

Analýza právního postavení zajištěných cizinců



Organizace pro pomoc
uprchlíkům
Kovářská 4, Praha 9
Duben 2010



nadace rozvoje
občanské společnosti



Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti

Úvod:

Tato analýza vznikla v rámci projektu „Právní pomoc cizincům zbaveným osobní svobody“, který realizuje Organizace pro pomoc uprchlíkům, o.s. od července 2009 do června 2010 ve Středočeském kraji **podpořené grantem z Islandu, Lichtenštejnska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti**. Cílem projektu je zlepšení postavení cílové skupiny - tedy cizinců, kteří jsou zbaveni osobní svobody a zajištěni v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové.¹ Cíle projektu je dosahováno zejména pravidelným monitoringem a kvalitním bezplatným poradenstvím těmto cizincům. Nicméně další aktivitou schválenou v projektu bylo i vytvoření analýzy situace cílové skupiny - cizinců zbavených osobní svobody.

Analýza se věnuje výhradně cizincům zbaveným osobní svobody v zařízení pro zajištění cizinců (Bělá-Jezová) a netýká se jiných situací omezení či zbavení osobní svobody cizinců (výkon trestu odnětí svobody, zabezpečovací detence, vyhošťovací vazby).

Naší snahou bylo souhrnně zmapovat situaci zajištěných cizinců a upozornit zejména na některé problematické otázky. Zdrojem informací jsou vlastní poznatky z pravidelných (týdenních) návštěv v zařízení, kde jsme poskytovali poradenství v průměru 30 cizincům během jedné návštěvy.

Vzhledem k tomu, že nám nebylo z rozhodnutí ředitele Správy uprchlických zařízení (provozovatel zařízení) umožněno navštívit vnitřní prostory zařízení, sloužily jako zdroj informací ohledně materiálních podmínek v zařízení vedle pravidelného monitoringu (rozprava s cizinci) i detailní dotazníky k těmto otázkám. Dotazníky byly vyplněny s 20 cizinci (muži i ženy). Dalším zdrojem informací pak byly informace sdělené sociálními pracovníky přímo v zařízení (včetně ukázkových fotografií vnitřních prostor).

Organizace pro pomoc uprchlíkům
Duben 2010

Zpracování:
Mgr. Eva Holá
Mgr. David Kryška

¹ ZZC Bělá Jezová je jediným zařízením pro zajištění cizinců v Čechách, druhé ze zařízení ZZC Poštorná se nachází v Břeclavi. To však nebylo s ohledem na krajové omezení projektu součástí monitoringu.

Obsah:

Kapitola 1: Zajištění cizince a jeho umístění do zařízení	3
Kapitola 2: Pobyť cizinců v zařízení	6
Materiální podmínky v zařízení.....	6
Práva a povinnosti cizinců spojené s pobytem v zařízení.....	8
Právní postavení zajištěných cizinců na úseku matrik.....	10
Přístup zajištěných cizinců k právní pomoci	11
Kapitola 3: Postupy orgánů státní správy	13
3. 1 Rozhodování o zajištění a související postupy Služby cizinecké policie	13
Zajištění za účelem správního vyhoštění.....	13
Zajištění za účelem předání nebo průvozu	15
Zajištění občanů Evropské unie	21
Řízení o správním vyhoštění.....	21
3. 2 Přezkum zajištění	24
Přezkum důvodů zajištění ze strany policie	24
Přezkum zajištění soudem	25
3. 3 Mezinárodní ochrana	29

Kapitola 1: Zajištění cizince a jeho umístění do zařízení

Zajištění cizince upravují dvě základní právní normy, zákon č. 283/2008 Sb., o Policii ČR a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen CZ), přičemž druhá norma je základním pramenem upravujícím obecně vstup a pobyt cizinců na území ČR a postupy správních orgánů v relevantních řízeních.

Samotné zajištění cizince by mohlo být rozděleno na krátkodobé (s lhůtou maximálně 72 hodin) a dlouhodobé (již v řádu dnů, týdnů, resp. měsíců). Krátkodobé zajištění, kdy je cizinec omezen na svobodě upravuje zákon o policii i zákon o pobytu cizinců. Podle § 27 zákona o policii je policista oprávněn zajistit cizince, pokud

- a) se cizinec dopustil jednání, pro které lze pobyt na území České republiky ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění,
- b) bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a policista zjistí důvod pro zajištění cizince podle jiného právního předpisu,
- c) cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn, nebo
- d) je důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území České republiky nebo zde neoprávněně pobývá.

Zároveň musí o zajištění informovat příslušný orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu cizince a o jeho správním vyhoštění (Služba cizinecké policie) a délka omezení svobody, respektive zajištění, dle zákona o policii nesmí překročit 48 hodin.

Zajištění dle zákona o pobytu cizinců teoreticky může trvat 48 resp. 72 hodin a teprve poté, co nelze dokončit předání cizince či jeho průvoz, resp. jeho vycestování, má být umístěn do zařízení. Možnost zajištění (a umístění zřejmě tedy s ohledem na § 28 zákona o policii v policejní cele na příslušné služebně cizinecké policie) upravuje § 124b odst. 3 a 129 odst. 3 CZ.² Realizace vycestování bývá nicméně časově náročnější a v praxi je pravděpodobnější zajištění cizinců dlouhodobé a je tak vykonáváno v zařízení pro zajištění cizinců (dále jen zařízení).

