním právem v podobě práva na poučení o právech a povinnostech, vykazuje jisté nedostatky spočívající zejména v nedostatečném důrazu praxe na vysvětlení důsledků, které může pro cizince správní řízení i rozhodnutí o správním vyhoštění představovat. Problémové uchopení těchto procesních práv se pak zpravidla pojí s nevhodným zajištěním (či spíše nezajištěním) dalších procesních práv cizince – práva na právní a jazykovou pomoc, která jsou rozebrána v textu níže.³⁹⁰

Obsahové požadavky na oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění vyplývají z § 46 odst. 1 správního řádu.³⁹¹ Kromě poměrně nerozporných požadavků, kterými je označení příslušného správního orgánu a oprávněné úřední osoby, lze za klíčovou informaci v případě oznámení o zahájení řízení

³⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 1331/07.

³⁸⁹ Princip práva na poučení je zajímavý tím, že jako takový ztělesňuje výjimku z obecného ústavního a právního principu „*ignorantia iuris non excusat*“ (neznalost práva neomlouvá), který je mlčky obsažen v čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 2 odst. 4 Ústavy. Právo na poučení o procesních právech bývá označováno jako součást práva být slyšen a nelze jej zaměňovat se speciálním právem na poučení o řádných opravných prostředcích.

³⁹⁰ Vyjádření veřejné ochránčyně práv Ústavnímu soudu ze dne 9. června 2016, ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16.

³⁹¹ Význam informace o zahájení řízení potvrzuje i závěr č. 62 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007 podle kterého, „*v oznámení o zahájení řízení o správním deliktu podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán popíše skutek, o kterém bude v řízení jednáno, a správní delikt, který je v tomto skutku spatřován. V průběhu řízení může dojít ke změně skutkových zjištění, musí však být jednáno o skutku, pro který bylo zahájeno řízení. (...) V oznámení o zahájení ostatních řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Popis věci tvoří obecné vymezení práv nebo povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalších právech nebo povinnostech v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán umožnit účastníkům řízení ve vztahu k této části předmětu řízení uplatnit jejich procesní práva.*“

považovat informace o předmětu řízení. Správní řád konkrétněji požadavky na obsah informace o zahájení řízení neuvádí, a proto je primárně na uvážení správních orgánů, jak konkrétní a podrobnou informaci cizinci předají. Po našem soudu by informace o zahájení řízení měla mít takový obsah, že by z ní měl být cizinec schopen dovodit význam zahajovaného řízení a jaké následky pro něj případné rozhodnutí může mít.³⁹² V praxi přitom zahájení řízení probíhá předáním písemného oznámení o zahájení řízení spojeného s poučením o procesních právech v jednom z obvykle se vyskytujících jazyků. Nalik je písemně poskytovaná informace pravidelně doplňována ústně ze strany úředních osob však nemůžeme ověřit. Lze však poukázat, že přístup k předání informací o zahájení řízení není zcela ideální. Podle zjištění veřejného ochránce práv cizinci častokrát ani v průběhu samotného řízení nechápou dostatečně možné důsledky možného rozhodnutí o správním vyhoštění. Správní orgány mají při informování cizince poměrně širokou možnost uvážení, o čem všem jej a v jaké formě bude cizince konkrétně informovat. Jinými slovy, správní řád výslovně nestanovuje, co to je předmět řízení, a je tudíž primárně na policii, jaký způsob informování, jak podrobný a v jakém jazyce zvolí. Byť to správní řád výslovně nepředpokládá, mělo by v oznámení být i uvedeno, co případně může cizinci ve výsledku hrozit, a to v jazyce, kterému rozumí. Volba správného jazyka je přitom základním předpokladem následného uplatnění dalších práv (klíčové se to jeví zejména u poučení, o kterém bude pojednáno níže).

Problematická je po našem soudu situace, která nastává v případě zahajování řízení pravidelně. Řízení o správním vyhoštění totiž bývá zahájeno předáním oznámení cizinci přímo na policejní služebně (kupř. v návaznosti na pobytovou kontrolu) s tím, že po okamžiku předání oznámení se i celé řízení „rozběhne“ a rovnou probíhají úkony v řízení o správním vyhoštění včetně výslechu cizince. Zde je cizinec v prvotním okamžiku (pokud sám nedisponuje potřebnými odbornými znalostmi) odkázán toliko na informace poskytnuté ze strany policie. Jestliže jsou cizinci poskytnuty informace v jazyce pro něj nesrozumitelném nebo v nesrozumitelné formě, nemusí mu význam řízení docházet. Je přitom vhodné doplnit, že v rámci

³⁹² Obdobný závěr uvádí i VOP ve Zpráva o šetření – § 18 sp. zn. 6610/2015/VOP ze dne 3. 8. 2016.

dalších úkonů, např. v průběhu samotného výslechu, který následně proběhne, a u kterého už sice musí být přítomen tlumočník, není v zásadě žádný prostor pro vysvětlování smyslu řízení, resp. policie cizince na smysl řízení konkrétněji upozornit nemusí. Má-li policie poměrně velkou míru uvážení v tom, jak bude cizince informovat o zahájení řízení, měla by volit takový způsob, který mu co nejvíce umožní pochopit smysl daného řízení.

Ve výše nastíněné situaci se jako velmi zásadní jeví i úloha řádně provedeného poučení. To by podle našeho názoru v žádném případě nemělo mít pouze formální úlohu, ale mělo by umožnit materiální uplatnění práv cizinců v navazujícím řízení. Tato skutečnost vyplývá jednoznačně ze smyslu daného institutu a úpravy v § 4 odst. 2 a 4 správního řádu, které správnímu orgánu dávají povinnost jednak poučit cizince o jeho právech a současně jim ukládají povinnost umožnit cizincům v řízení uplatnit svá práva. Protože zákon o pobytu cizinců, ani správní řád detailněji neformulují požadavky na řádné poučení, bude i zde na správních orgánech a jejich uvážení, jak tvorbě poučení přistoupí.³⁹³ Po našem soudu by mělo být cílem správních orgánů vytvořit poučení co nejvíce přehledné a srozumitelné tak, aby z něj cizinec skutečně pochopil, jaká práva v řízení má. Sluší se zde doplnit, že po správních orgánech nelze v obecnosti požadovat, aby účastníkům řízení detailně vysvětlovaly průběh řízení či snad poskytovaly návod

³⁹³ Na význam řádného poučení poukazuje i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 120/2011-80, ve kterém uvedl, že „správní orgán zcela jistě může v řízení využít i formulářových podání, jejichž účelem je usnadnit procesní postupy účastníkům řízení (nikoli však správního orgánu). Takový postup lze vnímat jako naplnění zásady poučovací obsažené v § 4 odst. 2 správního řádu, která je součástí ústavního práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Poučovací povinnost správního orgánu v řízení, které vede, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech, nelze ji však vnímat jako návod k tomu, jak mají účastníci řízení v daném případě jednat. Správní orgán musí vždy, využívá-li předem připravená formulářová podání, postupovat tak, aby dostal základním zásadám činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 správního řádu) a nezasahoval nepřipustným způsobem do ústavně garantovaných práv účastníků řízení. Svou pravomoc může správní orgán uplatňovat pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena a pouze v takovém rozsahu (zásada zákazu zneužití pravomoci – § 2 odst. 2 správního řádu). Při výkonu své pravomoci je správní orgán přítom vázán právními předpisy (zásada legality), při jejichž aplikaci musí z výše uvedené zásady obsažené v § 2 správního řádu a priori vycházet“.

na postup k úspěšnému vyřízení věci,³⁹⁴ nicméně s přihlédnutím k povaze řízení o správním vyhoštění a neuspokojivému zajištění práva na právní pomoc³⁹⁵ by poučení mělo směřovat ke skutečnému zajištění toho, aby cizinec mohl svá (hmotná) práva bránit a aby naopak nedocházelo k situacím, v jejichž rámci orgány cizince „nachytají“ díky neznalosti jeho vlastních (procesních) práv.³⁹⁶ Proto by správní orgány měly poskytovat cizincům řádné poučení jak na počátku řízení, tak i v jeho průběhu v rámci jednotlivých úkonů tak, aby cizinec vždy chápal jejich smysl. Klíčové se poučení jeví zejména v rámci výslechu cizince, neboť protokol o něm je zpravidla jediným podkladem o dané věci, který má k dispozici při vydávání závazného stanoviska ministerstvo při posuzování existence překážek vycestování cizince.³⁹⁷ Pokud výslovně na tuto skutečnost policie cizince neupozorní a nevysvětlí mu význam kladených otázek, u kterých lze v některých případech jen obtížně identifikovat jejich smysl, obtížně se dá hovořit o tom, že je právo být slyšen zajištěné v potřebné míře. Z povahy věci by poučení tudíž mělo obsahovat zejména poučení o procesních právech s vysvětlením, jaké hmotněprávní důsledky může mít nepříznivý výsledek vedeného správního řízení, popř. jaký je smysl pokládaných otázek a co je cílem samotného probíhajícího dokazování. Ostatně na skutečnost, že cizinci ne vždy chápou smysl a obsah pokládaných otázek v rámci jejich výslechu a celkově se nepřilíší

³⁹⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, „poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezabrnjuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti“.

³⁹⁵ Daným souvislostem je větší pozornost věnována níže v rámci samostatné kapitoly.

³⁹⁶ K danému srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 4 Asz 249/2019-26.

³⁹⁷ Ministerstvo navíc nesmí rezignovat to, aby při posuzování existence překážek zhodnotily všechny důležité okolnosti případu. Že tomu tak vždy není, zkritizoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 Asz 28/2016-31, kde uvedl, že „soud tuto argumentaci považuje za zcela nepřipadnou. Prakticky jediným důvodem pro závěr o neexistenci skutečného nebezpečí vážné újmy je to, že stěžovatel nepožádal o mezinárodní ochranu, aniž by se ministerstvo jakkoli zabývalo aktuální situací v Iráku ve vztahu ke stěžovatelským tvrzením obledné výhrůžek smrti. Takový přístup je dle soudu nepřipustný, neboť neumožňuje posouzení, zda v případě navrácení do země původu nedojde k porušení principu non-refoulement.“

dobře orientují ve vlastních oprávněních, upozornil veřejný ochránce práv³⁹⁸ i Nejvyšší správní soud.³⁹⁹

V praxi vykazují problémy také poučení o právu na právní pomoc a poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu § 3 b zákona o azylu. Problematickost těchto poučení spočívá ve dvou aspektech, a to v jakém jazyce bylo poučení cizinci předáno a zda byl k poučení přizván tlumočnick. K poučení o právu na právní pomoc dochází v praxi prostředně po omezení osobní svobody cizince, tedy po zajištění cizince podle zákona o policii. K poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu naopak zpravidla dochází až v okamžiku „přezajištění“ cizince dle zákona o pobytu cizinců, tedy po vydání rozhodnutí o zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. V tento okamžik se tedy již nejedná o první kontakt policie s cizincem a praxe ukazuje, že na rozdíl od výše uvedených poučení bývá u poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu přítomný tlumočnick. I přes uvedenou skutečnost lze mít dle veřejného ochránce práv pochybnosti o tom, zda cizinci mohli s ohledem na značný rozsah prováděných úkonů ze strany policie v poměrně krátkém časovém úseku věnovat dostatečnou pozornost poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu. I zde je možným problémem neporozumění poskytovanému poučení či neporozumění důsledkům ne/podání žádosti o mezinárodní ochranu, případně také neposkytnutí právní pomoci.

V kombinaci výše uvedeného může dojít ke zmeškání lhůty pro podání žádosti o mezinárodní ochranu. Tato otázka již byla v minulosti, a to i s ohledem na lhůty pro podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění,

³⁹⁸ V mnoha případech však tento podklad neobsahoval všechny potřebné informace pro vydání závazného stanoviska. To bylo způsobeno buď tím, že v průběhu pohovoru se zajištěným cizincem nebyly kladeny relevantní otázky, nebo že ze spisu vyplývaly i další důležité skutečnosti, které ale odboru azylové a migrační politiky nebyly zaslány, neboť nebyly prezentovány v průběhu jednání s účastníkem řízení. Zpráva o šetření – § 18 sp. zn. 6610/2015/VOP ze dne 3. 8. 2016.

³⁹⁹ Lze přitom upozornit, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2013, č. j. 6 As 48/2013-33, shledal jako nevhodnou otázku „*Je vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by Vám znemožňoval vycestování z území České republiky?*“ v souvislosti zjišťování existence možné hrozby vzniku závažné újmy při návratu do země původu. Daná otázka je totiž příliš obecná a cizinci z ní nemůže být zřejmé, že se správní orgán ve skutečnosti táže na otázku konkrétní a specifickou, tj. existenci hrozby vzniku vážné újmy, popř. že se ptá na jiné překážky vycestování, a nikoliv na obecné obtíže spojené s vycestováním, jak samotná otázka evokuje.

zkoumána Nejvyšším správním soudem, který uvedl, že „absence právního poradenství v kombinaci s neznalostí českého jazyka, nedostatkem právní erudice a pobyttem v přijímacím středisku může být důvodem k prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 4 správního řádu z roku 2004 při opožděném podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění“.⁴⁰⁰

Procesní práva vyhošťovaného cizince jsou tedy silně provázána a bez zajištění jednoho práva může dojít k porušení dalších navazujících procesních práv. Je tedy třeba, aby byl cizinec řádně poučen v jazyce a způsobem, z něhož cizinec porozumí smyslu a účelu řízení o vyhoštění, důsledkům mu hrozícím, jakož i právům a povinnostem mu vyplývajícím, případně aby mu byla poskytnuta efektivní právní pomoc. Jenom v takovém případě může dojít k naplnění níže uvedených procesních práv cizince a k zajištění spravedlivého řízení o vyhoštění.

6.4.2 Právo na objektivní orgán a právo na rovnost v procesních právech

Pro spravedlivé řízení, zejména pro správné zjištění a zhodnocení všech skutečností posuzovaného případu významných pro rozhodnutí a jeho následný výkon, je třeba zajistit, aby orgán vedoucí řízení byl objektivní a aby respektoval a cizinci poskytl rovnost v procesních právech. Z uvedeného důvodu společného účelu uvádíme právo na objektivní orgán a právo na rovnost v procesních právech v této společné podkapitole.

První z uvedených práv – procesní právo na objektivní orgán – bylo nepřímou dovozeno z hmotněprávního principu objektivní obsaženého v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, jakož i z čl. 36 odst. 1 LZPS.⁴⁰¹ Toto právo je však obsahově užší než právo na nezávislý a nestranný soud ve smyslu čl. 36 odst. 1 LZPS či čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vzhledem k povaze správních orgánů totiž ani nelze logicky uvažovat nad nestranností a nezávislostí správního orgánu. Z práva na objektivní orgán tedy plyne požadavek „pouze“ na to, aby se na řízení podílely pouze osoby subjektivně nezaujaté, tedy aby byly z řízení o vyhoštění vyloučeny osoby, u nichž lze důvodně pochybovat o jejich nepodjatosti, či osoby, které se ve stejné věci podílely na řízení vedeném před orgánem

⁴⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Azs 122/2015-23.

⁴⁰¹ SVOBODA, op. cit., s. 283.

nižšího či vyššího stupně.⁴⁰² Na úrovni pozitivněprávní úpravy lze hovořit o vyloučení pro podjatost, které je upraveno § 14 správního řádu, jež se na řízení o správním vyhoštění aplikuje v plném rozsahu.

Druhé z uvedených práv – právo na rovnost v procesních právech dovozované z čl. 1 věty první LZPS ve spojitosti s čl. 3 odst. 1 LZPS⁴⁰³ – právu na objektivní orgán sekunduje, neboť i jeho účelem je, jak bylo výše naznačeno, zajištění objektivního posouzení individuálního případu. Na zákonné úrovni je pak toto právo zachyceno v § 7 a § 14 správního řádu, o jejichž uplatnění v řízení o správním vyhoštění nelze pochybovat.⁴⁰⁴

6.4.3 Právo na tlumočnicka

Jak již bylo výše nastíněno, v řízení o správním vyhoštění může hrát (a zpravidla hraje) klíčovou roli tlumočnick, neboť správnost překladu a tlumočení může ovlivňovat, zda cizinec rozumí tomu, co se v řízení děje, tedy i tomu, jaké důsledky pro něj z tohoto řízení a případného rozhodnutí o vyhoštění plynou. Přítomnost tlumočnicka může také ovlivňovat, zda správní orgán získá od cizince relevantní informace důležité pro účely vedení řízení a případné ne/vydání rozhodnutí o vyhoštění tak, aby byl zajištěn účel řízení a zároveň aby nedošlo k porušení mezinárodních závazků porušením práv cizince (zejména principu non-refoulement a práva na soukromý a rodinný život).

Právo na tlumočnicka je explicitně zakotveno v čl. 37 odst. 4 LZPS a jeho uplatnění lze jednoznačně dovodit i na řízení o správním vyhoštění. Toto právo je pro účely řízení o správním vyhoštění konkretizováno § 16 odst. 3 správního řádu, podle kterého má osoba, jež prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, právo na tlumočnicka, kterého si však obstará na své náklady. Poradní sbor ministra vnitra ve svém závěru č. 46 ze dne 6. 11. 2006 dovedl, že v řízeních zahajovaných z moci úřední má účastník řízení na základě čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy právo na to, aby mu za podmínek § 16 odst. 3 a 4 správního řádu správní orgán ustanovil tlumočnicka

⁴⁰² BEDNÁŘOVÁ, Markéta. *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/m2utv/>

⁴⁰³ Procesní právo na rovnost v procesních právech tak stejně jako procesní právo na objektivní orgán vyplývá z hmotněprávního principu.

⁴⁰⁴ POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, 2015, op. cit., s. 63.

na své náklady.⁴⁰⁵ Uvedený závěr je třeba vzhledem k povaze řízení a způsobu jeho zahájení z moci úřední dovozovat i v případě řízení o správním vyhoštění,⁴⁰⁶ a je vhodné doplnit, že takto praxe i činí.

V praxi se proto otázka nákladů zajištění služeb nejeví problematickou, problematickým je totiž samotné zajištění tlumočnicka a rozsah poskytování jeho služeb. Odhlédněme nyní od problému samotného zajišťování tlumočnicka, který vyvěrá ze skutečnosti, že vyhošťování cizinci přichází z různých koutů světa a je tak potřeba zajistit tlumočnický pro pestrou škálu jazyků, jakýkoliv den, v jakoukoliv denní dobu, a zaměříme se vůbec na samotné zjišťování jazyka, jímž cizinec mluví. Ačkoliv z práva na tlumočnicka neplyne požadavek na tlumočení do konkrétního jazyka, musí být vždy v řízení identifikován jazyk, kterému cizinec porozumí a díky němuž bude zajištěn účel řízení o vyhoštění a ochrana základních lidských práv cizince. Cílem realizace práva na tlumočnicka je totiž nejen zajištění porozumění sdělovanému, ale také zajištění schopnosti vyjádřit se.⁴⁰⁷ Vyjádření veřejného ochránce práv přitom ukazuje, že právě otázka identifikace jazyka, kterému cizinec porozumí, bývá v praxi problematická, neboť mnohé případy ukazují, že k této identifikaci buď vůbec nedošlo, nebo že tato identifikace jazyka byla podceňována či že výsledek nebyl respektován.⁴⁰⁸

Problematickým se jeví i pojetí práva na tlumočnicka ve smyslu § 16 odst. 3 správního řádu, ale i ve smyslu čl. 37 odst. 4 LZPS, z kterých plyne, že právo na tlumočnicka se vztahuje na mluvenou, nikoliv písemnou komunikaci.⁴⁰⁹ Takto pojaté právo na tlumočnicka však nemůže být schopno zajistit plně

⁴⁰⁵ Např. v případech správního trestání je požadavek úhrady nákladů v rozporu s čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy, a proto je neaplikovatelný. Srov. Závěr č. 46 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006.

⁴⁰⁶ Např. PORÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě dle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu? In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkoum.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 37 a 38.

⁴⁰⁷ JÍLEK, Dalibor. Procedurální směrnice a její minimální standardy. In: *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice: sborník.* Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 26 a 27.

⁴⁰⁸ Vyjádření veřejné ochránkyně práv Ústavnímu soudu ze dne 9. června 2016, ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16.

⁴⁰⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 20/05, podle kterého „základní právo účastníka řízení na pomoc tlumočnicka ve smyslu čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nelze rozšiřovat pomocí interpretace, resp. konkretizace čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako obecného ustanovení o spravedlivém řízení. Základní právo garantované čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nedopadá na písemný styk soudu s účastníky řízení a naopak. To nevylučuje, aby zákonná úprava poskytla vyšší standard.“

porozumění důsledkům řízení a zajištění realizace procesních práv vyhošťovaného cizince, nehledě na skutečnost, že uvedená úprava neodpovídá požadavkům návratové směrnice, dle které je navracenému cizinci zaručeno právo na písemný nebo ústní překlad hlavních prvků rozhodnutí o navrácení, včetně informací o prostředcích právní nápravy.⁴¹⁰ Nelze než doporučit přijmout speciální právní úpravu v zákoně o pobytu cizinců, která bude reflektovat jak dovozené závěry ohledně hrazení nákladů za služby tlumočnicka, tak zajištění tlumočení a překladů písemností v plném rozsahu tak, aby bylo zajištěno spravedlivé řízení.

6.4.4 Právo na přístup k informacím o významných skutečnostech

Další procesní právo podléjící se na zajištění spravedlivého procesu a úzce související s výše uvedenými právy – s právem na tlumočnicka a právem na poučení – představuje právo na přístup k informacím o významných skutečnostech, které je možné nepřímo dovodit z čl. 38 odst. 2 věty první LZPS.⁴¹¹

Právo na přístup k informacím o významných skutečnostech zajišťuje vyhošťovanému cizinci právo na to být přítomen při jednání příslušného orgánu veřejné moci a získat všechny informace o projednávání věci i prováděných důkazech. S ohledem na písemnost řízení⁴¹² je pak třeba obsah tohoto práva v rámci správního řízení vnímat širěji než jen jako záruku přítomnosti u ústního jednání,⁴¹³ toto právo je tak nutné vnímat i jako právo na přístup ke všem informacím o významných skutečnostech bez ohledu na to, zdali je vedeno ústní jednání, či nikoliv. Toto právo tedy zahrnuje i procesní právo na přístup ke spisu či právo, aby tento spis obsahoval všechny důkazy a důkazní prostředky správním orgánem provedené. Toto právo je přitom v rámci právní úpravy provedeno zejména v § 38 správního řádu garantujícím účastníkům řízení přístup ke spisové dokumentaci a § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, podle kterých správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich

⁴¹⁰ Čl. 12 odst. 2 návratové směrnice.

⁴¹¹ SVOBODA, op. cit., s. 291.

⁴¹² § 15 odst. 1 správního řádu.

⁴¹³ SVOBODA, op. cit., s. 291.

práv a neohrozí-li to účel úkonu, resp. umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

Účelem tohoto práva je stejně jako u již výše uvedených práv zajistit, aby vyhošťovaný cizinec zcela porozuměl smyslu a důsledkům řízení o správním vyhoštění. Po našem soudu není česká právní úprava v zásadě problematická, neboť cizinci mají garantován přístup do spisu po celou dobu řízení.

Výjimku z nastíněného hodnocení představují případy vyhošťování cizinců z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. V takovém případě, pokud je důvod vyhoštění postaven na utajované skutečnosti, nemají vyhošťování cizinci podle § 169 m zákona o pobytu cizinců přístup do spisu a nemohou se klíčovými informacemi seznámit. Takový přístup je po našem soudu problematický i s ohledem na skutečnost, že se v takovém případě důvody vyhoštění cizince nedozví ani z odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění, jak bude podrobněji vysvětleno níže. Jakkoliv je česká právní úprava v daném ohledu zcela zřetelná a jednoznačně neumožňuje přístup k utajovaným (avšak současně pro posouzení případům klíčovým) informacím, nelze přehlížet závěry plynoucí z rozsudku ESLP *Ljajiti proti Severní Makedonii*.⁴¹⁴ ESLP zde vyslovil názor, že vyhošťovaný cizinec má právo alespoň na základní informace o důvodech, proč má být vyhoštěn právě z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Po našem soudu tento požadavek směřuje primárně k nezbytnosti alespoň v základních rysech odůvodnit, proč a na základě jakých skutečností představuje cizinec bezpečnostní riziko. Domníváme se, že z daného rozsudku plyne implicitně i právo vyhošťovaného cizince se alespoň v základní míře seznámit se všemi klíčovými skutečnostmi (podklady) řízení a správní orgány by měly důsledně vážít, zda jsou skutečně dány důvody zamezující nahlížet do spisu, popř. umožnit přístup takový, který neohrozí účel utajování informací, ale současně umožní cizinci brojit proti závěrům správního orgánu, což je ostatně hlavní smysl práva na přístup k informacím o významných skutečnostech. Dané výjimky by proto nemělo být zneužíváno a z nahlížení by měly být vyloučeny jen ty podklady, u kterých je skutečně dán důvod pro jejich utajení.

⁴¹⁴ Rozsudek ESLP ze dne 17. 5. 2018, ve věci *Ljajiti proti Severní Makedonii*, stížnost č. 19017/16.

6.4.5 Právo na právní pomoc

Právo na právní pomoc, které je nezbytným předpokladem pro naplnění práva na efektivní přístup k soudu, potažmo jinému orgánu, včetně práva na efektivní obranu,⁴¹⁵ je na vnitrostátní právní úrovni zakotveno v čl. 37 odst. 2 LZPS a je garantováno i (vyhošťovaným) cizincům, neboť jeho aplikace není podmíněna státní příslušností účastníka řízení.⁴¹⁶ Toto právo má zjednodušeně řečeno cizinci zaručit pomoc právního profesionála, který mu v řízení pomůže plně uplatnit veškerá práva, která mu náleží. Přitom, jak jsme již vícekrát uvedli, je právo na právní pomoc základním předpokladem pro uplatnění dalších práv.

Právo na právní pomoc se v řízení o správním vyhoštění aplikuje v rozsahu vymezeném správním řádem s tím, že podle judikatury však není česká právní úprava zajištění právního poradenství vyhovující⁴¹⁷, neboť neodpovídá požadavkům kladeným na zajištění právního poradenství v rámci řízení o vyhoštění dle čl. 13 odst. 3 návratové směrnice. Ten požaduje, aby „*dotčený státní příslušník třetí země měl možnost získat právní poradenství, právní zastoupení a v případě potřeby jazykovou pomoc*“. Česká právní úprava práva na právní pomoc totiž nijak nezaručuje získání bezplatného právního poradenství či právního zastoupení všem cizincům, kteří nemají dostatečné prostředky, a dále česká právní úprava (zejména zákon o pobytu cizinců, který by, jakožto zákon speciální, měl pro tyto speciální případy přijmout vyšší standardy než správní řád) neposkytuje žádnou záruku, že právní pomoc bude poskytnuta včas tak, aby vyhošťovaný cizinec neutrpěl žádnou újmu.⁴¹⁸

Ve vztahu k právu na právní pomoc je důležité zmínit, že toto právo má dvojí povahu. V první řadě zaručuje každému, aby se mohl nechat v řízení zastupovat osobou znalou práva, a v druhé řadě zároveň stanovuje státu pozitivní závazky, dle kterých je stát povinen zajistit, aby vyhošťovaný cizinec měl přístup k právní pomoci prakticky a účinně, nikoliv pouze teoreticky.⁴¹⁹ Povinnost státu zajistit účinnou, nikoliv teoretickou, právní pomoc cizincům

⁴¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 3849/11.

⁴¹⁶ FILIPOVÁ, Jana. Řízení ve věcech cizinců a právo na spravedlivý proces. *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5919-1. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/index.html

⁴¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 3849/11.

⁴¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Azs 122/2015-23.

⁴¹⁹ Nález ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 3849/11, a nález ze dne 3. 12. 2001, sp. zn. IV. ÚS 561/01.

obsahují i některé mezinárodní dokumenty povahy soft-law. Například rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy Dvacet pokynů pro nucené navrácení ze dne 4. 5. 2005 stanoví, že opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění musí nabízet požadované procesní záruky a musí mít mimo jiné následující charakteristiky: lhůty pro využití opravného prostředku nesmí být nepřiměřeně krátké; opravný prostředek musí být dostupný, což znamená zejména to, že pokud ten, kdo se má rozhodnutí o vyhoštění podřídit, nemá dostatečné prostředky, aby si uhradil nezbytnou právní pomoc, měla by mu/jí být poskytnuta zdarma, v souladu s příslušnými vnitrostátními pravidly o právní pomoci. Česká právní úprava tedy selhává primárně v zajištění pozitivního závazku státu zajistit právní pomoc prakticky a účinně, což v praxi lze provést jen dostatečným zajištěním bezplatné právní pomoci, což není v praxi naplněno.

Je důležité mít na paměti, že prostřednictvím záruk plynoucích z tohoto práva má být zajištěno, že rozhodnutí o správním vyhoštění nebude vydáno v libovůli správního orgánu, ale že naopak bude přihlíženo k právům a oprávněným zájmům cizince. Zajištění právní pomoci je klíčové již v průběhu samotných úkonů v rámci prvostupňového řízení. Problematicky se to ukazuje např. v případě výslechu cizince, který bývá pravidelně základním zdrojem informací pro skutkové závěry správních orgánů. V takovém případě je o to více důležité, aby takový výslech probíhal řádně. Po našem soudu přítomnost právního zástupce může napomoci lepšímu pochopení otázek ze strany cizince s tím, že přítomnost zástupce má napomáhat i řádnému kladení otázek atd. Je potřebné připustit, že správní orgány pravidelně nevnímají přítomnost advokátů kladně. Jejich přítomnost nicméně nemusí automaticky znamenat pro správní orgán jen obtíž. Pokud totiž právní zástupce pomůže v průběhu výslechu s vysvětlením podstaty otázek, může to vést k přesnějšímu zjištění skutkových okolností případu. Současně je vhodné upozornit, že k důslednému uplatňování procesních práv, které právě zastoupené osoby pravidelně činí, nelze a priori přistupovat kriticky, resp. důsledné využívání procesních práv nelze vnímat okamžitě jako obstrukce či zneužívání práva.⁴²⁰

⁴²⁰ Na tuto skutečnost (byť v odlišných souvislostech) upozorňují autoři článku POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Soňa SKULOVÁ, Jan SCHEUER a Klára IBRMAJEROVÁ. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, roč. 27, č. 11, s. 395. ISSN 1210-6410, ve kterém pozorují tendence správních orgánů přistupovat k uplatňování procesních práv jako k „negativní skutečnosti“.

Skutečnost, že právo na právní pomoc není na zákonné úrovni uspokojivě zakotveno,⁴²¹ zejména v oblasti správního práva, nemůže způsobit negaci ústavně zaručeného práva na právní pomoc. Správní orgány jsou tak v souladu s požadavkem právního státu povinny vykládat zákonnou právní úpravu ústavně konformně. Nedokonalost právní úpravy napomáhá částečně překlenout praxe správních orgánů, které zabezpečují přítomnost pracovníků poskytujících právní pomoc cizincům (zejména však v případě zajištění cizinců) tak, aby mohli v zákonné lhůtě podat odvolání proti správnímu vyhoštění.⁴²² Tímto postupem však lze dosáhnout maximálně zajištění účinného přístupu k oprávněnému prostředku, a nikoliv účinné právní pomoci v plném rozsahu. Činnost veřejného ochránce práv nicméně ukazuje, že ani nastíněná praxe správních orgánů není zcela důsledná, neboť k zajištění pomoci ze strany neziskových organizací nedochází vždy.⁴²³

Při hodnocení zakotvení práva na právní pomoc v českém právním řádu nelze než učinit kritický závěr. Právní úprava v dostatečné míře negarantuje obecnou možnost cizinců nechat se v řízení bezplatně zastoupit advokátem, což v řadě případů povede k popření práva na právní pomoc. Po našem soudu by zákonodárce měl uvažovat o přijetí úpravy, která by tento nedostatek napravila. Jsme si vědomi, že se zavedením takové úpravy by byly spojené zvýšené náklady, nicméně jen tato skutečnost by neměla bránit efektivnímu zajištění práva na právní pomoc.

6.4.6 Právo být slyšen

Dle P. Svobody je jádrem ústavního konceptu práva na spravedlivý proces právo účastníka být slyšen, které vychází z čl. 38 odst. 2 LZPS a které je nutno vnímat jako komplex dílčích, již výše uvedených práv – práva na oznámení o zahájení řízení, práva na poučení, práva na informaci o významných skutečnostech a na přístup k podkladům řízení.⁴²⁴ Právo být slyšen však zahrnuje i další procesní práva naplňující ve svém souhrnu právo na spravedlivé řízení, například právo být informován o postupech správního orgánu, právo účastníka řízení účastnit se provádění úkonu, uplatňovat při provádění

⁴²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 1024/15; nález ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 848/16.

⁴²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Azs 122/2015-23.

⁴²³ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16-1.

⁴²⁴ SVOBODA, op. cit., s. 298.

úkonu svá práva a jádro práva být slyšen spočívající v právu uplatnit k věci samé stanovisko, vyjádřit se ke shromážděným podkladům řízení a (případně) navrhnout provedení důkazů nových.⁴²⁵

Smyslem práva být slyšen je zajistit cizinci v řízení o správním vyhoštění možnost uplatnit v řízení svá práva, a v důsledku toho i ovlivnit výsledek řízení samého. Toto právo nicméně nezaručuje, že bude cizinec subjektivně „vyslyšen“, tj. že mu musí správní orgány dát za pravdu.

Právo být slyšen, jak už bylo vymezeno výše, představuje celý soubor procesních oprávnění účastníků řízení. V této kapitole se zaměříme na rozbor „jádra práva být slyšen“ spočívajícího v právu uplatnit k věci samé stanovisko, vyjádřit se ke shromážděným podkladům řízení a (případně) navrhnout provedení důkazů nových. Před rozбором samotným je potřebné uvést, že zákon o pobytu cizinců (až na dílčí výjimky) neobsahuje speciální úpravu vztahující se ke zkoumaným součástem práva být slyšen, proto se navazující část textu věnuje rozboru příslušné úpravy ve správním řádu s přihlédnutím ke specifikům řízení o správním vyhoštění.