Základem pro umístění cizince do zařízení je § 130 CZ, podle kterého se rozhodnutí o zajištění zpravidla vykonává v zařízení.

Zákon o pobytu cizinců upravuje tři typy zajištění – zajištění za účelem správního vyhoštění (§ 124 CZ), za účelem vycestování (§ 124b CZ) a zajištění za účelem předání či průvozu (§ 129 CZ) podmínkou umístění cizince do zařízení u všech typů je vedle splnění zákonných podmínek také předání rozhodnutí o zajištění (podrobně k jednotlivým řízením v třetí kapitole).

Vedle zákonné úpravy nelze opominout, že zajištěním se zasahuje do osobní svobody³ cizince. Při zajišťování cizinců tak musí na být brán zřetel na normy vyšší právní síly, kterým je zákonná úprava podřízena.

² K počtu osob, které by byly tímto způsobem zajištěny, neexistují žádné veřejné statistiky a OPU v těchto místech nemá možnost monitoringu

³ Osobní svoboda je dle Právníckého slovníku Dušana Hendrycha (C.H. Beck, vydání 2001) : „jedním ze základních lidských práv, resp. svobod garantovaných Listinou a některými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Není chápána jako svoboda člověka obecně, ale jako jedna ze specifických svobod, kterou může garantovat stát svým zákonodárstvím. Z ústavního hlediska spočívá v tom, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.“

Právo na osobní svobodu, respektive právo ochrany před neoprávněným zasahováním do ní, je zaručené čl. 8 Listiny základních práv a svobod.⁴ Přičemž „omezení či zbavení osobní svobody má představovat krajní a výjimečné opatření označované jako *ultima ratio* a nesmí být ze strany orgánů zneužíváno.“⁵ Tuto premisu je nutno bezpochyby vztahovat i na zajišťované cizince, neboť Listina poskytuje stejný stupeň ochrany před zásahy do osobní svobody všem.

S ohledem na charakter zajištění (omezení svobody pohybu v jedné budově s mřížemi na oknech, s vnější a vnitřní ostrahou, omezená možnost komunikace s vnějším světem) je třeba jej považovat za zbavení svobody⁶, na které dopadá také článek 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen Úmluva). Ten umožňuje zbavení svobody pouze ve vyjmenovaných případech. Článek 5 odst. 1 písm. f) připouští zbavení svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. Nicméně k tomu, aby zajištění cizince bylo v souladu s Úmluvou, nestačí pouhé formální naplnění zákonných podmínek. Úmluva hovoří o tom, že zbavení svobody musí být v souladu s řízením stanoveným zákonem, zároveň je ale vyžadován určitý stupeň kvality takového zákona. Evropský soud pro lidská práva tento pojem vykládá tak, že podmínky pro zbavení svobody by měly být v zákoně jasně definovány, aby jeho aplikace byla předvídatelná a zaručovala právní jistotu⁷. Zároveň musí být zbavení svobody v těsné souvislosti s účelem, který zákon předpokládá (musí se přitom ale jednat o jeden z důvodů aprobovaných Úmluvou v článku 5 odst. 1 písm. f).

Účel zajištění, kterým může být v případě zajištění podle zákona o pobytu cizinců toliko vyhoštění cizince (či jeho navrácení), by měl v průběhu zajištění trvat. Otázka trvání účelu zajištění vystává mimo jiné u cizinců, kteří jsou zároveň žadateli o udělení mezinárodní ochrany. K zajištění odpovídajícímu zákonu (respektive čl. 5 Úmluvy) je nutné, aby vydání cizince bylo prováděno (policie činila kroky k jeho vyhoštění), respektive musí existovat reálná možnost, že navrácení (vyhoštění) je proveditelné. Jen tehdy existuje spojitost mezi zajištěním s jeho aprobovaným účelem, kterým je vyhoštění cizince. V případě žadatelů o udělení mezinárodní ochrany však žádné vyhoštění nemůže být realizováno a ve většině sledovaných případů po celou dobu zajištění. Takové zajištění pak zjevně neplní svůj zákonný účel a je otázkou, zdali je možné jej i nadále považovat za zákonné a odpovídající čl. 5 Úmluvy.