Uplatnění nastíněné trojice práv („jádra práva být slyšen“) bývá v praxi pravidelně spojeno s provedením výslechu účastníka, po kterém následuje seznámení se spisovou dokumentací, s poučením o možnosti se k podkladům a k věci samé vyjádřit s tím, že je následně vydáno rozhodnutí. Současně na tomto místě upozorňujeme, že zákon o pobytu cizinců detailněji neupravuje průběh výslechu cizince, a je proto primárně na uvážení správního orgánu, jak výslech provede.

Dílčí úprava je sice obsažena v § 169j odst. 4 zákona o pobytu cizinců, nicméně ta je ve své podstatě diskutabilní, neboť značně omezuje možnost uplatnění námitek proti způsobu vedení výslechu v jeho průběhu, a navíc by na první pohled mohla vést k závěru, že takové námitky smí činit jen právní zástupce cizince. Po našem soudu by takový výklad nemohl obstát. Cizinci i jeho zástupci je nezbytné umožnit zpochybnit průběh výslechu a kladených otázek již v jeho samotném průběhu, resp. výtky k jeho průběhu zaznamenat do protokolu už při kladení konkrétních otázek. Pokud by tyto výtky bylo možné skutečně uplatnit až po ukončení výslechu, mohly by již ex post postrádat

⁴²⁵ BRAŽINA, Radislav a Michal LIŠKA. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 38.

většího smyslu. Současně se nedomníváme, že by měl cizinec a jeho zástupce dostat možnost vyjádřit se na závěr výsledku jen k jeho průběhu, ale naopak je potřebné zajistit možnost uplatnit vyjádření k celé věci.

Podle našeho názoru může být výše vymezený postup policie v řízení o správním vyhoštění v situaci, kdy cizinci nemají k dispozici právního zástupce, velmi diskutabilní, a je podle nás do značné míry sporné, zda dochází k reálné možnosti cizince uplatnit svá práva. Tento závěr činíme s přihlédnutím k tomu, že cizinci jsou v průběhu daného řízení vystaveni poměrně velké stresové zátěži spojené současně i s neznalostí jazyka a prostředí. Je zřejmé, že v poměrně rychlém sledu úředních úkonů dost dobře nemusí uplatnit svá procesní práva, anebo v důsledku nepochopení významu řízení nesdělí některé zásadní informace, kupř. důvodné obavy z návratu do země původu. Obdobné platí i pro seznámení se s podklady řízení, kdy neshledáváme, že by cizinci neměli možnost se s nimi seznámit, ale je otázkou, nakolik si jsou schopni svá práva bránit sami. Nelze přitom uvést, že by k zajištění jednotlivých oprávnění vůbec nedocházelo, nicméně, jak potvrzují i vícekrát zmíněná zjištění veřejného ochránce práv, k reálnému uplatnění práv ne vždy dojde. Východiska mohou být dvě, a to buď širší přístup k (bezplatné) právní pomoci, nebo větší důraz na materiální plnění poučovací povinnosti, zdůrazňování významu běžícího řízení, a v důsledku toho i zajištění práva být slyšen v širokém slova smyslu.

Z výše uvedeného plyne, že zákonné zajištění jádra práva být slyšen není v zásadě problematická (až na nedostatečné zajištění právní pomoci, což bylo kritizováno výše) s tím, že se však objevují v rozhodovací praxi určité nedostatky, které neumožňují překlenout nedostatečné zajištění právní pomoci, resp. ke kterým by vůbec nemuselo docházet v případě, že by bylo dostatečně zajištěno právo na právní pomoc. Naše závěry by proto nemusely být nutně kritické, pokud by v řadě případů nedocházelo jen k formálnímu zajištění práva být slyšen. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že při volbě procesních postupů a při umožňování využití procesních práv mají správní orgány poměrně velkou míru vlastního uvážení. Je tedy nezbytné dbát na to, aby právě v otázkách, o kterých mohou správní orgány uvážít, volily postupy takové, které budou co nejvíce odpovídat smyslu a účelu jednotlivých procesních institutů.

6.4.7 Právo na zjištění skutkového stavu věci, právo na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci a právo na soulad rozhodnutí se zjištěným a posouzeným skutkovým stavem věci

Z čl. 36 odst. 1 LZPS je pak možné implicitně dovodit i další procesní práva, a to právo na zjištění skutkového stavu věci, právo na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci a právo na soulad rozhodnutí s takto zjištěným a posouzeným skutkovým stavem věci, která vyplývají i ze samotného požadavku právního státu, konkrétně z hmotněprávního principu objektivit, ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

Tato procesní práva jsou konkretizována správním řádem, podle kterého, nevyplyvá-li ze zákona něco jiného (zde zákon o pobytu cizinců), správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad úkonu s § 2 správního řádu.⁴²⁶ Podklady jsou pak opatřovány v souladu s § 50 odst. 2, dle kterého si podklady opatřuje sám správní orgán a žadatel je povinen poskytnout správnímu orgánu součinnost, a dále § 52, dle něhož je žadatel povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán je pak naopak dle § 50 odst. 3 správního řádu povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, zejména v rozsahu příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců.

Praktická aplikace výše uvedených ustanovení pro zajištění analyzovaných procesních práv však dle našeho názoru vykazuje jisté problémy, které pramení ze zapojení dvou orgánů, kdy jeden – policie – má zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a druhý – ministerstvo – je aprobován k posouzení tohoto skutkového stavu věci pro účely překážek vycestování a principu non-refoulement. Tento výchozí problém propojený s dalšími, dílčími, výše naznačenými problémy v podobě nezajištění tlumočnicka, potažmo nezajištění právní pomoci, vede k důvodným pochybnostem o možnostech zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Máme přitom za to, že analyzovaná práva ve vztahu k řízení o vyhoštění, které má pro cizince naprosto markantní důsledky, jimž, jak ukazuje praxe,

⁴²⁶ § 3 správního řádu.

není cizinec mnohdy schopen porozumět, a to nikoliv z důvodu vlastní viny, ale z důvodu systémově problematického zajištění procesních práv vyhošťovaného cizince, nabývají na důležitosti. Správní orgán by neměl upouštět od zajištění práva na zjištění skutkového stavu věci, práva na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci a zajištění práva na objektivní a logické posouzení zjištěného, tj. dokázaného skutkového stavu, a to jak z věcného, tak i z právního hlediska.⁴²⁷ Závěr, ke kterému správní orgán dospěje, by pak měl logicky odpovídat závěru o věcné a právní kvalifikaci skutkového stavu dané věci. Jen v řízení, v němž budou respektována tato práva, je možné zaručit vyloučení libovůle při užití správního uvážení.⁴²⁸ Sluší se doplnit, že zkoumané právo se ve značné míře uplatní prostřednictvím práva na individuální rozhodnutí, resp. ve spojení s ním. Proto jsou pasáže textu věnující se právu na individuální rozhodnutí ve značné míře využitelné i pro práva zkoumané v této kapitole.

6.4.8 Právo na individuální rozhodnutí

Jedním ze stěžejních lidskoprávních limitů diskrece státu v oblasti vyhošťování cizinců je i právo na individuální rozhodnutí.

Právo na individuální rozhodnutí patří mezi stěžejní procesní záruky, neboť jeho prostřednictvím je zajišťováno respektování primárního limitu diskrece států v oblasti vyhošťování cizinců – zákazu hromadného vyhoštění cizinců. V úvodní kapitole k limitům diskreční pravomoci států bylo uvedeno, že významnost limitu v podobě zákazu hromadného vyhoštění si lze uvědomit právě skrze jeho vnímání prostřednictvím s ním spjaté povinnosti států rozhodovat o vyhoštění individuálně, na základě posouzení individuálních okolností případu a s možností každého vyhošťovaného cizince předložit své individuální argumenty proti vyhoštění. Absence individuálního posouzení totiž z povahy věci vylučuje zajištění spravedlivého řízení o vyhoštění, zejména vylučuje dostatečné zjištění skutkového stavu dané věci a jejího posouzení ve vztahu k nezbytnosti zásahu do práv cizince.

Zákaz hromadného vyhoštění lze společně se zákazem vyhoštění vlastního občana vnímat také jako absolutní zákaz, který zastává v rámci limitů diskreční

⁴²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53.

⁴²⁸ SVOBODA, op. cit., s. 311–313.

pravomoci specifické postavení, jež je možné například ve vztahu k zákazu vyhostit vlastního občana dovozovat ze zdrojů jeho existence, kterými jsou bezesporu lidskoprávní dokumenty, ale dále také samotná podstata státoobčanského svazku. Zákaz vyhostit vlastního občana je totiž nutné vnímat jako logický předpoklad pro možný výkon práva státu vyhostit cizího občana.⁴²⁹

Je potřebné doplnit, že samotné vyhoštění skupiny osob není zakázáno, je-li takové opatření podloženo rozumným a objektivním přezkoumáním konkrétního případu každého cizince ze skupiny a měl-li každý z vyhošťovaných cizinců příležitost předložit argumenty proti jeho vyhoštění příslušnému úřadu.⁴³⁰ Zákaz hromadného vyhoštění lze tedy vzhledem k uvedenému charakterizovat taktéž jako pojistku před libovůlí státu rozhodujícího o vyhoštění cizince a před svévolnými zásahy do práv vyhošťovaného cizince. Nedojde-li totiž k posouzení osobních poměrů vyhošťovaných cizinců, může se stát rozhodující o vyhoštění dopustit porušení zásady proporcionality, zásady rovnosti a souvisejícího zákazu diskriminace.⁴³¹

⁴²⁹ Zákaz vyhostit vlastního občana je explicitně zakotven v čl. 3 odst. 1 Protokolu č. 4 k Úmluvy: „*Nikdo nebude, ať individuálně nebo hromadně, vyhoštěn z území vlastního státu, jebož je státním příslušníkem.*“ Zákaz vyhoštění vlastního občana lze také dovozovat z právní úpravy, dle které nikdo nesmí být nucen k opuštění státu, kterého je státním příslušníkem. Jedná se například o čl. 12 odst. 4 MPOPP, dle kterého „*nikdo nesmí být svévolně zbaven práva vstoupit do vlastní země*“ či čl. 2 odst. 2 a v čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvy, dle nichž „*každý může svévolně opustit kteroukoliv zemi, i svou vlastní*“ a „*nikdo nebude zbaven práva vstoupit na území státu, jebož je státním příslušníkem*“. Na úrovni vnitrostátního právního řádu je pak zákaz vyhoštění vlastního občana implicitně zakotven v čl. 14 odst. 4 LZPS, dle kterého „*každý občan má právo na svobodný vstup na území České a Slovenské Federativní republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.*“ Východiskem pro toto implicitní dovození je sám státoobčanský svazek, existuje-li totiž základní lidské právo občana na vstup do vlastní země, pak musí existovat i zákaz takového občana vyhostit z vlastní země, a dále i povinnost státu vlastního občana v případě vyhoštění z cizí země přijmout, neboť jinak by prakticky nemohlo existovat ani právo státu cizince vyhostit. K tomu blíže např. WEIS, Paul. *Nationality and Statelessness in International Law*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979, s. 47; DOEHRING, Karl. *Aliens, Expulsion and Deportation*. In: BERNHARDT, Rudolf, Rudolf L. BINDSCHIEDLER a Peter MACALISTER-SMITH (eds.). *Encyclopedia of public international law*. 1. vyd. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 2003, s. 14; Komentář k čl. 22 Návrhu článků OSN. Komise pro mezinárodní právo (ILC). *Draft articles of the expulsion of Aliens, with commentaries*. 2014, s. 33; či Rozsudek SDEU z 4. 12. 1974, ve věci *Yvonne van Duyn proti Home Office*, č. C-41/74..

⁴³⁰ Rozhodnutí ze dne 23. 2. 1999, o nepřijatelnosti ve věci *Andric proti Švédsku*, stížnost č. 45917/99.

⁴³¹ Rozhodnutí ze dne 24. 1. 2012, ve věci *European Roma and Travellers Forum proti Francii*, stížnost č. 64/2011.

6.4.8.1 Východiska práva na individuální rozhodnutí plynoucí z práva EU

Zákaz hromadného vyhoštění je zakotven také na úrovni práva EU, konkrétně v čl. 19 LZPEU. Zachycení tohoto zákazu na ústavní úrovni však není návratovou směrnicí nijak blíže explicitně konkretizováno. Nicméně zákaz hromadného vyhoštění je třeba, v souladu s výše uvedeným, dovozovat i z existence a úpravy samotných procesních práv poskytovaných vyhošťovanému cizinci v řízení o správním vyhoštění, neboť hromadným vyhoštěním by bezesporu došlo k jejich porušení.

Uvedený závěr odpovídá zásadám, na nichž je návratová směrnice vystavěna a které jsou výslovně shrnuty v odst. 6 její preambule. Členské státy by tak měly zajistit, aby byl neoprávněný pobyt státních příslušníků třetích zemí ukončen v rámci spravedlivého a průhledného řízení. Rozhodnutí podle návratové směrnice by měla být v souladu s obecnými zásadami práva EU přijímána individuálně a měla by být založena na objektivních kritériích s přihlédnutím i k jiným kritériím než k samotnému neoprávněnému pobytu. Tím není vyloučeno užívání jednotných formulářů pro rozhodnutí týkajících se navrácení, avšak zejména při jejich užívání by měly být uvedené zásady dodržovány.

Vynucování návratu se tedy dle obecných zásad EU musí dít na individuálním, nikoliv hromadném základě. S každým příslušníkem třetí země je třeba vést samostatné řízení o navrácení a rovněž je třeba každému účastníkovi řízení umožnit přístup k účinnému opravnému prostředku.

6.4.8.2 Vnitrostátní právní úprava práva na individuální rozhodnutí

Na vnitrostátní úrovni je zákaz hromadného vyhoštění zachycen skrze výhradu zákona obsaženou v čl. 14 odst. 5 LZPS v kombinaci s § 118 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, dle kterého je hromadné správní vyhoštění cizinců na základě jednoho rozhodnutí zakázáno.

Taktéž v rámci české právní úpravy je možné zákaz hromadného vyhoštění dovodit z existence procesních záruk poskytovaných cizinci v rámci řízení o správním vyhoštění. Tento závěr úzce souvisí s vnímáním zákazu hromadného vyhoštění prostřednictvím povinnosti státu rozhodovat o vyhoštění cizince individuálně. K zajištění respektování zákazu hromadného vyhoštění, tedy k zajištění práva na individuální rozhodnutí, dochází zejména

prostřednictvím práva být slyšen, práva na zjištění a posouzení skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, práva na vydání rozhodnutí a jeho odůvodnění, práva na účinný opravný prostředek a poučení o něm. S těmito právy, jak plyne z předchozích kapitol, však naprosto neodmyslitelně souvisí i zajištění práva na poučení, jakožto součásti práva být slyšen, práva na tlumočnicka či práva na právní pomoc. Bez těchto navazujících procesních práv není totiž možné zjistit individuální okolnosti případu, neboť odpovědi na otázky kladené při pohovoru s vyhošťovaným cizincem nemusí odpovídat skutečnosti, což může být zapříčiněno nevhodným poučením a neporozuměním vedenému řízení a důsledkům, které se s vyhoštěním pojí. Při zkoumání konkrétního projevu zajištění práva na individuální rozhodnutí v rámci české právní úpravy je nutné zmínit, že řízení o správním vyhoštění a vydávání rozhodnutí o správním vyhoštění se řídí ustanoveními správního řádu, který v rámci zásad činnosti správních orgánů stanoví požadavek individualizace obsažený v § 2 odst. 4 a požadavek zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž zákon o pobytu cizinců nestanoví jinak.⁴³²

Tento skutkový stav je pak zjišťován v průběhu pohovoru, který policie s vyhošťovaným cizincem v rámci řízení o správním vyhoštění vede a který je pak posuzován ministerstvem v rámci vydávání závazného stanoviska. Jak již bylo v této práci několikrát opakováno, uvedené rozdělení pravomocí vykazuje v praxi jisté problémy. Ty spočívají zejména v tom, že pohovor, v němž jsou pokládány zcela zásadní dotazy na zjištění individuálních okolností případu a možného rizika refoulement klade orgán, který není aprobován k posouzení překážek vyhoštění, což může vést k nevhodné formulaci otázek. Problém je v praxi navíc stupňován mnohdy nevhodným poučením o procesních právech a povinnostech, na jehož základě není vyhošťovaný cizinec schopen pochopit důsledky vedeného řízení ani následného rozhodnutí o vyhoštění. Celou věc dále umocňuje skutečnost, že protokol o takto vedeném pohovoru je zpravidla jediným podkladem pro vydání závazného stanoviska (s výjimkou znalostí ministerstva o zemi původu cizince a o její politické situaci, tedy o možném riziku refoulement), které je pak zpravidla jediným podkladem pro vydání výsledného rozhodnutí. To celé je pak

⁴³² § 3 správního řádu.

vygradováno skutečností, že závazné stanovisko bývá zpravidla vydáváno v řádu několika hodin od zaslání žádosti o jeho vydání. Vzhledem k uvedenému lze tedy pochybovat o zjištění skutečného stavu věci vypovídajícímu o individuálních okolnostech případu.