Již v roce 2004 P. Pořízek k zajišťování žadatelů o azyl (rozuměj mezinárodní ochranu) konstatoval: „**Stávající legislativa i praxe zajišťování žadatelů o udělení azylu není vyhovující, nezohledňuje zvláštní potřeby dětí, nezletilců bez doprovodu a dalších zranitelných skupin. Navíc a to považujeme za zásadní, neplní v případě**

⁴ Znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

⁵ KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 652

⁶ Rozdíl mez omezením svobody a zbavením svobody se snažil definovat Evropský soud pro lidská práva v mnoha judikátech, nejčastěji je citován př. *Guzzardi proti Itálii (rozsudek ze 6. listopadu 1980, stížnost č. 7367/76)*, podle kterého rozdíl mezi zbavením svobody a omezením svobody je třeba posuzovat spíše co do stupně a intenzity, nežli povahy a obsahu. V tomto případě (stěžovatel byl šestnáct měsíců držen na malém ostrově o rozloze 2,5 km čtverečních a musel se denně hlásit policii) soud věc posuzoval jako zbavení svobody. Podobně bylo jako zbavení svobody chápáno i držení žadatelů o azyl ze Somálska na pařížském letišti a přilehlém hotelu po dobu dvacet dní (*Amuur proti Francii, rozsudek ze dne 25. 6. 1996, stížnost č. 19776/92*)

⁷ Baranowski proti Polsku, rozsudek ze dne 28. 3. 2000, stížnost č. 28358

žadatelů o azyl svůj účel, který představuje realizace správního vyhoštění. Realizaci správního vyhoštění totiž brání probíhající azylové řízení, a správní řízení v kumulaci se soudním přezkumem dlouhodobě v drtivé většině případů trvá déle než maximální možná doba zajištění 180 dnů. Tito žadatelé tak musí (a v praxi i bývají) po uplynutí 180 dnů ze ZZC propuštění do některého z azylových zařízení. (...) Jestliže dlouhodobě a pravidelně délka správního řízení o žádosti o udělení azylu spolu se soudním přezkumem přesahuje maximální možnou 180ti denní dobu zajištění a probíhající řízení o udělení azylu brání vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, lze polemizovat s tím, zda lze takové zajištění žadatele o azyl považovat za zbavení svobody osoby, proti níž „probíhá“ řízení o vyhoštění. Jestliže lze výkon rozhodnutí o správním vyhoštění považovat za součást resp. finální část „řízení o vyhoštění“, tak podáním žádosti o azyl je toto řízení fakticky přerušeno, pozastaveno (tzn. řízení fakticky neprobíhá resp. z důvodu existence ustanovení § 119 odst. 3 cizineckého zákona ani probíhat nemůže) do doby odpadnutí překážky pro jeho dokončení, kterou představuje pravomocné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl resp. o zastavení azylového řízení. Stávající praxe tak není v souladu s judikaturou Evropského soudu k čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o lidských právech.⁸

⁸ Pořízek, P. *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění*. Brno : SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty), 2004, s. 37-38.

Kapitola 2: Pobyť cizinců v zařízení

Výkon zajištění v zařízení musí především vycházet ze zákonné úpravy, tedy Hlavy XII, ustanovení § 130 až § 149 CZ. Zákon upravuje základní materiální podmínky, které musí zařízení splňovat, dále práva a povinnosti cizinců, práva a povinnosti provozovatele a policie spojené s pobytem cizinců v zařízení. Konkrétní časové rozvrhy a organizační podrobnosti jsou upraveny ve vnitřním řádu zařízení, který SUZ vydává na základě § 138 CZ.

Délka zajištění v současné době nesmí překročit 180 dnů a v případě a v případě cizinců mladších 18ti let 90 dní a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. V blízké budoucnosti lze nicméně očekávat mnohem delší maximální dobu zajištění cizince. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2009 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících příslušníků třetích zemí, (tzv. návratová směrnice), kterou musí ČR do konce roku 2010 transponovat, totiž umožňuje i zajištění trvajícím až 18 měsíců. Ministerstvo vnitra také v návrhu novely zákona o pobytu cizinců této explicitně dovolené možnosti k prodloužení doby zajištění cizince využilo.

Materiální podmínky v zařízení

Zařízení Bělá Jezová se nachází odděleně od obydlí v lesích zhruba 2 km od Bělé pod Bezdězem. Zařízení provozuje ministerstvo prostřednictvím své organizační složky – Správy uprchlických zařízení. Správa uprchlických zařízení provozuje ZZC od roku 2006, do té doby připadala tato kompetence Policii ČR.

Nicméně Policie ČR i nadále zabezpečuje ostrahu zařízení. V části s mírným režimem zajišťuje policie ostrahu vnější, v části s přísným režimem zajišťuje policie ostrahu vnější i vnitřní. Bělá Jezová spadá v tomto ohledu do kompetence Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, přičemž tato složka má v místě detašované pracoviště. Dalším subjektem na poli ostrahy zařízení, respektive cizinců je soukromá bezpečnostní služba, která cizince v běžném-mírném režimu střeží uvnitř (tedy v jednotlivých budovách, popřípadě v patrech).

Zařízení, jehož kapacita je 270 lůžek, má obsazenost v průměru nižší. Podle vyjádření pracovníků SUZ mají snahu udržet určitou část zařízení vždy volnou, pro případné řešení neshod ve vzájemném soužití cizinců apod. Podle údajů poskytnutých Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie byl průměrný počet zajištěných ve sledovaných měsících následující:

v červenci 2009 - 128 cizinců, v srpnu 2009 – 130 cizinců, v září 2009 – 147 cizinců, v říjnu 2009 – 149 cizinců, v listopadu 2009 – 151 cizinců, v prosinci 2009 – 168 cizinců, v lednu 2010 – 149 cizinců, v únoru – 144 cizinců, v březnu 2010 – 120 cizinců a v dubnu 2010 – 106 cizinců.

Samotné zařízení je rozděleno do několika budov, přičemž cizinci jsou ubytováni ve dvou, resp. třech oddělených budovách. Odděleně jsou v jedné budově ubytovány rodiny (včetně dětí) a ženy, v sousední budově pak muži. Odděleně by rovněž měli být umístěni nezletilí bez doprovodu⁹. Budovy jsou v tzv. mírném režimu

⁹ Nezletilým bez doprovodu se rozumí dle § 180c CZ „cizinec ve věku 15 až 18 let, který přicestuje na území bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za něj podle právního řádu platného na území státu, jehož občanství cizinec mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na

a oplocený prostor kolem nich umožňuje ubytovaným v obou budovách využívat odděleně venkovní prostor.

Budova přísného režimu, kam mohu být cizinci umístěni policií (§ 135 CZ), se nachází odděleně od budov mírného režimu a prostor pro vycházky je zcela oplocen (i shora) a má pouze několik metrů čtverečních.

Začátkem listopadu 2009 byla v zařízení v mírném režimu otevřena další, v pořadí třetí, budova, neboť počet ubytovaných cizinců přesáhl požadovaný počet, nicméně tato byla opět v prvních měsících tohoto roku uzavřena.

Ubytovací prostory mírného režimu jsou rozděleny na jednotlivé místnosti se sociálním zařízením a kulturním zařízením společným, a to v několika patrech v každé budově. V jednotlivých místnostech jsou cizinci umístováni po (3-8). Podle § 133 CZ mají být přítom místnosti vybaveny odpovídajícím počtem lůžek, skříněk a stolkem se židlemi. Vzhledem k tomu, že pracovníkům OPU nebyla vedením SUZ ani na výslovnou žádost umožněna prohlídka vnitřních prostor, nebylo možné tyto skutečnosti objektivně ověřit. Nicméně dle výpovědi cizinců v dotaznících a dle fotografií poskytnutých sociálním pracovníkem bylo potvrzeno, že pokoje jsou vybaveny uvedeným nábytkem a žádné konkrétní stížnosti na nedostatky v tomto ohledu nebyly vzneseny. V ubytovacích prostorách budovy se cizinci mohou v zásadě v průběhu dne pohybovat volně, včetně východu ven do prostoru vycházek.

V přísném režimu jsou místnosti uzamykatelné pouze zevnitř a odlišně je upraveno sanitární zařízení, které je odděleno neprůhlednou zástěnou se signalizačním zařízením. Do přísného režimu je nicméně možné cizince umístit jen ze zákonem taxativně stanovených důvodů (§ 135 CZ) a na dobu maximálně 30 dní (s možností prodloužení o dalších 30 trvají-li důvody), přičemž trvání důvodů je policie povinna v průběhu umístění v režimu zkoumat.

Stravování probíhá ve společné jídelně a ženy (a rodiny) chodí odděleně od mužů (snídaně u žen začíná v 6:45, oběd 11:45 a večeře pak v 16:45). V dotaznících a v průběhu sledovaného období v rámci monitoringu se objevily námitky vůči stravě. Několik cizinců uvedlo, že je nedostatek ovoce a zeleniny a někteří cizinci uváděli, že v jídelně nejsou příliš zohledněny odlišné stravovací návyky některých kultur. Až na jednu výjimku však nikdo z cizinců otázku stravy neměl zájem oficiálně řešit stížností (s pracovníky OPU).

Lékařská péče je v zařízení poskytována kvalifikovanou lékařkou, která je přítomna ve stanovených ordinačních hodinách společně se zdravotní sestrou. V rámci dotazníků cizinci k poskytované lékařské péči neměli větší výhrady. Nicméně v průběhu pravidelných návštěv se několik stížností ze strany cizinců objevilo (nedostatečný zájem o tvrzené problémy, neochota doporučit cizince ke specializovanému vyšetření apod.), ale oficiální formou je však cizinci opět řešit nechtěli.

Jako velice problematická se ale jeví praxe lékařky v zařízení pro zajištění cizinců v otázce pořizování výpisů, opisů či kopií zdravotnické dokumentace. Objevily se totiž případy klientů, kteří z určitého důvodu požadovali kopie své zdravotnické dokumentace v zařízení pro zajištění cizinců vedené. Její vydání však bylo podmiňováno předchozím zmocněním právníka nevládní organizace, který následně bude moci tyto kopie požadovat. Takový požadavek se jeví jako neopodstatněný. Cizinec kopie své lékařské dokumentace může chtít z jakéhokoliv důvodu. Může se