Dalším důležitým aspektem pro zajištění práva na individuální rozhodnutí je vydání samotného rozhodnutí, které lze dle českého právního řádu definovat jako konstitutivní individuální právně závazný správní akt vydaný správním orgánem ve správním řízení, jímž se zakládá povinnost ve stanovenou dobu vycestovat z území ČR a současně se jím zakazuje na území ČR vstoupit. Rozhodnutí o správním vyhoštění je v souladu s § 67 a 68 správního řádu vyhotovováno v písemné formě a obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníka. Pro zjištění naplnění práva na individuální rozhodnutí je stěžejní právě odůvodnění, v němž rozhodující orgán srozumitelně, logicky a dostatečně vysvětlí, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů, z kterých důkazů vyšel, jaký skutkový stav má na základě nich za prokázaný a jak tento skutkový stav posoudil z věcného hlediska a po právní stránce, tedy jakými úvahami se správní orgány při hodnocení důkazů a výkladu právních norem řídily.⁴³³

Zákaz hromadného vyhoštění může být v podmínkách ČR v současné době porušen právě nevhodným odůvodněním rozhodnutí o správním vyhoštění, kdy s určitou skupinou osob neoprávněně vstoupivší na území ČR jsou sice vedena individuální správní řízení a jsou jim vydána individuální rozhodnutí, avšak tato rozhodnutí působí formulářově, neboť v jejich odůvodnění absentuje dostatečné odlišení individuálních okolností případu konkrétního vyhošťovaného cizince. Nárokům na odůvodnění se ve větším rozsahu věnují navazující kapitoly rozebírající právo na odůvodnění.

Závěrem k české právní úpravě a praxi v případech zajištění práva na individuální rozhodnutí je třeba uvést, že podstatnou roli pro naplnění uvedeného práva hraje také právo na účinný opravný prostředek, jemuž je věnována samostatná kapitola, a právo na poučení o něm, které je součástí rozhodnutí. Pouze při zajištění účinného opravného prostředku je totiž možné přezkoumat, zdali správní orgány neporušily zákaz hromadného vyhoštění a zdali o případu cizince rozhodly individuálně na základě posouzení individuálních okolností případu.

⁴³³ SVOBODA, op. cit., s. 326.

6.4.8.3 Dílčí závěr

Výše jsme viděli, že česká právní úprava plně respektuje mezinárodní požadavky a požadavky práva EU ve vztahu k zákazu hromadného vyhoštění, které je možné vnímat také prostřednictvím práva na individuální rozhodnutí. Ba dokonce je možné říci, že ve vztahu k procesnímu zajištění respektování tohoto zákazu poskytuje česká právní úprava širší garance než právní úprava mezinárodní, a to zejména ve vztahu k širší procesních záruk a poskytnutí nejen práva na odvolání, nýbrž také práva na přístup k soudu.

Avšak, jak už jsme v rámci řízení o správním vyhoštění v tomto textu několikrát upozorňovali, problém často netkví v samotné právní úpravě, nýbrž v praxi správních orgánů. Zdroj možného porušení zákazu hromadného vyhoštění či také problém nezajištění práva na individuální rozhodnutí je tak shodný se zdrojem případného porušení principu non-refoulement a spočívá v dílčích aspektech podílejících se na vydávání rozhodnutí o správním vyhoštění a pojících se zejména se zjištěním individuálních okolností případu, jakož i s vytvořením podmínek pro jejich zjištění. Tato situace může být v praxi napravena zejména efektivním poskytováním jazykové a právní pomoci, vhodným formulováním poučení o procesních právech a povinnostech i vhodným formulováním otázek kladených v rámci pohovoru s vyhošťovaným cizincem, jakož i reálným zajištěním práva na účinný opravný prostředek.

6.4.9 Právo na odůvodnění

Jedno z dalších práv, které významným způsobem formuje rozhodování o uložení správního vyhoštění, je právo na odůvodnění. Povinnost vysvětlit důvody svého rozhodnutí ukládá správním orgánům už samotná Úmluva, kdy ESLP vymezuje právo na odůvodnění jako jeden z aspektů práva na spravedlivý proces.⁴³⁴ Současně je akcentována role odůvodnění i v rámci soft-law Rady Evropy, a to jak v obecných souvislostech,⁴³⁵ tak rovněž přímo ve spojení s problematikou správního uvážení.⁴³⁶ Důraz na odůvodnění

⁴³⁴ Výběrově např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994, ve věci *Van de Hurk proti Nizozemí*, stížnost č. 16034/90 a *MOLEK*, op. cit., s. 207.

⁴³⁵ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Verejná správa a právo na spravedlivý proces*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 33.

⁴³⁶ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80) 2. In: *Council of Europe* [online]. [cit. 1. 9. 2019]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009056&SecMode=1&DocId=667512&Usage=2>

klade i návratová směrnice, která v článku 12 odst. 1 ukládá povinnost uvádět věcné i právní důvody směřující k vyhoštění.⁴³⁷ Zákon o pobytu cizinců přitom z hlediska požadavků na odůvodnění obsahuje speciální úpravu týkající se nakládání s podklady rozhodnutí obsahující utajované informace.⁴³⁸ V dalších souvislostech se uplatní obecná úprava obsažená ve správním řádu. Role odůvodnění v rámci rozhodnutí o správním vyhoštění je primárně dvojí. Jednak má funkci přesvědčovací, kdy mají správní orgány dostatečně cizinci vysvětlit, že byly naplněny zákonem stanovené podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Současně má odůvodnění cizince i přesvědčit o tom, že délka zákazu vstupu na území členských států EU i doba k opuštění území členských států EU (České republiky) byla stanovena v přiměřeném rozsahu odpovídajícím okolnostem případu. Cizinci se přitom uvedením důvodů umožní zhodnotit, zda má či nemá smysl podávat opravný prostředek, resp. se jeho (ne)uplatněním prokáže, nakolik se správním orgánům podařilo naplnit přesvědčovací funkci odůvodnění.

Jak bylo již vícekrát zmíněno, správní uvážení se v oblasti správního vyhoštění uplatní primárně ve vztahu ke stanovování délky zákazu pobytu na území členských států EU a doby k opuštění území členských států EU. Zde se potom v zásadní míře uplatňuje funkce ochranná a kontrolní, kdy nutnost výsledné rozhodnutí odůvodnit má vést správní orgány k řádnému rozhodnutí ve věci samé. Jinými slovy i zde (spíše zejména zde) odůvodnění zajišťuje, že rozhodování nemůže být libovolné, neboť jednak důvody musí být uvedeny, a současně existuje možnost, že tyto důvody budou přezkoumány. Současně odůvodnění slouží i tomu, aby nevznikaly pochybnosti o rozhodovacích důvodech. Na význam odůvodnění při stanovení doby zákazu vstupu poukazuje i Nejvyšší správní soud,⁴³⁹ který také zdůrazňuje

⁴³⁷ Podle čl. 12 odst. 1 návratové směrnice „rozhodnutí o navrácení, a pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy.“

⁴³⁸ Srov. § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

⁴³⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 99/2011-55 „stanovení doby, po kterou nelze cizinci povolit vstup na území, je podstatnou součástí výroku rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákon o pobytu cizinců stanoví v § 119 odst. 1 písm. c), že pro zde uvedené případy lze dobu, po níž nelze cizinci povolit vstup na území, stanovit až na 3 roky. Toto ustanovení tak zakládá správnímu orgánu prostor pro správní uvážení. Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho mezí[...]. V opačném případě je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“

významnou roli i při přezkumu, zda byl řádně užit, resp. vyložen, neurčitý právní pojem.⁴⁴⁰ Právě výklad a odůvodnění výkladu neurčitých právních pojmů je při ukládání správního vyhoštění klíčové.

Vyjdeme-li z obecných požadavků kladených na odůvodnění, resp. z rozboru právní úpravy, lze konstatovat, že nároky kladené na odůvodnění jsou vymezeny zřetelně, a že právní úprava netrpí zásadnějšími deficity. Ve vztahu k nárokům na odůvodnění platí, že správní orgány mají ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu⁴⁴¹ zjednodušeně řečeno uvést, z jakých podkladů vycházely, jak je hodnotily, k jakým došly právním závěrům a jak se vypořádaly s námitkami účastníků řízení.

Co však může být vnímáno problematicky, jak už bylo výše naznačeno, je vyluka z odůvodňovací povinnosti v případech, že správní orgán shledá, že cizinec představuje bezpečnostní riziko.⁴⁴² Z důvodu ochrany utajovaných skutečností se zde předpokládá jen tvorba „náhradního“ odůvodnění, ve kterém se cizinci sdělí, že představuje bezpečnostní riziko. To má za následek, že cizinec při využití opravných prostředků nemůže věcně reagovat na závěry správních orgánů, neboť mu jejich závěry nejsou známy, resp. ví, že představuje bezpečnostní riziko, ale neví z jakých důvodů. Takový postup se jeví v rozporu se závěry ESLP ve věci *Ljafiti proti Severní Makedonii*⁴⁴³, kde ESLP požadoval, aby cizinec vyhošťovaný z důvodu ohrožení národní bezpečnosti

⁴⁴⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005-62 „soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.“

⁴⁴¹ Podle § 68 odst. správního řádu „v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínky v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplynou.“

⁴⁴² V nález ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, ve vztahu k obdobné úpravě v § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, podle kterého se cizinci žádajícímu o udělení občanství nesdělují důvody zamítnutí žádosti v případě, že je u něj shledáno bezpečnostní riziko, nekonstatoval protiústavnost takové právní úpravy i s ohledem na možnost přezkoumání takového rozhodnutí soudem.

⁴⁴³ Rozsudek ESLP ze dne 17. 5. 2018, ve věci *Ljafiti proti Severní Makedonii*, stížnost č. 19017/16.

měl alespoň základní představu o (skutkových) důvodech zapříčiňujících jeho vyhoštění, a po našem soudu by správní orgány měly minimálně v hrubých rysech vysvětlit důvody, proč cizinec ohrožuje bezpečnost státu. Jen tak umožní cizinci dostatečně polemizovat s jejich závěry a umožní mu využít opravné prostředky. Je potřebné doplnit, že při přezkumu uložení správního vyhoštění z důvodu ohrožení bezpečnosti státu je nezbytné, aby věc soud přezkoumal komplexně a dostatečně vysvětlil, že byly skutečně dány důvody pro závěr o bezpečnostní hrozbě daného cizince a že tuto skutečnost spisová dokumentace opravdu osvědčuje. Jen v takovém případě bude soudní přezkum představovat dostatečnou pojistku ochrany proti libovůli správních orgánů. V opačném případě by zde vznikaly pochybnosti a prostor pro zneužití zákonem stanovené výjimky.

Nezbývá než apelovat na soudy, aby k přezkumu takových rozhodnutí nepřistupovaly ryze formálně. Jen v případě správně nastaveného soudního přezkumu totiž nebudou vznikat pochybnosti o správnosti závěrů správních orgánů ani prostor pro případné zneužívání této výjimky z odůvodňovací povinnosti.

Jak již bylo uvedeno výše, právní úprava je v souhrnu poměrně zřetelná a pro rozhodování o správním vyhoštění vyhovující. Navzdory poměrně zřetelné právní úpravě a požadavkům z ní plynoucím však bývá správním orgánům vytýkáno, že odůvodnění nereaguje na konkrétní okolnosti případu, bývá tvořeno za pomoci vzorových odůvodnění, kde se objevují i pasáže týkající se jiných případů, resp. reagující na jiné případy.⁴⁴⁴ Shodné výtky se pak objevují i ve vztahu k odůvodnění závazných stanovisek vztahujících se k (ne)možnosti vycestování cizince,⁴⁴⁵ které je v řadě případů klíčovým podkladem pro závěr, zda lze správní vyhoštění uložit, či nikoliv. Je zřejmé, že při nastíněné praxi řada cizinců nemá pocit, že se jejich případem skutečně někdo zabýval, pokud je odůvodnění psáno strohým úředním jazykem

⁴⁴⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2017, č. j. 10 Azs 166/2017-38.

⁴⁴⁵ Ve zprávě ze dne 7. ledna 2014, sp. zn. 65/2012/VOP/AT, zástupce VOP konstatoval, že „s ohledem na formalistické odůvodňování závazných stanovisek vstala otázka, zda tato praxe nesouvisí s příliš krátkou lhůtou pro vydání závazného stanoviska“. (...) „Požadavek bezodkladného vydání stanoviska však nemůže znamenat, že OAMP bude postupovat zcela formálně bez náležitého zjištění situace v zemi původu. (...) Vydání stanoviska v řádu několika hodin je žádoucí pouze v jednorázových a jednoduchých případech.“

plným citací zákona a současně se zde zaměňuje cizinec za cizinku apod. Jsme si současně vědomi, že rozhodování o správním vyhoštění bývá spojeno s časovým tlakem, a že tedy určité neduhy odůvodnění není dost dobře možné zcela odstranit. Nelze však současně neupozornit na to, že současná praxe má za následek nepříliš velkou přesvědčivost přijatých rozhodnutí, což může mít pravidelně za následek (nadbytečně) využití opravných prostředků. V důsledku toho proto dochází k „přelévání problémů a rozhodovací agendy“ na odvolací orgán, který proto musí řešit i případy, kdy je odvolání podáváno jen z důvodu nepochopení či nesrozumitelnosti odůvodnění. Po našem soudu tuto skutečnost může mnohem lépe pomoci napravit vhodná metodika, než případná změna zákona, který totiž, jak bylo uvedeno výše, zásadní výkladové problémy nepřináší.

Právo na odůvodnění, resp. odůvodnění samotné, ve značné míře ovlivňuje řádný výkon pravomocí správních orgánů, kdy slouží zejména tomu, aby správní orgán rozhodoval řádně a své důvody současně adresátům rozhodnutí vysvětlil. Odůvodnění jako základní komunikační prostředek má sloužit tomu, aby cizince přesvědčilo o správnosti závěrů správních orgánů, že je uložení správního vyhoštění skutečně namístě. Současně umožní cizinci i „zkontrolovat“ správnost a zákonnost závěrů správních orgánů. Jakkoliv patrně nelze vzhledem k zásadnímu zásahu správního vyhoštění do života cizince očekávat, že by se s rozhodnutím samotným vždy plně ztotožnil, nelze na tvorbu kvalitního odůvodnění rezignovat. Důsledně provedené odůvodnění má i zde svůj smysl a může hrát rozhodující roli v tom, zda cizinec bude rozhodnutí respektovat (byť se s ním vnitřně neztotožní), a nebude se proti němu bránit (ani opravnými prostředky). Je nám současně zřejmé, že v řadě případů cizince o správnosti závěrů o uložení správního vyhoštění nepřesvědčí ani sebelepší odůvodnění a rozhodnutí o správním vyhoštění budou napadat všemi možnými prostředky. To však nemůže vést k rezignaci ve snaze dosáhnout vždy co nejpřesvědčivějšího a individualizovaného odůvodnění rozhodnutí. Ostatně pokud by soud zrušil rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost, uzavření celého rozhodovacího procesu o uložení správního vyhoštění by to jen oddálilo.

6.4.10 Právo na účinný prostředek ochrany

Závěrem nesmí být opomenut komplex procesních práv zajišťujících přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění – a to právo na účinný prostředek ochrany. V navazujících pasážích textu přinášíme pohled na dva základní opravné prostředky, které pravidelně bývají uplatňovány, a to odvolání a (případně) žaloba proti rozhodnutí o odvolání. Přinášíme přitom pohled, zda a nakolik lze oba uvedené opravné prostředky vnímat jako účinný prostředek ochrany.

6.4.10.1 Odvolání jako účinný opravný prostředek

Jedním z klíčových oprávnění, resp. práv, které významně regulují oblast rozhodování o správním vyhoštění, je právo na účinný opravný prostředek. Toto právo je garantováno již čl. 13 Úmluvy.⁴⁴⁶ Právo na účinný opravný prostředek je zakotveno v čl. 13 odst. 1 návratové směrnice a samo o sobě negarantuje výslovně právo na odvolání či právo na soudní přezkum, ale vyžaduje, aby se jednalo o opravný prostředek, který lze označit za účinný. Ostatně na tuto skutečnost upozorňuje i Ústavní soud, podle kterého *„právní prostředek nápravy požadovaný čl. 13 Úmluvy však musí být účinný v právní i praktické rovině.“*⁴⁴⁷ Byť závěry Ústavního soudu směřují k čl. 13 Úmluvy, nepochybně budou využitelné i při výkladu čl. 13 odst. 1 návratové směrnice. Klíčový je totiž jejich společný cíl, kterým je zajištění, aby opravný prostředek splňoval určité kvalitativní nároky.