území státu jeho posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takové osoby; nezletilým cizincem bez doprovodu se rozumí i cizinec mladší 18 let, který byl ponechán bez doprovodu poté, co přicestoval na území“

jednat o potřeby řízení o správním vyhoštění či řízení o udělení mezinárodní ochrany, ale rovněž jakýkoliv jiný důvod. Iniciativa v těchto situacích vychází ze strany cizince. Podle § 67b odst. 12 zákona o péči o zdraví lidu¹⁰, kterým je vázán každý lékař v České republice, má jakýkoliv pacient právo na poskytnutí veškerých informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě nebo v jiných zápisech vztahujících se k jeho zdravotnímu stavu /písm. a)/ a na pořízení výpisů, opisů nebo kopií dokumentů uvedených v písmenu a) /písm. c)/. Ustanovení citovaného zákona navazuje na úpravu v Úmluvě o lidských právech a biomedicíně.¹¹ Podle jejího čl. 10 odst. 2 je každý oprávněn znát veškeré informace shromažďované o jeho zdravotním stavu. Podle § 67b odst. 12 písm. d) zákona o péči o zdraví lidu může sice pacient rovněž určit osobu, která může být informována o jeho zdravotním stavu, a přitom určit, zda této osobě náleží rovněž právo na pořízení výpisů, opisů nebo kopií zdravotnické dokumentace, ale jedná se o právo pacienta, nikoliv o jeho povinnost. Uvedená práva přísluší každému člověku, který je pacientem, tedy i cizincům včetně těch, kteří jsou zajištěni v zařízení pro zajištění cizinců. Podmiňování vydání výpisu, opisu či kopie zmocněním právního zástupce je v rozporu s obecnou právní zásadou, že nikdo nemůže převést na jiného více práv, než má sám (*Nemo plus iuris ad alium transfere potest, quam ipse habet.*). Pokud je totiž připuštěno, že právo na pořízení opisů, výpisů a kopií zdravotnické dokumentace, cizinec má (přitom toto právo pro něj vyplývá nejen ze zákonné úpravy, nýbrž rovněž i z mezinárodních závazků České republiky), může je vyžadovat přímo. Pokud je nemá, nezíská je aktem zmocnění třetí osoby. Zdravotnickou dokumentaci cizinec může využít pro jakoukoliv svou potřebu. A je jeho právem, aby mu byla poskytnuta. Na druhou stranu je pochopitelné, že po něm může být požadována náhrada výdajů vzniklých s pořízením její kopie, výpisu či opisu. Podle sdělení Správy uprchlických zařízení je zdravotnická dokumentace poskytnuta cizinci až při jeho odchodu ze zařízení pro zajištění cizinců.

Z výše uvedených důvodů je však nutno trvat na tom, že právo do ní nahlížet a pořizovat si z ní opisy, výpisy a kopie má cizinec i v průběhu svého zajištění a proto je nejen vhodné, ale i legální a legitimní, aby mu byla poskytnuta už v jeho průběhu, a to bez podmínky předchozího zmocnění třetí osoby.

Práva a povinnosti cizinců spojené s pobytem v zařízení

Práva a povinnosti cizinců a v zásadě i osob s cizincem ubytovaných (tedy osob, ke kterým má cizinec vyživovací povinnost – typicky nezletilé děti cizince), které jsou upraveny opět v Hlavě XII CZ. § 134 CZ stanoví vedle práva cizince na výše popsané materiální podmínky zajištění také právo přijímání návštěv, právo na zajištění rozmluvy s vedoucím zařízení nebo policií či právo stížnosti za účelem uplatnění jeho práv. Návštěvy jsou možné v trvání hodiny týdně maximálně 4 osob, avšak není možné je uskutečnit v době stravování. Dle výpovědí cizinců byly návštěvy v několika případech zkráceny právě dobou stravování, aniž by byl návštěvník na to předem upozorněn.

Právo cizince na podání stížnosti nebo jiného podnětu státním orgánům České republiky je přitom spojeno s povinností provozovatele nejen umožnit samotné

¹⁰ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

¹¹ Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně vyhlášena pod č. 96/2001 Sb. m. s.

podání , ale zákon říká, že provozovatel „*tyto neprodleně odešle.*“ Pokud cizinec nedisponuje prostředky k úhradě poštovního, splnění zákonné povinnosti provozovatele je zřejmě třeba, aby i takovou stížnost nebo podnět odeslal.

Zákon upravuje i povinnosti cizinců, mezi které patří povinnost dodržovat vnitřní řád zařízení, šetřit majetek zařízení, uposlechnutí pokynů provozovatele či policie apod. Cizinci nesmí do zařízení vnášet nebezpečné předměty (kupř. i zapalovač), nesmí požívat alkohol a pochopitelně zákon upravuje i zákaz opouštět zařízení. Zajištěný cizinec musí také strpět lékařské **prohlídky** (vstupní, výstupní, periodické) a také prohlídku osobní a prohlídku věcí. Osobní prohlídku a prohlídku věcí provádí policie při umístění cizince do zařízení za účelem zjištění, zda u sebe nemá doklady, nebezpečné předměty apod. Podle § 137 CZ odstavce druhého nicméně je policie „*oprávněna provést osobní prohlídku a prohlídku věcí zajištěného cizince také v případě důvodného podezření, že tento cizinec může mít u sebe cestovní doklad, doklad totožnosti nebo písemnost potvrzující jeho totožnost nebo státní občanství nebo věc, jejíž vnášení do zařízení, vyrábění nebo přechovávání v zařízení je zakázáno.*“ Zákon tedy zjevně dává policii pravomoc na základě důvodného podezření v individuálním případě uskutečnit prohlídku věcí a osobní prohlídku. Alarmující jsou tedy několikeré výpovědi cizinců o povšechných razíích, které se v zařízení konají.

Několik mužů v průběhu sledovaného období i v dotazníku uvedlo shodně, že do zařízení zvenku přijedou muži v kuklách a se psy. Naženou muže do místnosti a nechají je stát se zdviženýma rukama a prohledávají pokoje. Několik cizinců si stěžovalo na způsob „prohledání“ věcí s tím, že věci jsou policisty vyházeny bez jakékoliv obezřetnosti (rozbity brýle kupř.), vyhazovány jsou údajně léky a znehodnoceno jídlo (rozkrájení salámu). K osobní prohlídce cizinci popisovali, že se museli svléci do spodního prádla a byli „ohmatáni“.

Organizace nebyla pochopitelně svědkem těchto razíí, ale z výpovědí cizinců (opakovaně, nezávisle na sobě) je patrné, že k nim skutečně dochází. A jejich provedení popisované cizinci jde zcela zjevně nad rámec zákona.

Cizincům jsou také zajišťovány při příchodu peněžní prostředky a nemohou jimi disponovat. Jsou uloženy v tzv. úschově u provozovatele a na žádost cizince je možné za ně nakoupit věci denní potřeby, tisk apod. Do úschovy musí takto cizinec uložit i peníze, které přijímá zvenčí (v rámci návštěv, poštou). Nicméně při odchodu ze zařízení se cizinci finanční prostředky nutně nevrací, neboť ministerstvo je oprávněno je použít na úhradu nákladů spojených s pobytem cizince v zařízení a se správním vyhoštěním (při šestiměsíčním pobytu se jedná zhruba o částku 39.000 Kč). Pokud délka zajištění dosáhne šesti měsíců, cizinec je propuštěn a náklady tedy dosáhnou zmíněné výše, není časté, že by zajištěný cizinec disponoval finančními prostředky k úhradě. Ministerstvo vnitra nicméně úhradu těchto nákladů po cizincích následně vyžaduje¹².

¹² Ke spornosti takového postupu se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č.j.1 As 36/2009 ze dne 21. 5. 2010 či 5 As 18/2009 ze dne 19. Června 2009, či 3 As 7/2009-49 ze dne 22. 7. 2009

Právní postavení zajištěných cizinců na úseku matrik

V praxi se v zařízení objevují ze strany cizinců otázky týkající se některých postupů podle zákona o matrikách¹³ a zákona o rodině,¹⁴ zejména souvisejících s uzavřením manželství či určení otcovství.

Co se uzavření manželství týče, není pravděpodobné, že by cizinec zajištěný v zařízení dokázal předložit matričnímu úřadu veškeré doklady, které jsou k uzavření manželství třeba.¹⁵ Pokud by totiž cizinec splňoval všechny uvedené náležitosti, nedá se předpokládat, že by byl zajištěn, zejména s ohledem na povinnost předložit potvrzení o oprávněnosti pobytu na území ČR. Problematická by mohla být situace u občanů EU a jejich rodinných příslušníků, popřípadě u žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Jak je uvedeno na jiném místě občané a jejich rodinní příslušníci jsou rovněž v zařízení zajišťováni a v jejich případě by mohlo splnění všech podmínek připadat v úvahu. Je však v diskreční pravomoci matričního úřadu prominout předložení stanovených dokladů, je-li jejich opatření spojeno s těžko překonatelnou překážkou.¹⁶ Otázkou však zůstává, zda by místně příslušný matriční úřad posoudil zařízení jako „vhodné místo“ a zda by uzavření manželství v zařízení povolil.¹⁷ Při absenci některých dokladů nutných k uzavření manželství by tak příslušný matriční úřad řešil dvojí právní otázku, tedy zda je zařízení vhodné místo a zda opatření nutných dokladů je spojeno s těžko překonatelnou překážkou, a v případě kladných odpovědí by přistoupil ke správnému uvážení.

Obdobná je situace v případě souhlasného prohlášení rodičů o určení otcovství a zápisu do knihy narození dítěte narozeného mimo manželství.¹⁸ Tam v případě hodných zvláštního zřetele, zejména u žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, může matriční úřad připustit nahrazení nutných dokladů čestným prohlášením rodičů, nebo jednoho z nich.¹⁹

V konkrétním případě se podařilo díky součinnosti dvou příslušných matričních úřadů určit otcovství dítěte zajištěné cizinky narozeného mimo manželství, jehož otec byl cizincem s povoleným pobytem na území.

¹³ Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁴ Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině.

¹⁵ Podle § 35 zákona o matrikách připojí snoubenec, který je cizincem, k předepsanému tiskopisu rodný list, doklad o státním občanství, doklad o právní způsobilosti k uzavření manželství, potvrzení o osobním stavu a pobytu (je-li cizím státem vydáváno), úmrtní list zemřelého manžela (je-li o ovdovělého cizince), pravomocný rozsudek o rozvodu manželství (je-li cizince rozvedený), pravomocné rozhodnutí soudu o zrušení registrovaného partnerství. Nejedná-li se o občana EU či jiného smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo jeho rodinné příslušníky, předloží rovněž potvrzení vydané policií o oprávněnosti pobytu na území ČR, které nesmí být ke dni uzavření manželství starší 7 pracovních dní.