Otázkám soudního přezkumu bude věnována pozornost dále, pročež se tato kapitola věnuje rozboru právní úpravy odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to primárně z pohledu toho, nakolik je možné jej vnímat jako účinný opravný prostředek.

V rámci posuzování efektivity opravného prostředku jsme si stanovili celkem čtyři kritéria, pomocí kterých posuzujeme, nakolik je možné opravný prostředek považovat za efektivní. Jedná se o tato kritéria: rozsah přezkumné činnosti daného orgánu, vlastnosti přezkumného orgánu, účinky opravného prostředku ve vztahu k napadenému rozhodnutí a lhůta k podání opravného

⁴⁴⁶ Podle čl. 13 Úmluvy *„každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné opravné prostředky před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“*

⁴⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16.

prostředku.⁴⁴⁸ V dané souvislosti je proto nezbytné analyzovat příslušnou právní úpravu obsaženou v zákoně o pobytu cizinců v § 170 odst. 2 a související úpravu ve správním řádu. Lze přitom do značné míry lakonicky konstatovat, že se, až na odlišnou lhůtu k podání odvolání, řízení o odvolání ve věcech správního vyhoštění od standardních odvolacích řízení neliší.

Lhůta k podání odvolání

Co se týče posouzení efektivity odvolání ve vazbě k zákonem stanovené desetidenní lhůtě⁴⁴⁹ k jeho podání, uvádíme, že takto zkrácenou lhůtu není nutné a priori vnímat jako problematickou. Takový závěr je však podle našeho názoru podmíněn tím, že bude mít cizinec v průběhu běhu dané lhůty přístup ke kvalifikované právní pomoci. V již výše citovaném nálezu Ústavní soud upozornil (byť ve vztahu k cizincům zajištěným za účelem správního vyhoštění, což však po našem soudu nesnižuje význam poskytnutí právní pomoci v případě „jen“ udělení správního vyhoštění), že cizinci *„jsou v neznámém prostředí, neznají jazyk, neorientují se v právním systému daného státu a hrozí jim závažná újma při návratu, mají zvláštní potřebu účinné právní pomoci. Pouze s pomocí kvalifikované právní pomoci bude zajištěno, že dotčené osoby plně chápou význam a důsledky všech právních řízení, které se s nimi vedou a všech právních možností, které se jim nabízejí.“*⁴⁵⁰ Lze jistě připustit, že existuje legitimní zájem státu na tom, aby se na jeho území zdržovaly toliko osoby s řádně povoleným pobytem, současně však nelze slevit z požadavku na to, aby cizinci měli k dispozici opravný prostředek, který budou schopni reálně využít, a to s přihlédnutím k jejich osobním, často velmi komplikovaným, poměrům. Jako jeden z problematických aspektů se v minulosti ukázala lhůta pro podání odvolání, která činila do roku 2018 pouze pět dní,⁴⁵¹ což vyvolávalo nemalé pochybnosti o zajištění spravedlivého procesu, zejména o zajištění účinného prostředku ochrany. K uvedenému problému však judikatura uvedla, že samotná lhůta nemůže být protiústavní, její posouzení musí být vždy kontextuální.⁴⁵² Ačkoliv je však zákonodárci dán prostor pro přijetí

⁴⁴⁸ SKULOVÁ, POTĚŠIL a kol., op. cit., s. 144 a násl.

⁴⁴⁹ Srov. § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16.

⁴⁵¹ Ke změně došlo novelou zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb., s účinností od 15. srpna 2017.

⁴⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05.

zvláštní právní úpravy týkající se opravného prostředku, tato zvláštní úprava nesmí bránit realizaci práva na soudní ochranu, případně ochranu u jiného orgánu. Opačný výklad by byl v rozporu se zajištěním účinného opravného prostředku a vedl by k poskytnutí pouze formálního či teoretického práva na přezkum rozhodnutí o vyhoštění. Již výše jsme upozorňovali na skutečnost, že zajištění práva na právní pomoc v případě agendy správního vyhoštění lze jen obtížně vnímat jako vhodně nastavené, resp. v systému poskytování právní pomoci jsou zásadní nedostatky. To má i za následek negativní hodnocení efektivnosti odvolání jako takového.

Povaha orgánu

Co se týče vlastností odvolacího orgánu, v rámci tohoto kritéria se zaměřujeme zejména na otázku zajištění jeho nezávislosti, resp. nestrannosti. Záměrně zde bylo upozorněno na otázku nezávislosti, tak i nestrannosti orgánu. Kvalita opravného prostředku může být hodnocena právě z hlediska toho, nakolik je daný orgán nezávislý, resp. nestranný, případně nakolik jsou dané orgány na sobě navzájem nezávislé, nestranné. Jelikož nezávislost je u správních orgánů z povahy věci vyloučena, je na místě zabývat se nestranností odvolacího orgánu. Jsme přitom toho názoru, že samotná skutečnost, že rozhodující orgán není nezávislý, ještě sama o sobě nemusí vést k závěru, že je daný opravný prostředek neefektivní. Jestliže o opravném prostředku rozhoduje nestranný orgán, může to vést k závěru o jeho dostatečné efektivnosti. Nestrannost v sobě přitom zahrnuje jednak nepodjatost oprávněných úředních osob, a potom vzájemnou „oddělenost“ obou rozhodujících správních orgánů. Právní řád přitom nabízí dostatečné prostředky ochrany proti podjatosti oprávněných úředních osob a v zásadě se zde ani neobjevují pochybnosti o tom, že by právní úprava generovala v daném ohledu nedostatky. Situace z hlediska vzájemné oddělenosti prvostupňového a odvolacího orgánu je však odlišná. Po našem soudu lze vidět dosti problematicky skutečnost, že odvolání v případě, že je podáno proti rozhodnutí příslušného odboru cizinecké policie, má jen stěžejší devolutivní účinek, jestliže o něm rozhoduje jen jiná organizační složka téhož orgánu. Jsme si přitom vědomi specifického postavení policie a jejích jednotlivých součástí s tím, že však nevnímáme skutečnost, že o odvolání rozhoduje jen jiná organizační složka dané organizace, jako dostatečnou garanci toho,

že půjde o přezkum skutečně nestranný. Tento závěr však neznamená bez dalšího, že by Ředitelství služby cizinecké policie svou pravomoc nevykonávalo a priori nestranně. Kritika směřuje primárně do organizačního řešení, které na první pohled nemusí v adresátovi vzbuzovat důvěru, že bude věc posouzena skutečně nestranně.

V případě, že v prvním stupni rozhoduje Ředitelství služby cizinecké policie a o odvolání rozhoduje ministerstvo, se jeví situace na první pohled odlišně, a tudíž méně rozporná, nicméně i zde se při detailnějším pohledu objevují určité problémy, které mohou svědčit tomu, že nestrannost zde nemusí být plně zaručena. V daném ohledu je zcela naplněno organizační hledisko, kdy o odvolání rozhoduje odlišný orgán od původního. Problém však nastává v otázce, zda odvolací orgán posuzuje věc při podání odvolání skutečně poprvé. Chceme zde totiž upozornit na skutečnost, že v dané věc již ministerstvo bylo do řízení zapojeno při vydávání závazného stanoviska, a že se danou věcí (byť ne v kompletním rozsahu) již zabývalo, a je proto otázkou, nakolik se vůbec může od svých předchozích závěrů odchýlit, resp. nakolik už je „ovlivněno“ svými původními závěry. Jinými slovy ministerstvo tedy v případě odvolání proti rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké policie daný případ posuzuje již podruhé. Nastíněné výtky nás proto vedou k závěru, že v daném ohledu lze jen stěží vnímat odvolání jako efektivní opravný prostředek, neboť zde nejsou dány dostatečné organizační záruky a vzájemná neprovázanost prvostupňového a odvolacího orgánu.

Problematika odkladného účinku

V případě posouzení třetího aspektu je hodnocení poměrně krátké, neboť je zkoumáno, zda opravný prostředek má odkladný účinek⁴⁵³, což je v případě odvolání splněno, a v daném aspektu lze odvolání vnímat jako prostředek efektivní.

Rozsah přezkumu

Ve vztahu k prvnímu kritériu, a to rozsahu přezkumné činnosti, lze uvést, že správní řád při posuzování odvolání v zásadě rozlišuje přezkum zákonitosti rozhodnutí, který vždy provádí nadřízený orgán v plném rozsahu,

⁴⁵³ Srov. § 85 odst. 1 správního řádu.

a posuzování správnosti rozhodnutí, k němuž má přistoupit v případě, že cizinec vznese v daném ohledu námitky.⁴⁵⁴ Pomineme-li, že ani v rozhodovací praxi soudů, ani v doktríně není jednoznačný názor na vymezení rozdílů mezi správností a zákonností rozhodnutí,⁴⁵⁵ je potřebné ve smyslu návratové směrnice v rámci odvolacího řízení postupovat tak, aby byl zajištěn efektivní přezkum. Podle našeho názoru proto musí nadřízený orgán vždy přezkoumat rozhodnutí v plném rozsahu, bez rozlišování správnosti a zákonnosti rozhodnutí, i pokud by sám cizinec v tomto ohledu zůstal nečinný. Takový způsob je jediný možný i z toho důvodu, že zajištění právní pomoci cizincům je spíše omezené a lpění na důsledném dodržování odlišení správnosti a zákonnosti, a tím i omezení rozsahu přezkumu není v daném případě s přihlédnutím ke specifické pozici cizinců ospravedlnitelné. Jestliže skutečně bude prvostupňové rozhodnutí vadné, byť i jen z hlediska jeho správnosti, měl by nadřízený správní orgán odvolání vyhovět. Po našem soudu současně v rámci odvolacího řízení nelze změnit rozhodnutí k horšímu, neboť jen obtížně by byl jako efektivní vnímán opravný prostředek, jehož podání skončilo nakonec v neúspěch cizince (přitom podle našeho názoru změně rozhodnutí k horšímu brání i úprava v § 90 odst. 1 písm. c) druhá věta správního řádu). Současně platí, že se pro odvolací řízení neuplatní ani koncentrační zásada, resp. cizinec může v rámci odvolání tvrdit novoty.⁴⁵⁶ Efektivitu odvolání z hlediska rozsahu přezkumné činnosti nadřízeného orgánu lze hodnotit kladně, a právní úprava tedy nabízí prostředek, který umožní v daném ohledu plný přezkum.

Dílčí závěr

Vydeme-li z hodnocení výše uvedených čtyř kritérií, odvolání jen stěží můžeme označit za efektivní opravný prostředek. Právní úprava v důsledku významné organizační, resp. rozhodovací, propojenosti a absence odpovídajícího zajištění právní pomoci při současně velmi krátké odvolací lhůtě negarantuje, že odvolání můžeme vnímat jako skutečně efektivní prostředek ochrany. Nicméně tento závěr není bez dalšího zcela krizový. Celou situaci „zachraňuje“ existence soudního přezkumu, který, sice také trpí

⁴⁵⁴ Srov. § 890 odst. 2 správního řádu.

⁴⁵⁵ Objevují se současně i názory, které toto dělení zcela popírají.

⁴⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48.

určitými neduhy, nicméně cizinci garantuje, že věc bude přezkoumána nezávislým soudem, který není vázán skutkovými, ani právními závěry správních orgánů. Byť zde uvádíme, že právní úpravu odvolání nechápeme jako efektivní opravný prostředek, neznamená to, že by v systému opravných prostředků nemělo význam. Odvolání totiž nepochybně slouží k nápravě pochybení prvostupňových orgánů i možnosti věc tzv. znovu shlédnout a projednat uvnitř systému veřejné správy, neboť v řadě případů odvolací orgány skutečně odvolání vyhoví. Nastíněné nedostatky po našem soudu spíše svědčí o riziku toho, že odvolání nemusí být vnímáno tak, že „jeho podání má smysl“, resp. že bývá podáno jen proto, aby se dosáhlo soudního přezkumu. Pokud by totiž opravdu nemělo podávání odvolání žádný smysl a bylo jen formalitou na cestě k žalobě, mělo by to negativní důsledky i pro efektivitu soudního přezkumu, který by přicházel na řadu zbytečně až s určitým časovým odstupem. Věříme však, že navzdory významné organizační, resp. rozhodovací, propojenosti, odvolací orgány rozhodují o odvoláních cizinců pravidelně nestranně s tím, že vyvracení této hypotézy by musela předcházet odpovídající analýza rozhodovací praxe správních orgánů, která však pro svou organizační a časovou náročnost přesahuje možnosti autorů.

6.4.10.2 Právo na soudní přezkum jako účinný opravný prostředek

O právu na soudní přezkum je možné hovořit jako o jednom z celé škály procesních práv, jejichž cílem je zajistit vyhoštěvanému cizinci spravedlivé řízení o vyhoštění. Podstata tohoto práva je však mnohem hlubší, neboť je to právě právo na soudní přezkum, které poskytuje ochranu nejen ostatním základním lidským právům upraveným konkrétním lidskoprávním dokumentem, ale také ostatním procesním právům. Bez předložení věci soudu by totiž nebylo možné přezkoumat, zdali v řízení, které soudnímu přezkoumání předcházelo, byla respektována všechna procesní práva vyhoštěvaného cizince. Z uvedených důvodů představuje právo na soudní přezkum zcela stěžejní limit diskrece státu v oblasti vyhošťování cizinců, neboť dozoruje nad dodržováním ostatních – substantivních – limitů diskreční pravomoci státu v této oblasti.

Ačkoliv mezinárodní lidskoprávní dokumenty, kterými je ČR vázána, nevyžadují zajištění soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění, je třeba se otázkou vnitrostátní právní úpravy soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění zabývat, zejména představuje-li právo na soudní přezkum dle

českého ústavního pořádku stěžejní požadavek kladený na zajištění ochrany základních lidských práv. Před rozbohem vnitrostátní úpravy však uvádíme pohled na soudní přezkum, jak je garantován na úrovni práva EU.

Požadavky kladené na soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění dle práva EU

Právo EU zakotvuje požadavek soudního přezkumu v podobě obecné zásady unijního práva v čl. 47 LZPEU (právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces), který zní: „Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínky stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován. Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“

Tomuto právu dle rozsudku SDEU ze dne 16. 5. 2017, ve věci *Berlioz Investment Fund S.A. proti Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15, odpovídá povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.⁴⁵⁷ Uvedený závěr je naplněn prostřednictvím právní úpravy obsažené v čl. 51 odst. 1 LZPEU, dle kterého je LZPEU určena nejen orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, ale též členským státům, pokud uplatňují právo Unie,⁴⁵⁸ přičemž posouzení otázky, zdali při rozhodování o správním vyhoštění aplikuje členský stát právo EU je z této práce naprosto zřejmé, neboť, jak již bylo výše několikrát konstatováno, samotná LZPEU upravuje v čl. 19 základní meze správního vyhoštění,⁴⁵⁹ které jsou konkretizovány na úrovni sekundárního práva EU (v případě vyhošťování třetích osob návratovou směrnicí).

A právě návratová směrnice ve svém čl. 13 odst. 1 stanoví, že „dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení uvedenému v čl. 12 odst. 1 nebo

⁴⁵⁷ Rozsudek SDEU ze dne 16. 5. 2017, ve věci *Berlioz Investment Fund S.A. proti Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15.

⁴⁵⁸ Rozsudek SDEU ze dne 17. 1. 2013, ve věci *Zakaria*, C-23/12, bod 40.

⁴⁵⁹ Podle čl. 19 LZPEU „bromadné vyhoštění je zakázáno. Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu broží vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

návrhu na jeho přezkoumání příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.“ Z citovaného článku je však zřejmé, že návratová směrnice požaduje, aby vyhoštěvanému cizinci byla poskytnuta možnost užít účinný prostředek ochrany na úrovni správního řízení či na úrovni soudního přezkumu, za předpokladu, že rozhodnutí o správním vyhoštění bude přezkoumáváno nestranným a nezávislým subjektem (soudem či jiným orgánem). Návratová směrnice tedy nepožaduje, aby vyhoštěvanému cizinci byl zaručen přezkoumání na úrovni správního řízení a zároveň na úrovni soudního řízení, návratová směrnice ani výslovně nepožaduje, aby vyhoštěvanému cizinci bylo poskytnuto právo na soudní přezkoumání, požaduje však, aby orgán, který bude k přezkoumání povolán, byl nestranný a nezávislý.⁴⁶⁰

Orgán přezkoumávající rozhodnutí o vyhoštění musí být navíc nadán pravomocí zvrátit rozhodnutí původní a pozastavit jeho výkon. K uvedenému je třeba doplnit, že návratová směrnice nestanoví odkladný účinek odvolání. Směrnicí je však třeba vykládat v kontextu čl. 13 Úmluvy, jakož i v kontextu judikatury ESLP, která dovodila, že v případě přezkoumání rozhodnutí, které potenciálně zasahuje do práva zaručeného čl. 3 Úmluvy, je nutno přiznávat odkladný účinek opravného prostředku automaticky.⁴⁶¹ ESLP k odkladnému účinku dále uvádí, že státy nemohou rozhodnutí o vyhoštění vykonat před rozhodnutím o opravném prostředku, neboť realizace vyhoštění před rozhodnutím o účinném opravném prostředku představuje porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy^{462, 463}.