¹⁶ Srov. § 6 odst. 3 zákona o rodině.

¹⁷ Podle § 12 zákona o matrikách může matriční úřad povolit na základě žádosti snoubenců uzavření manželství na kterémkoli vhodném místě ve svém správním obvodu nebo mimo dobu stanovenou radou obce.

¹⁸ Srov. § 52 zákona o rodině a § 16 zákona o matrikách.

¹⁹ Srov. § 16 odst. 4 zákona o matrikách.

Přístup zajištěných cizinců k právní pomoci

Podle právní úpravy v zákoně o pobytu cizinců má zajištěný cizinec v zařízení právo přijímat návštěvy advokáta nebo zástupce právnické osoby, která se zabývá právní pomocí cizincům (§ 144 odst. 3 CZ). Toto právo je pouze zákonným připomenutím práva na právní pomoc zakotveného v článku 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. „Zákonná úprava jej nemůže vyloučit, omezení je možné jen v případě, že by jeho absolutní výkon vedl k porušení jiných práv ústavním pořádkem či mezinárodní smlouvou zaručených.“²⁰

Zákon o pobytu cizinců další podrobnosti (omezení) výkonu tohoto práva proto neupravuje, nicméně v praxi řada okolností a omezení velice ztěžuje dosah cizinců k právní pomoci. V praxi působí poměrně značný problém, že návštěva zástupců nevládní organizace je v některých ohledech v režimu „klasické“ návštěvy a nejsou brány ohledy na specifické požadavky poskytování právní pomoci. K tomu, aby právní pomoc naplnila svůj účel, musí být tato efektivní a přizpůsobená potřebám cílové skupiny.

V této souvislosti lze kupříkladu uvést povinnost zástupců nevládní organizace odevzdat před vstupem do návštěvní místnosti mobilní telefon. Pokud se jedná rovněž o mobilní telefon služební, jedná se o požadavek poměrně problematický. Mobilní telefon je totiž možností, jak se v případě nutnosti nevládní organizace může obrátit na jednoho ze smluvených tlumočnicků, aby bylo cizinci poskytnuto poradenství, alespoň v nezbytně nutném rozsahu, a následně v případě potřeby domluvit další návštěvu s tlumočnickem. Není totiž v možnostech nevládní organizace dojíždět do zařízení se skupinou tlumočnicků schopných překládat do všech jazyků, jejichž znalosti by eventuálně bylo potřeba. A k čemu cizinci bude návštěva zástupce nevládní organizace, když nebude schopen se s ním dorozumět ani v nejužším nutném rozsahu.

Dále si je třeba uvědomit, že cizinec je zbaven svobody, a to navíc v těžko dostupném místě ZZC Bělá-Jezová. Zároveň je mu odebrán mobilní telefon, který nemůže následně použít. Je mu poskytnuta telefonní karta pro hovor z veřejného automatu v hodnotě 200 Kč a to na dobu tří měsíců. Pokud tedy cizinec nemá zkontaktovaného advokáta z doby před zajištěním, což není zvykem, ke kontaktu s advokátem by musel mít k dispozici seznam advokátů (pokud možno se specializací na cizineckou problematiku) a tyto postupně obvolávat a dotazovat se jich, zda ho/jí bude advokát zastupovat (či sepíše konkrétní podání). Dotyčný by proto také musel hovořit dobře česky. Z uvedeného je patrné, že cizinci jsou zastoupeni advokáty poměrně výjimečně a jejich pomoc si obstarávají zejména za pomoci příbuzných či přátel zvenčí.

Většina zajištěných cizinců však nepatří do skupiny těch, kteří si mohou hradit služby advokáta, a jsou proto odkázáni na pomoc nevládních organizací, které do zařízení dojíždí.

Pracovníci organizace musí mít, na rozdíl od advokátů, povolení ke vstupu do zařízení. Tento požadavek (a rozdílné zacházení) nemá žádnou oporu v zákoně.

Poskytování poradenství není navíc možné bez dalšího. V praxi není možné přijet poskytovat poradenství (obecně dostupné všem cizincům, kteří projeví zájem) v libovolný den a libovolnou hodinu. Den k poradenství je určen poměrně fixně a změnu je třeba dopředu dohodnout s provozovatelem. Poradenství je navíc časově omezeno návštěvními hodinami, které jsou ještě omezeny dobou stravování

²⁰ KLÍMA, K. a kol. op. cit., 994 s.

(většinou hodina a půl na každé denní jídlo). Fakticky se tedy přístup k právní pomoci těch, kteří si jí nemohou hradit, scvrkává na několik hodin týdně při průměrném počtu zajištěných 139.²¹ Pracovníci nevládní organizace přitom nemají na rozdíl od předchozích let možnost poskytovat poradenství přímo v budově, kde jsou cizinci ubytováni a poradenství je možné poskytovat (až na výjimky nemoci apod.) pouze v určené místnosti, kam jsou cizinci přiváděni bezpečnostní službou.