Účelem právní úpravy prostředku právní nápravy ve smyslu návratové směrnice je tedy, jak plyne ze samotné formulace „musí mít možnost využít“,

⁴⁶⁰ Evropská komise původně navrhovala, aby rozhodnutí o navrácení byla podrobena soudnímu přezkoumání. Rada však požadovala přezkoumání administrativním orgánem, který bude mít pravomoc meritorního přezkoumání a pozastavení rozhodnutí. Detailnější ke srovnání původních návrhů textu směrnice viz analýza PEERS, Steve. *State Watch Analysis: The Proposed EU Return Directive*. Human Rights Centre. University of Essex, 2008, January.

⁴⁶¹ Např. rozsudky ESLP ze dne 26. 4. 2007, ve věci *Gebremedhini proti Francii*, stížnost č. 25389/05, ze dne 21. 1. 2011, ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09, a ze dne 23. 6. 2011, ve věci *Diallo proti České republice*, stížnost č. 20493/07.

⁴⁶² Čl. 113 rozhodnutí ESLP ze dne 12. 10. 2006, ve věci *Mubalanziya Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*.

⁴⁶³ ROZUMEK, Martin. Tzv. návratová směrnice – standardy ponižené na minimum. In: *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 173–180.

zajištění účinného prostředku ochrany, tedy zajištění reálného přístupu cizince k opravnému prostředku, nikoliv toliko zajištění formální právní úpravy opravného prostředku.⁴⁶⁴

Požadavek účinnosti přitom koresponduje s požadavky kladenými na opravné prostředky dle čl. 13 Úmluvy v kombinaci s požadavky dovozenými judikaturou ESLP, z které vyplývá, že za účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 13 Úmluvy je považován takový opravný prostředek, který zabrání výkonu opatření, které by bylo v rozporu s Úmluvy a jehož důsledek je potencionálně nevratný.⁴⁶⁵ Státy mají tedy určitou volnost ve volbě prostředků, které k naplnění tohoto požadavku použijí, tedy zdali zvolí ochranu prostřednictvím správního, či soudního přezkumu.⁴⁶⁶

Soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění dle vnitrostátní právní úpravy

Východiska soudního přezkumu je třeba v rámci české právní úpravy hledat, jak již bylo výše naznačeno, v čl. 36 LZPS, dle kterého se může každý domáhat svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.⁴⁶⁷ Konkretizaci uvedeného pak poskytuje odst. 2 čl. 36 LZPS, díky němuž se může „každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod dle Listiny.“⁴⁶⁸ Nemí přitom sporu, že uvedené záruky soudního přezkumu jsou formulovány obecně, nejsou omezeny na občany ČR, a proto v souladu s čl. 42 odst. 2 LZPS požívají těchto práv i cizinci,⁴⁶⁹ nebylo-li v souladu s čl. 36 odst. 2 LZPS k přezkoumávání rozhodnutí zákonem omezeno či vyloučeno.

⁴⁶⁴ HOLÁ, Eva. Procesní ochrana práv cizinců v kontextu návratové směrnice. In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 77–89.

⁴⁶⁵ Srov. rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2007, ve věci *Salah Sheekh proti Nizozemsku*, článek 153.

⁴⁶⁶ Srov. rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2002, ve věci *Čonka proti Belgii*, článek 79, nebo rozhodnutí ve věci *Chabal*, čl. 145.

⁴⁶⁷ Čl. 36 odst. 1 LZPS.

⁴⁶⁸ Čl. 36 odst. 2 LZPS.

⁴⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

Takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, však nemůže nárok každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu obecně zcela negovat, a tím tedy ústavně zaručené právo ve vztahu ke konkrétním případům popřít. Žádná osoba tedy nemůže být zákonem naprosto vyloučena z možnosti domáhat se ochrany svého práva. Při opačném výkladu výhrady zákona ve smyslu čl. 36 odst. 2 LZPS by nedávala ústavní garance ochrany práv před soudem či jiným orgánem smysl, neboť by bylo možné ji pro konkrétní případ anulovat zákonodárcem.⁴⁷⁰

Uvedené výhrady zákona obsažené v čl. 36 odst. 2 LZPS bylo přitom až do roku 2008 v rámci přezkoumávání rozhodnutí o správním vyhoštění využito. Dle ustanovení § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců byla totiž až do vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, kterým bylo citované ustanovení zrušeno, rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se na území ČR nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště zdržoval před zahájením řízení o vyhoštění neoprávněně, z přezkoumávání soudem vyloučena.

Oprávněnost a ústavní konformita této výluky byla dlouhodobě vystavěna na dvou základních premisách, dle kterých 1) ani z ústavního pořádku ČR, ani z mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána, neplyne cizinci subjektivní ústavně zaručené právo na vstup a pobyt na území cizího státu, 2) s ohledem na absenci ústavně zaručeného práva na vstup a pobyt cizince na území ČR není rozhodnutí o vyhoštění cizince zdržujícího se na území ČR neoprávněně schopno zasáhnout do práv a svobod garantovaných LZPS, potažmo Úmluvou či jinými lidskoprávními dokumenty, kterými je ČR vázána.⁴⁷¹

První východisko v podobě absence subjektivního ústavně zaručeného práva cizince na vstup a pobyt na území ČR vycházející z teze, že je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území, pak Ústavní soud potvrdil jako správné i ve zrušovacím nálezu Pl. ÚS 26/07. Druhou premisu, jejíž existence je pro ústavnost výluky ze soudního přezkumu stěžejní, však vyvrátil s tím, že ústavně

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 219/04, usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 394/06, či usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 59/06.

zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR, které zde však absentuje, není jediným ústavně zaručeným právem, jež může být rozhodnutím o vyhoštění potenciálně zasaženo. LZPS totiž cizincům nepochybně zaručuje jiná práva, která mohou být vyhoštěním dotčena. „*Jsou jimi například právo na život a zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, jež chrání cizince před vyhoštěním do země, kde by tato jeho práva byla obrožena, anebo právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, které může vyhoštění bránit, pokud by do něho bylo zasaženo nepřiměřeným způsobem.*“^{472, 473}

Na rozdíl od Úmluvy LZPS navíc nijak nerozlišuje mezi cizincem pobývajícím na území ČR oprávněně, či neoprávněně. Pro aplikaci záruk vyplývajících z čl. 36 odst. 2 LZPS na rozhodnutí o vyhoštění nehraje žádnou roli ani to, že dle judikatury ESLP se čl. 6 na řízení o vyhoštění nevztahuje.⁴⁷⁴ Pro výklad čl. 36 odst. 2 LZPS je totiž stěžejní výhradně otázka, zdali existuje možnost, že bude rozhodnutím o správním vyhoštění zasaženo do základních práv, přičemž kladná odpověď na tuto otázku byla dovozena výše. V takových případech je zcela nezbytné zajistit cizinci přístup k soudu, a to i v případě cizince neoprávněně pobývajícího na území ČR. Skutečnost, že z Úmluvy lze dovodit ochranu odlišnou, není totiž důvodem snižování právní ochrany garantované LZPS. Může-li tedy vyhoštění vést k zásahu do práv chráněných LZPS, musí být přezkum takového rozhodnutí zajištěn bez výjimky. Tyto závěry jsou v současném znění zákona o pobytu cizinců plně reflektovány.

Právo na přístup k soudu se pak jistě týká nejen přezkoumání rozhodnutí o vyhoštění, ale také žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o vyhoštění dle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, neboť rozhodnutí o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního a takové rozhodnutí není

⁴⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06.

⁴⁷³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

⁴⁷⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, ve věci *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.

vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, byť je založeno na správním uvážení.⁴⁷⁵

Praktické problémy zajištění soudního přezkumu

S ohledem na skutečnost, že i na přístup k soudu jsou kladeny požadavky účinného opravného prostředku, je možné si klást u soudního přezkumu stejné či obdobné otázky, které již byly řešeny u odvolání. První z nich je lhůta k podání žaloby.

Lhůta k podání žaloby

Vyhošťovaný cizinec je oprávněn napadnout rozhodnutí o správním vyhoštění správní žalobou, se kterou zákon automaticky spojuje odkladný účinek,⁴⁷⁶ podanou ve lhůtě shodné pro podání odvolání, tedy ve lhůtě deseti dní od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Zmeškání lhůty přitom nelze prominout.⁴⁷⁷ Zjevné zkrácení obecné lhůty pro podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 ve spojení s § 72 odst. 1 soudního řádu správního, která činí 2 měsíce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, je přitom dle důvodové zprávy dáno „specifiky vázanými k pobytu cizinců“.⁴⁷⁸

⁴⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 75/2006-52. Každé správní uvážení má totiž, jak již bylo výše uvedeno, své meze, vyplývající z ústavních principů. „*z nichž lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. zejména principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a ke jakým skutkovým a právním závěrům dospěl, dále principem proporcionality, principem legitimního očekávání, ochranou práv nabytých v dobré víře atd. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionality mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkoumání správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem... Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva stěžovatele.“*

⁴⁷⁶ § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců: „*Žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí; to neplatí, pokud byl cizinec vyhoštěn ze důvodu ohrožení bezpečnosti státu.*“

⁴⁷⁷ § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁷⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území ČR. Sněmovní tisk 204/0, 132.

Takto podstatné zkrácení lhůty pro podání žaloby je přitom dle judikatury Nejvyššího správního soudu v souladu s ústavním pořádkem ČR, neboť nejde o projev diskriminace cizinců, navíc existuje-li odkladný účinek. Východiska pro uvedený závěr je nutné hledat ve skutečnosti, že správní vyhoštění nemá trestní charakter ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy po přijetí Protokolu č. 7 (čl. 1), nýbrž má povahu preventivního opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví, jehož smyslem je co nejúčinnější ochrana státu před negativními jevy, které provází pobyt některých cizinců na území ČR a legitimní zájem státu na co nejrychlejším řešení vzniklé situace.⁴⁷⁹ Máme však za to, že i přes uvedené se jako problematické jeví, že u správní žaloby na rozdíl od odvolání je přímo vyloučeno prominutí zmeškání lhůty,⁴⁸⁰ které může hrát podstatnou roli pro zajištění účinného prostředku ochrany v případě vyhošťovaného cizince, jehož situace je ztížena jazykovou bariérou, pro kterou musí vyhledat odbornou pomoc, a dále omezením osobní svobody z důvodu zajištění tohoto cizince za účelem vyhoštění.

Na daném místě je vhodné se přidat k otázce, kterou si klade A. Králová, „*zda je opravdu tak výrazný rozdíl mezi sedmidenní lhůtou v případě rozhodnutí o mezinárodní ochraně, kterou Ústavní soud zrušil pro rozpor s článkem 36 odst. 2 LZPS a článkem 13 Úmluvy a mezi desetidenní lhůtou v případě žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění.*“⁴⁸¹ V případě soudního přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně Ústavní soud uvedl, že stanovením nepřiměřeně krátké lhůty pro podání žaloby je omezeno právo žadatele domáhat se u soudu ochrany svých práv, což ve své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní (obdobně náleží sp. zn. Pl. ÚS 12/07, č. 355/2008 Sb.). Z uvedeného důvodu je nutno konstatovat, že sedmidenní lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí o mezinárodní ochraně je v rozporu s článkem 36 odst. 2 LZPS a dále v rozporu s čl. 13 Úmluvy garantujícím právo na účinný prostředek nápravy před národním orgánem pro každého, kdo byl v právu přiznaném Úmluvou dotčen. Při svém rozhodování přitom Ústavní soud přihlédl i k jazykovým problémům a přístupu k odborné pomoci.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 5 Azs 94/2005.

⁴⁸⁰ § 172 odst. 2 věta druhá zákona o pobytu cizinců.

⁴⁸¹ KRÁLOVÁ, Alžbeta. *Opravné prostředky v cizineckém právu*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 132. Vedoucí práce Jana Jurníková. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/xlem8/>

⁴⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09.

Srovnáme-li řízení o vyhoštění právě s řízením o mezinárodní ochraně, je nutné i v případě vyhošťovaného cizince upozornit na jazykovou bariéru, zhoršenou schopnost orientace v českém právním řádu a faktický problém v zajištění právní pomoci, jakož i související problém omezení na osobní svobodě. Na druhou stranu je také třeba vzít v potaz, že v rámci řízení o správním vyhoštění je na rozdíl od řízení o mezinárodní ochraně cizinci českou právní úpravou dána možnost přezkumu rozhodnutí v rámci odvolacího i soudního řízení.

Domníváme se však, že požadavky účinného prostředku ochrany jsou kladeny jak na odvolání, tak na soudní přezkum. ČR se nemůže zprostit povinnosti zajistit, aby všechny prostředky ochrany, které právní řád v souladu s čl. 13 Úmluvy a čl. 47 LZPEU poskytuje, byly účinné, konstatováním, že Úmluva požaduje pouze jeden účinný prostředek ochrany, který může být dle LZPEU zajištěn odvoláním nebo soudním přezkumem, a proto postačuje, aby účinný byl toliko jeden z prostředků ochrany poskytovaných právním řádem ČR. Uvolila-li se ČR k zajištění prostředku ochrany jak v rámci správního, tak v rámci soudního přezkumu, měla by v souladu s ústavními principy ČR zajistit, aby oba tyto prostředky ochrany byly účinné.

Povaha a nezávislost orgánu

Důležitým aspektem zajištění práva na účinný opravný prostředek je nezávislost, resp. nestrannost orgánu rozhodujícího o podané žalobě. V případě soudního přezkumu pak není na rozdíl od případu odvolání, které bylo rozebráno výše, sporu o tom, že o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění rozhoduje nezávislý a nestranný orgán, neboť nezávislost soudů je garantována přímo ústavním pořádkem České republiky.⁴⁸³ V uvedeném kontextu zajištění práva na účinný opravný prostředek lze tedy potvrdit, že požadavek na přezkoumání rozhodnutí nezávislým orgánem je ve věci soudního přezkumu naplněn.

Problematika odkladného účinku

Na zajímavou otázku týkající se odkladného účinku a konformity české právní úpravy s úpravou mezinárodní a nadnárodní upozorňuje A. Králová.⁴⁸⁴

⁴⁸³ Čl. 81 a násl. ústavy.

⁴⁸⁴ KRÁLOVÁ, op. cit., s. 134–136.

Ačkoliv totiž zákon o pobytu cizinců s žalobou proti rozhodnutí o správním vyhoštění automaticky spojuje odkladný účinek a ačkoliv je taková právní úprava obecně v souladu s mezinárodními a nadnárodními požadavky, činí zákon o pobytu cizinců z automatického přiznání odkladného účinku výjimku v případě cizince vyhoštěného z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.^{485, 486}

Zákonodárce uvedl, že inspirací pro tuto výjimku mu byla směrnice 2004/37/ES, dle které v případech návrhu na opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění nebo návrhu na soudní přezkum tohoto rozhodnutí, jejichž součástí je žádost o předběžné opatření pozastavující výkon tohoto rozhodnutí, nesmí dojít ke skutečnému vyhoštění před vydáním rozhodnutí o tomto předběžném opatření s výjimkami zde uvedenými.⁴⁸⁷ Samotná návratová směrnice však žádné výjimky z obecné úpravy odkladného účinku neupravuje.⁴⁸⁸ Ačkoliv možnost výjimky z automatického odkladného účinku rozhodnutí o vyhoštění plyne z čl. 1 odst. 2 protokolu č. 7 k Úmluvy, který umožňuje provést vyhoštění před výkonem práva dát svůj případ přezkoumat v případě vyhoštění z důvodu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, je třeba mít stále na paměti, že tato výjimka naráží na limit v podobě namítaného principu non-refoulement.

Z uvedených důvodů se taková právní úprava, která automaticky vylučuje odkladný účinek žaloby pro případ konkrétního důvodu vyhoštění, jeví jako rozporná s požadavky kladenými čl. 3 Úmluvy, potažmo čl. 3 v návaznosti na čl. 13 Úmluvy a právem EU na soudní přezkum rozhodnutí o vyhoštění, a to zejména z důvodu možného porušení principu non-refoulement a zásahu do práva na soukromý a rodinný život cizince. Při vyvažování ochrany práv cizince a ochrany veřejného zájmu v podobě národní bezpečnosti lze totiž ochranu národní bezpečnosti v případě probíhajícího přezkumu rozhodnutí

⁴⁸⁵ K vyloučení odkladného účinku u této kategorie rozhodnutí přistoupil zákonodárce s účinností od června 2006. Novelizace provedená zákonem č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁴⁸⁶ § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Dle důvodové zprávy vyloučení odkladného účinku by mohlo mít za důsledek vedení nespravedlivého procesu. Důvodová zpráva k zákonu č. 326/1999 Sb., op. cit.

⁴⁸⁷ Článek 31 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

⁴⁸⁸ Návratová směrnice obsahuje výjimky pouze ve vztahu k lhůtě k dobrovolnému vycestování dle čl. 7 odst. 4 návratové směrnice.

o správním vyhoštění zajistit i jinými způsoby, a to například omezením osobní svobody vyhošťovaného cizince.⁴⁸⁹

K možnosti zajištění vyhošťovaného cizince je pak třeba uvést, že s odkladným účinkem žaloby je spojeno pozastavení veškerých účinků napadeného rozhodnutí.⁴⁹⁰ Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil, že odkladný účinek neznamená, že „*nejdou činěny žádné aktivní kroky k samotnému vyhoštění, nebo že vyhoštění reálně nepřichází v úvahu. Byť má rozhodnutí o správním vyhoštění příznáný odkladný účinek, neznamená to, že vyhoštění nepřichází v úvahu, neboť to teprve záleží na meritorním rozhodnutí ve věci. Odkladný účinek tak pouze zmrazuje stav, který je dán v momentě udělení odkladného účinku, a tedy vyhoštěný cizinec nemůže být fyzicky vyhoštěn z České republiky. Neznamená to však, že by se samotný proces vyhoštění udělením odkladného účinku skončil, a tedy by odpadly zákonné důvody, pro které je možné stěžovatele zajišťovat.*“⁴⁹¹

Citované rozhodnutí pak Nejvyšší správní soud v nedávné době doplnil, když uvedl, že odkladný účinek se vztahuje pouze na vykonatelnost takového rozhodnutí, takové rozhodnutí nelze vykonat, tedy že správní vyhoštění nelze realizovat. Smyslem a účelem odkladného účinku je zajistit, aby po dobu soudního přezkumu rozhodnutí o vyhoštění cizince nedošlo k nucenému vymístění cizince z ČR, které by šlo v případě, že by se v soudním přezkumu ukázalo, že podkladem vyhoštění bylo nezákonné rozhodnutí, jen těžko napravit. Podle Nejvyššího správního soudu však dle dikce ustanovení dochází ke zmrazení pouze té části rozhodnutí, jež může mít fatální následky. Ty části rozhodnutí (zde zápis do evidence nežádoucích osob), jež nejsou ve výše uvedeném smyslu fatální, však naplněny být mohou a mají.⁴⁹²

Je však otázkou nakolik je tato úprava v souladu s judikaturou ESLP a požadavky jí dovozenými a kladenými na přezkum rozhodnutí o vyhoštění, kdy pro ESLP je stěžejní otázka nezvratnosti případné újmy, nikoliv otázka odkladného účinku (ačkoliv otázka nezvratné újmy v sobě *de facto* obsahuje otázku odkladného účinku). ESLP totiž uvedl, že během lhůty pro podání

⁴⁸⁹ KRÁLOVÁ, op. cit., s. 134–136.

⁴⁹⁰ Viz § 73 odst. 3 soudního řádu správního „*Příznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.*“

⁴⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2010, č. j. 2 As 77/2010-82.

⁴⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2019, č. j. 2 Azs 394/2017-28.

opravného prostředku, případně do rozhodnutí o něm, by měly být pozastaveny všechny účinky rozhodnutí.^{493,494}

Rozsah přezkumu

V případě přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění vyvěrá na povrch otázka jeho rozsahu, která souvisí zejména s ochranou principu non-refoulement a možného porušení článku 2 a 3 Úmluvy. Pro ochranu výše uvedeného je v případě přezkoumávání ve věci mezinárodní ochrany na rozdíl od případu přezkoumávání ve věci správního vyhoštění přímo zakotven požadavek na úplný a ex nunc přezkum.

Nicméně máme za to, že v případě přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění by měly soudy vzít v potaz, zda cizinec porušení čl. 2 a 3 Úmluvy namítá, případně že je správnímu orgánu známo, že cizinci hrozí riziko refoulement, a v takovém případě rozšířit přezkum obdobně jako v řízení ve věci mezinárodní ochrany. ESLP totiž ve své judikatuře dovozuje, že požadavek na úplný přezkum je relevantní v případě jakéhokoli rozhodnutí zasahujícího do principu non-refoulement, včetně rozhodnutí o správním vyhoštění.⁴⁹⁵ Soudy by tak měly zohlednit případnou situaci či změny v zemi původu z hlediska předpokládaných důsledků návratu cizince do země původu. Tento závěr je dle našeho názoru obhajitelný zejména s ohledem na praktické problémy řízení o vyhoštění popsané v této práci, na jejichž základě nelze s jistotou dovozovat, že cizinec námitku principu non-refoulement vznesl, případně že věděl, že ji má vznést nebo že má podat žádost o mezinárodní ochranu.

V ostatních otázkách, kdy dochází k vydání rozhodnutí na základě správního uvážení, jsou správní soudy povinny přezkoumávat v souladu s § 78 odst. 1 soudního řádu správního otázku zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí a dále v souladu s ústavními principy otázku respektování všech procesních práv cizince.

⁴⁹³ Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 1996, ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93.

⁴⁹⁴ KRÁLOVÁ, op. cit., s. 134–136.

⁴⁹⁵ Viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 3. 2016, ve věci *F. G. proti Švédsku*, stížnost č. 43611/11.

Dílčí závěr

Z výše uvedeného je zcela zřejmé, že právo na přístup k soudu zaštití uje ochranu ostatních základních práv, a s ohledem na skutečnost, že rozhodnutím o vyhoštění může dojít k zásahu do základní práv zaručených LZPS, je nutné zajistit cizinci právo na soudní přezkum takového rozhodnutí. Tato skutečnost je v současné právní úpravě ČR reflektována. Poskytnutím opravného prostředku v podobě odvolání a v podobě soudního přezkumu tak ČR garantuje vyhošťovanému cizinci širší ochranu než Úmluva, což je umocněno skutečností, že ČR neváže spravedlivé řízení a prostředky ochrany na oprávněnost a legálnost pobytu cizince na území ČR.

Přes výše uvedené lze však mít pochybnosti, stejně jako v případě odvolání, zdali právní úprava a praxe soudního přezkumu odpovídá požadavkům na účinný opravný prostředek. Opět zde totiž vyvstává otázka podstatného zkrácení lhůty pro podání žaloby, jakož i otázka jazykové bariéry a faktického zajištění právní pomoci, zejména je-li cizinec omezen na osobní svobodě.

Vedle již uvedeného však shledáváme českou právní úpravu problematickou i v otázce odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť zákon o pobytu cizinců z něj činí výjimku pro případ cizinců vyhošťovaných z důvodu národní bezpečnosti. Mezinárodní právo ani právo EU však s možností učinit výjimku z přiznání odkladného účinku nepočítá. S ohledem na ochranu principu non-refoulement máme za to, že uvedená výjimka by měla být negována v případě hrozícího nebezpečí porušení čl. 2 a 3 Úmluvy. V takových případech by naopak měl být odkladný účinek vždy přiznán a soud by měl navíc přistoupit k úplnému přezkumu rozhodnutí o vyhoštění.

6.4.11 Dílčí závěr k procesním právům vyhošťovaného cizince

Z výše uvedeného plyne, že pro zajištění spravedlivého řízení o správním vyhoštění je zapotřebí věnovat patřičnou pozornost všem procesním právům cizince, neboť upuštění od některého z analyzovaných práv může vést k porušení práva navazujícího. Příkladem je možné uvést dopad nezajištění práva na tlumočnicka, případně práva na právní pomoc, jejichž důsledkem je neposkytnutí účinného opravného prostředku. Porušením

dílčích procesních práv může přitom vést, a zpravidla vede, k mnohem podstatnějšímu porušení principu non-refoulement či porušení práva na soukromý a rodinný život.

7 ZÁVĚR

Již v úvodu této práce jsme upozorňovali, že rozhodnutím o správním vyhoštění je významným způsobem ovlivněn nejen budoucí, ale také dosavadní život cizince. V důsledku povinnosti opustit území členských států EU (České republiky) může dojít, resp. dochází, k narušení jeho dosavadních rodinných, společenských i pracovních vazeb na území České republiky a v některých případech by v případě návratu do určité země mohlo dokonce dojít k ohrožení jeho zdraví a života. Proti těmto skutečnostem na druhé straně stojí legitimní zájem státu, aby se na jeho území nacházeli jen cizinci, kteří závažně neporušují své právní povinnosti a u kterých Česká republika „má zájem“ na tom, aby zde pobývali. Při obecném pohledu na agendu správního vyhoštění se přitom častokrát objevuje domněnka, že Česká republika může zcela o své vůli rozhodovat, který z cizinců na jejím území zůstane a který ji opustí. Dovolíme si předpokládat, že předloženým pojednáním a analýzou příslušných právních základů a širšího právního rámce problematiky správního vyhoštění se podařilo doložit, že Česká republika je poměrně významně omezena jednak v otázce, koho může vyhostit a současně i v samotném procesu přijímání případného rozhodnutí o správním vyhoštění. Při zkoumání těchto omezení jsme identifikovali tři základní „zdrojové oblasti“ těchto omezení a analyzovali, jakým způsobem je Česká republika „svazována“ z hlediska požadavků hmotněprávních, procesních a z pohledu působení obecných principů správního práva a vybraných zásad správního řízení.

Jsme si vědomi, že předložená monografie nepostihuje agendu správního vyhoštění v jejím komplexním rozsahu. Naopak představuje zpracování problematiky správního vyhoštění primárně pohledem toho, jak je regulována, popř. v jakém rozsahu a na základě jakých zdrojů, „volnost“ rozhodování správních orgánů o správním vyhoštění. Primárními zdroji těchto omezení jsou základní lidská práva, subjektivní práva cizinců (hmotněprávní a procesní), obecné právní a ústavní principy a zásady činnosti správních orgánů. Analýze „zdrojů“ omezení a rozboru jejich projevům do české právní úpravy, popř. rozhodovací činnosti správních orgánů, jsme věnovali v této práci většinu pozornosti.

Z hlediska hmotněprávních omezení jsme upozorňovali na existenci principu non-refoulement, který má chránit cizince před vyhoštěním do zemí, kde by jim (zjednodušeně řečeno) hrozila vážná újma. Zajištění ochrany cizince se jeví z hlediska právní úpravy na první pohled jako bezproblémové. Nicméně bližší pohled ukazuje, že zákonodárce sice výslovně odkazuje na čl. 3 Úmluvy, ale mimo jeho (výslovnou) pozornost zůstávají jiné související mezinárodní úmluvy (kupř. Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti). Tato skutečnost přitom nesmí vést správní orgány k tomu, že by díky absenci výslovného odkazu v zákoně o pobytu cizinců mohly být v jejich rozhodování ignorovány (další výslovně nezmníněné) mezinárodněprávní závazky České republiky. V dané souvislosti jsme současně upozornili na problémy, které se objevují v praktickém zjišťování a posuzování existence hrozby vzniku vážné újmy. Kritice jsme podrobili způsob, jakým ministerstvo zkoumá existenci hrozby vzniku vážné újmy, který nelze označit za dostatečně důkladný, když při posuzování dané otázky se primárně vychází pouze z obsahu pohovoru s cizincem, který provádí policie. Zmiňovali jsme i souvislosti spojené s ochranou práva na soukromý a rodinný život cizince, kdy správní vyhoštění nelze uložit v případě, že by představovalo nepřiměřený zásah do zmíněného práva. Podmínka přiměřeného zásahu do uvedeného práva je přitom základní podmínkou pro uložení správního vyhoštění. Upozornili jsme také na možné výkladové obtíže spojené s posuzováním přiměřenosti zásahu.

Na průběh správního řízení o uložení správního vyhoštění i výsledné rozhodnutí mají zásadní vliv také obecné právní principy a zásady činnosti správních orgánů. Upozorňovali jsme na zákaz zneužití správního uvážení jako jeden ze stěžejních limitů rozhodování správního orgánu o správním vyhoštění při užití správního uvážení. Tuto skutečnost musí mít správní orgány na paměti zejména v procesních otázkách, kde jsou možnosti využití správního uvážení poměrně velké. Obdobně to platí i pro určování délky zákazu vstupu na území členských států EU a určování délky doby k opuštění území členských států (České republiky).

Kriticky jsme reflektovali, že se princip přiměřenosti v rámci rozhodování o správním vyhoštění objevuje spíše dílčím způsobem, resp. že o jeho uplatnění uvažuje zákonodárce zejména v rovině výkladu neurčitého právního

pojmu „přiměřenost zásahu do práva na soukromý a rodinný život“ a současně spojuje princip přiměřenosti se správním uvážením v otázce stanování délky doby zákazu vstupu na území členských států EU. Jinak je naopak správním vyhoštění ukládáno „automaticky“, pokud správní orgány shledají, že jednání cizince naplnilo znaky příslušné skutkové podstaty bez bližšího zkoumání přiměřenosti jeho uložení.

Ve vztahu k zásadě veřejné správy jako služby veřejnosti jsme uváděli, že tato zásada směřuje zejména k tomu, aby správní orgány cizince poučily a informovaly o zahájení řízení, jeho procesních právech a důsledcích s řízením souvisejících v takovém rozsahu, aby mohl cizinec hájit svá práva. Současně jsme poukázali na nezbytnost zajištění předvídatelnosti a v souvislosti s tím i jednotnosti všech postupů správních orgánů v souladu se zásadou legitimního očekávání. Zde jsme rovněž argumentovali, že je potřebné dbát na to, aby v obdobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly, aby správní orgány zachovávaly svou (je-li v daném ohledu řádná) správní praxi, kterou je možné měnit jen z racionálních důvodů, a to výhradně *pro futuro*.

V souvislosti se zásadou ochrany veřejného zájmu je namísto upozornit, že tento zájem se projevuje zejména v důrazu na dodržování zájmu státu na respektování právních předpisů a na tom, aby se na jeho území zdržovali cizinci jen legálně. Tento zájem současně nelze absolutizovat a bezmezně jej upřednostňovat před veřejným zájmem na ochraně individuálních práv, a to jak práv substantivních, tak práv procesních. Z uvedeného důvodu je třeba tyto partikulární zájmy poměřovat, a až na základě provedeného poměření přijmout odpovídající a přiměřené řešení, které bude řádně odůvodněno.

V souvislosti s procesními oprávněními cizinců jsme upozorňovali na význam práva na spravedlivý proces a dílčích práv z něj plynoucích. Zajištění prostoru pro jejich uplatňování není samoúčelné. V důsledku porušení procesních práv pravidelně dochází i k hmotněprávním pochybením, což v případě řízení o správním vyhoštění může vyústit až v porušení principu non-refoulement či porušení práva na soukromý a rodinný život.

Jako problematické v dané souvislosti vnímáme nedostatečné zajištění práva na právní pomoc. Tato výtka je přitom obecná a směřuje proti jeho nedostatečnému zajištění v rámci správních řízení všeobecně. Nicméně v řízení

o správním vyhoštění se vzhledem ke specifickému postavení cizinců jeví o to palčivěji. Přitom zajištění práva na právní pomoc je základním předpokladem pro důsledné uplatnění dalších procesních práv cizince, resp. využití služeb právního zástupce má vést k tomu, že cizinec pochopí smysl řízení a vlastních procesních práv, které díky tomu dokáže v řízení uplatnit. Uvedené neznámá, že by cizinci svá procesní práva vůbec nemohli vůbec využívat, ale jazyková bariéra v kombinaci s nedostatečnou orientací v právním řádu jejich využitelnost značně snižuje.

Ač správní orgány disponují poměrně velkou mírou uvážení ohledně svého procesního postupu, k zajištění práva být slyšen je nezbytné, aby svůj postup volily tak, aby umožnily cizinci naplnění jeho procesních práv. Jimi zvolený procesní postup by měl co nejvíce odpovídat smyslu a účelu jednotlivých procesních institutů. Zásadní důraz by proto měl být kladen na řádnou tvorbu informace o zahájení řízení, ze které by mělo být zřejmé, o jaké řízení se jedná a co cizinci v řízení „hrozí“. Současně se vyslovujeme pro důsledné zajištění práva na poučení, které se při absenci adekvátního zajištění práva na právní pomoc jeví o to významnější.

Česká právní úprava plně respektuje mezinárodní požadavky a požadavky práva EU ve vztahu k zákazu hromadného vyhoštění, které je možné vnímat také jako součást práva na individuální rozhodnutí. Zdroj možného porušení zákazu hromadného vyhoštění či také problém nezajištění práva na individuální rozhodnutí nicméně shledáváme v často paušalizujícím zjišťování okolností případu. Problém lze spatřovat v mnohdy ryze formálním posuzování překážek vyhoštění. V důsledku nedostatečného zjištění individuálních okolností případu bývá závazné stanovisko k otázce možných překážek vyhoštění v řadě případů toliko obecné, bez vazby na konkrétní okolnosti případu.

Upozornili jsme rovněž na význam práva na řádné odůvodnění rozhodnutí, které má mj. sloužit tomu, aby správní orgán rozhodoval řádně, a důvody svého rozhodnutí jeho adresátu srozumitelně objasnil. Odůvodnění současně slouží kontrole správnosti a zákonnosti závěrů správních orgánů, jakož i případným úvahám o uplatnění opravného prostředku.

Poukázali jsme rovněž na skutečnost, že odvolání lze v současném pojetí vnímat jen velmi obtížně jako efektivní opravný prostředek, a to v důsledku

významné organizační, resp. rozhodovací, propojenosti rozhodujících správních orgánů a absence odpovídajícího zajištění právní pomoci při současně velmi krátké odvolací lhůtě.

Tento kritický závěr však do jisté míry „změkčuje“ skutečnost, že česká právní úprava garantuje cizinci nezávislý soudní přezkum rozhodnutí, byť i zde vyvstává otázka efektivity tohoto opravného prostředku v souvislosti s podstatným zkrácením lhůty pro podání žaloby, a také s otázkou event. jazykové bariéry a faktického zajištění právní pomoci, zejména je-li cizinec omezen na osobní svobodě. Problematická je také absence odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění v případě cizince vyhošťovaného z důvodu ochrany národní bezpečnosti.

Předložená monografie po našem soudu spolehlivě vyvrací v úvodu nastíněnou domněnku, že by Česká republika skutečně mohla rozhodovat o osudech cizinců zcela o své libovůli. Je však, s ohledem na učiněná zjištění a dílčí kritické závěry zcela namístě vznést požadavek, aby správní orgány postupovaly a rozhodovaly v souladu s výše vymezenými a konkretizovanými „limity“, které nejsou v žádném případě samoučelné, ale naopak slouží tomu, aby se také specifické rozhodování o správním vyhoštění přibližovalo, tak jak to odpovídá jeho povaze a významu, požadavkům právnosti a spravedlnosti, včetně řádného procesu.

8 SUMMARY

The decision on administrative expulsion significantly affects the life of a foreigner. As a result of the obligation to leave the territory of the EU Member States (the Czech Republic), his family, social and professional ties in the Czech Republic are disrupted and in some cases his health and life could be endangered. This is countered by the legitimate interest of the state that only foreigners who do not seriously violate their legal obligations and in which the Czech Republic “has an interest” do stay. There is often a presumption that the Czech Republic can entirely decide on its will to decide which of the foreigners will remain on its territory and of its will leave it. The monograph assumes who the presented presumption is not valid and the Czech Republic is relatively significantly limited both in the question of whom it can expel and at the same time in the way of decision-making process. In examining these constraints, we identified three basic “source areas” of these constraints and analyzed how the Czech Republic is “tied up” in terms of substantive, procedural requirements and in terms of the effect of general principles of administrative law and selected principles of administrative proceedings.

The primary sources of these restrictions are fundamental human rights, subjective rights of foreigners (substantive and procedural), general legal and constitutional principles and principles of administrative bodies. We pointed out the existence of the principle of non-refoulement, which is to protect foreigners from expulsion to countries where (simplified) they would be threatened with serious harm. We have criticized the way in which the ministry examines the existence of a threat of serious injury, which cannot be described as thorough enough, when the matter is primarily based on the content of an interview with a foreigner conducted by the police.

We also mentioned the context connected with the protection of the right to private and family life of an foreigner, where administrative expulsion cannot be imposed if it constitutes a disproportionate interference with the said right.

We critically reflected that the principle of proportionality in the decision on administrative expulsion appears rather in a partial way. Administrative expulsion is (mostly) imposed ‘automatically’ if the administrative authorities find that the conduct of the alien has fulfilled the characteristics of the relevant facts without further examination of the proportionality of his/her imposition.

In our view, there is a problem of insufficient safeguarding of the right to legal aid. That complaint is general and is directed against its lack of assurance in administrative proceedings in general. However, due to the specific position of foreigners, the administrative expulsion procedure seems even more acute. It must be said, the administrative authorities have a relatively high degree of discretion regarding their procedural procedure, in order to ensure the right to be heard, it is essential that they choose the way of procedure so as they enable the foreigner to exercise his procedural rights.

Czech legislation fully respects the international requirements and requirements of EU law in relation to the ban on collective expulsion, which can also be seen as part of the right to individual decisions. Nevertheless, we find the source of a possible violation of the ban on collective expulsion or the problem of not ensuring the right to an individual decision in the often generalized investigation of the circumstances of the case. We also drew attention to the importance of the right to a proper statement of reasons for the decision, which should, *inter alia*, help the administrative authority to make proper decisions and to clarify the reasons for its decision to the addressee. At the same time, the statement of reasons serves to check the accuracy and legality of the conclusions of the administrative authorities, as well as to consider any appeal.

We also pointed out that in the current concept of appeal it is very difficult to perceive it as an effective remedy, due to a significant organizational, respectively decision-making, interconnectedness of decision-making administrative bodies and absence of adequate provision of legal assistance and at the same time very short appeal period.

However, this critical conclusion is to some extent “softened” by the fact that the Czech legislation guarantees foreigners an independent judicial review of the decision, even though the question of the effectiveness

of this remedy arises in connection with a substantial shortening of the time limit for bringing an action.

The monograph disproves assumption that the Czech Republic could indeed decide on the fate of foreigners entirely on its own will. In light of the findings and the partial critical conclusions, it is absolutely appropriate to require that administrative authorities should act and decide in accordance with the above-defined and specified 'limits', which should secure the legality and fairness of the decision-making, including due process.

LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

Monografie

- BARTOŇ, Michal, Jan KRATOCHVÍL, Martin KOPA, Maxim TOMOSZEK, Jiří JIRÁSEK a Ondřej SVAČEK. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, Student. ISBN 978-80-7502-128-1.
- BRAŽINA, Radislav a Michal LIŠKA. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-8895-5.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy* ČR. 4. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.
- GOODWIN-GILL, Guy S. *International law and the movement of persons between states*. Oxford: Clarendon Press, 1978. ISBN 0-19-825333-8.
- HANUŠ, Libor. *Právní argumentace nebo svěvole: úvahy o právu, spravedlnosti a etice*. Praha: C. H. Beck, 2008, Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-035-5.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, Academia Iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
- JOSEPH, Sarah a Melissa CASTAN. *The international covenant on civil and political rights: cases, materials, and commentary*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 978-0-19-964194-9.
- KOPP, Ferdinand a Ulrich RAMSAUER. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., kompletně přepracované vyd. München: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-3-406-63041-5.
- KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Verejná správa a právo na spravlivý proces*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014. ISBN 978-83-7490-790-3.
- MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, Monografie. ISBN 978-80-7380-424-4.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.

- POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.
- PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. *Lexikon správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, Lexikony – Sagit. ISBN 80-7208-314-7.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 7. 2019. Praha: Leges, 2019, Glosátor. ISBN 978-80-7502-355-1.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Alena KLIKOVÁ a Lukáš POTĚŠIL. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3237-5.
- SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, Právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- STELKENS, Paul, Heinz Joachim BONK a Michael SACHS. *Verwaltungsverfahrgesetz: Kommentar*. 8. vyd. München: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-3-406-59711-4.
- SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-676-1.
- VEČEŘA, Miloš. *Spravedlnost v právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-1644-2.
- WOJNOWSKA-RADZIŃSKA, Julia. *The Right of an Aliens to be Protected against Arbitrary Expulsion in International Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015. ISBN 978-9004265431.

Odborné články

- BATTJES, Hemme. The Soering Threshold: Why Only Fundamental Values Prohibit Refoulement in ECHR Case Law. *European Journal of Migration and Law*, 2009, č. 11, s. 207 a násl.
- den HEILER, Maarten. Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-refoulement under the European Convention on Human Rights. *European Journal of Migration and Law*, 2008, č. 10, s. 277–314.
- DUFFY, Aoife. Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law. *International Journal of Refugee Law*, 2008, roč. 20, č. 3, s. 373–390.
- MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, roč. 7, č. 4, s. 8–12.
- POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Soňa SKULOVÁ, Jan SCHEUER a Klára IBRMAJEROVÁ. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, roč. 27, č. 11, s. 395–397.
- STOYANOVA, Vladislava. How Exceptional Must ‘Very Exceptional’ Be? Non-refoulement, Socio-Economic Deprivation, and Paphosvili v Belgium. *International Journal of Refugee Law*, 2017, roč. 29, č. 4, s. 580–616.
- van der BRINK, Martijn. EU citizenship and (fundamental) rights: Empirical, normative, and conceptual problems. *European Law Journal*, 2019, roč. 25, č. 1, s. 21–36.

Elektronické zdroje

- BEDNÁŘOVÁ, Markéta. *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/m2utv/>
- KRÁLOVÁ, Alžbeta. *Opravné prostředky v cizineckém právu*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 132. Vedoucí práce Jana Jurníková. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/xlem8/>
- POTĚŠIL, Lukáš. *Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy*. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>
- Vyjádření veřejné ochránčyně práv Ústavnímu soudu ze dne 9. června 2016, ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16.
- Zpráva VOP o šetření ze dne 7. 1. 2014, sp. zn. 65/2012/VOP/AT.

Zpráva VOP o šetření ze dne 3. 8. 2016, sp. zn. 6610/2015/VOP.

Příspěvky ze sborníků

FILIPOVÁ, Jana. Řízení ve věcech cizinců a právo na spravedlivý proces. *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5919-1. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/index.html

HOLÁ, Eva. Procesní ochrana práv cizinců v kontextu návratové směrnice. In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkoumání*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 77–89.

POŘÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě dle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu? In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkoumání*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 37 a 38.

ROZUMEK, Martin. Tzv. návratová směrnice – standardy ponížené na minimum. In: *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnice*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 173–180.

Rozhodnutí ESLP

Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 1979, ve věci *Airey proti Irsku*, stížnost č. 6289/73.

Rozhodnutí ESLP ze dne 6. 7. 1982, ve věci *X., Y. a Z. proti Spojenému království*, stížnost č. 9285/81.

Rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 5. 1985, ve věci *Abdulaziz, Cabales, a Balkandalí*, stížnosti č. 9214/80, 9473/81 a 9474/81.

Rozsudek pléna ESLP ze dne 7. 7. 1989, ve věci *Soering proti Spojenému království*, stížnost č. 14038/88.

Rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 1991, ve věci *Cruz Varas a další proti Švédsku*, stížnost č. 15576/89.

Rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, ve věci *Vilvarajah a další proti Spojenému království*, stížnost č. 13163/87.

Rozsudek ESLP ze dne 27. 4. 1995, ve věci *Piermont proti Francii*, stížnost č. 15773/89 a 15774/89.

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 1996, ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93.

- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, ve věci *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.
- Rozhodnutí ESLP ze dne 16. 1. 2001, o nepřijatelnosti ve věci *Cisse proti Francii*, stížnost č. 51346/99.
- Rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2002, ve věci *Čonka proti Belgii*, stížnost č. 51564/99.
- Rozsudek ESLP ze dne 31. 10. 2002, ve věci *Yildiz proti Rakousku*, stížnost č. 37295/97.
- Rozhodnutí ESLP ze dne 14. 10. 2003, o nepřijatelnosti ve věci *Tomic proti Spojenému království*, stížnost č. 17837/03.
- Rozhodnutí ESLP ze dne 22. 6. 2004, o nepřijatelnosti ve věci *F. proti Spojenému království*, stížnost č. 17341/03.
- Rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2005, ve věci *Bader a Kanbor proti Švédsku*, stížnost č. 13284/04.
- Rozhodnutí ESLP ze dne 28. 2. 2006, o nepřijatelnosti ve věci *Z. a T. proti Spojenému království*, stížnost č. 27034/05.
- Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 2006, ve věci *Lupsa proti Rumunsku*, stížnost č. 10337/04.
- Rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2006, ve věci *Bolat proti Rusku*, stížnost č. 14139/03.
- Rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2007, ve věci *Salah Sheekh proti Nizozemsku*, stížnost č. 1948/04.
- Rozsudek ESLP ze dne 26. 4. 2007, ve věci *Gebremedhini proti Francii*, stížnost č. 25389/05.
- Rozsudek ESLP ze dne 20. 9. 2007, ve věci *Sultani proti Francii*, stížnost č. 45223/05.
- Rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2008, ve věci *C. G. a další proti Bulharsku*, stížnost č. 1365/07.
- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 27. 5. 2008, ve věci *N. proti Spojenému království*, stížnost č. 26565/05.
- Rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2008, ve věci *Maslov proti Rakousku*, stížnost č. 1638/03.
- Rozsudek ESLP ze dne 17. 7. 2008, ve věci *N.A. proti Spojenému království*, stížnost č. 25904/07.

- Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2009, ve věci *Nolan proti Rusku*, stížnost č. 2512/04.
- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. 1. 2011, ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09.
- Rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2011, ve věci *Diallo proti České republice*, stížnost č. 20493/07.
- Rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 2011, ve věci *Sufi a Elmi proti Spojenému království*, stížnosti č. 8319/07 a 11449/07.
- Rozsudek ESLP ze dne 17. 1. 2012, ve věci *Otman (Abu Quatada) proti Spojenému království*, stížnost č. 8139/09.
- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 2. 2012, ve věci *Hirsi Jamaa*, stížnost č. 27765/09.
- Rozsudek ESLP ze dne 19. 12. 2013, ve věci *T.A. proti Švédsku*, stížnost č. 48866/10.
- Rozsudek ESLP ze dne 3. 7. 2014, ve věci *Gruzie proti Rusku*, stížnost č. 13255/07.
- Rozsudek ESLP ze dne 4. 9. 2014, ve věci *Trabelsi proti Belgii*, stížnost č. 140/10.
- Rozsudek ESLP ze dne 17. 9. 2014, ve věci *Mocanu a další proti Rumunsku*, stížnost č. 10865/09.
- Rozsudek ESLP ze dne 4. 11. 2014, ve věci *Tarakbel proti Švýcarsku*, stížnost č. 29217/12.
- Rozsudek ESLP ze dne 8. 12. 2015, ve věci *Z.H. a R.H. proti Švýcarsku*, stížnost č. 60119/12.
- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 3. 2016, ve věci *F. G. proti Švédsku*, stížnost č. 43611/11.
- Rozsudek ESLP ze dne 24. 3. 2016, ve věci *Sharma proti Lotyšsku*, stížnost č. 28026/05.
- Rozsudek ESLP ze dne 23. 8. 2016, ve věci *J. K. proti Švédsku*, stížnost č. 59166/12.
- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 12. 2016, ve věci *Paposhvili proti Belgii*, stížnost č. 41738/10.
- Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2018, ve věci *X. proti Švédsku*, stížnost č. 36417/16.

Rozsudek ESLP ze dne 17. 5. 2018, ve věci *Ljafiti proti Severní Makedonii*, stížnost č. 19017/16.

Rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2018, ve věci *X. proti Nizozemsku*, stížnost č. 14319/17.

Rozsudek ESLP ze dne 11. 12. 2018, ve věci *M. A. a další proti Litvě*, stížnost č. 59793/17.

Rozhodnutí SDEU

Rozsudek SDEU ze dne 15. 5. 1987, ve věci *Johnston*, C-222/84.

Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 1987, ve věci *Haylens*, C-222/86.

Rozsudek SDEU ze dne 3. 12. 1992, ve věci *Borelli*, C-97/91.

Rozsudek SDEU ze dne 17. 1. 2013, ve věci *Zakaria*, C-23/12.

Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2013, ve věci *G. a R.*, C-383/13.

Rozsudek SDEU ze dne 11. 12. 2014, ve věci *Boudjlida*, C-249/13.

Rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, ve věci *Abdida*, C-562/13.

Rozsudek SDEU ze dne 16. 5. 2017, ve věci *Berliož Investment Fund S.A.*, C-682/15.

Rozhodnutí Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 289/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 1998, sp. zn. I. ÚS 51/98.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 1999, sp. zn. IV. ÚS 202/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2001, sp. zn. IV. ÚS 561/01.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. ÚS IV. 690/2001.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. IV. ÚS 157/03.
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 59/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 394/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 1331/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09.
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. III. ÚS 2954/09.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2318/10.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 2345/10.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 2332/10.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 2336/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11.
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. II. ÚS 1396/12.
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 3849/11.
Nález Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 2889/12.
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 469/16.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 1024/15.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 848/16.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2003, č. j. 7 A 130/2002-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, č. j. 2 As 19/2003-58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 2 Ads 40/2003-58.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005,
č. j. 6 A 25/2002-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-90.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 75/2006-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009-69.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, č. j. 6 Azs 15/2010-82.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2010, č. j. 2 As 77/2010-82.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 120/2011-80.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012-15.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2013, č. j. 8 As 16/2012-52.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 3 As 46/2012-22.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2013, č. j. 6 As 48/2013-33.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 5/2013-43.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, č. j. 5 As 105/2013-32.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 8 Azs 60/2014-35.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Azs 122/2015-23.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 3 Azs 240/2014-35.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 Azs 114/2015-38.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 Azs 28/2016-31.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2016, č. j. 2 Azs 162/2016-22.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 Azs 237/2016-37.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017-30.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2019, č. j. 2 Azs 394/2017-28.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 4 Azs 249/2019-26.

Rozhodnutí dalších soudů

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 10. 2010, sp. zn. 57 A 77/2010.

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda); PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;
Mgr. Tereza Fojtová; doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubiček, Ph.D.;
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

SPRÁVNÍ VYHOŠTĚNÍ S DŮRAZEM NA SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ A NEURČITÉ PRÁVNÍ POJMY

**JUDr. Radislav Bražina, Ph.D., JUDr. Markéta Bednářová,
Mgr. Bc. Terezie Boková**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2019

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 679

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2019

ISBN 978-80-210-9494-9

ISBN 978-80-210-9495-6 (online ; pdf)

www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-210-9495-6