Jakkoliv lze určitá omezení z organizačních důvodů pochopit, nesmějí tato ve svém důsledku narušovat citovaný článek Listiny.

Deficitem přičitatelným státu je také skutečnost, že ačkoliv přístup cizinců k právní pomoci je ve velké míře závislý na poradenství nevládních organizací, stát finančními prostředky na tuto službu nepřispívá. Dostupnost právní pomoci je pak zásadním způsobem závislá na aktivitě nevládních organizací, což jen dokazuje dlouhotrvající potřebu komplexně v ČR upravit otázku bezplatné právní pomoci (včetně správního řízení).

²¹ V průměru poradenství Organizace pro pomoc uprchlíkům navštěvuje každý týden zhruba 30-35 cizinců. Nejsou však výjimkou ani případy, kdy je za jeden den poskytnuto bezmála 50 konzultací.

Kapitola 3: Postupy orgánů státní správy

3. 1 Rozhodování o zajištění a související postupy Služby cizinecké policie

Jak již bylo řečeno v úvodu, zákon o pobytu cizinců zná tři druhy či účely zajištění, na jejichž základě je cizinec umístěn do zařízení. Velká část zajištěných cizinců je v současné době již zajišťována **za účelem předání** dle § 129, neboť v minulých letech nabylo účinnosti několik readmisních smluv s řadou států, ze kterých pochází cizinci pobývající na území ČR. Menší byl počet cizinců zajištěných **za účelem správního vyhoštění**, využívaný cizineckou policií u osob nelegálně pobývajících na území při neexistenci readmisní smlouvy. Zajištění **za účelem vycestování** nebylo v průběhu poradenství zaznamenáno ani jedno.

K rozhodnutí o zajištění je dle § 163 an. CZ příslušné jak ředitelství služby cizinecké policie, oblastní ředitelství služby, jednotlivé inspektoráty cizinecké policie a rovněž tzv. Odbory specializovaných činností. V praxi nejčastěji rozhodují Inspektoráty cizinecké policie a odbor specializovaných činností a to většinou v místě, kde byl cizinec zadržen (respektive zajištěn dle zákona o Policii ČR). Služba cizinecké policie příslušná podle místa zadržení, nebo také zajišťující útvar, pak je tou, která s cizincem vede řízení o správním vyhoštění a vydává rozhodnutí o zajištění. V zařízení se tak nachází cizinci, kteří byli zadrženi na různých místech v České republice.

Samotnému zajištění většinou předchází řízení o správním vyhoštění podle § 119 an. CZ a to i v případech cizinců zajištěných za účelem předání podle mezinárodní smlouvy. U zajištění za účelem předání nebo průvozu není sice rozhodnutí o správním vyhoštění až na jednu výjimku podmínkou pro zajištění, v praxi však bylo správní vyhoštění udělováno i těmto cizincům (podrobněji ke řízení o správním vyhoštění níže).

Zajištění za účelem správního vyhoštění

Základním ustanovením pro zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je § 124 odst. 1 CZ.²² Ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců umožňuje zajistit policii cizince po kumulativním splnění tří podmínek:

²² "Policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění nebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec a) se dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7, b) je evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154), c) nebo je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států."

- 1) Cizinec je starší 15 let,
- 2) bylo mu doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění a
- 3) je zde nebezpečí, že by (alternativně) mohl ohrozit bezpečnost státu, nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

V praxi se nestává, že by nebyly splněny podmínky sub 1) a sub 2). Problematickou se v praxi policie místy jeví splnění podmínky sub 3). Na tomto místě lze citovat z judikatury správních soudů, podle které „zajištění cizince...je přípustné jen tehdy, pokud jsou zjištěny konkrétní skutečnosti, v nichž jsou ve smyslu cit. ust. spatřovány důvody pro zajištění cizince. Tyto skutečnosti musí být v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu konstatovány, musí být dostatečným podkladem pro odůvodnění některého z nebezpečí uvedeného v cit. ustanovení a musí být individualizovány k osobě konkrétního cizince, aby se proti nim mohl účinně bránit.“²³

V rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění v některých případech chybí jakékoliv úvaha o tom, z čeho policie dovozuje, že byly splněny podmínky pro tento druh zajištění, stejně jako výklad neurčitých právních pojmů „veřejný pořádek“, respektive „narušení veřejného pořádku závažným způsobem“ a „ohrožení bezpečnosti státu“ a jakákoliv úvaha o přiměřenosti tohoto zásahu do osobní svobody. Pokud v odůvodnění takového rozhodnutí o zajištění cizince absentují konkrétní úvahy o splnění podmínek sub 3), jedná se o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a je zde proto důvod pro jeho zrušení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.²⁴

Jak se pregnantně vyjádřil Krajský soud v Ostravě, „existence nebezpečí ve smyslu ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců musí být v odůvodnění napadeného rozhodnutí konkrétně zdůvodněna a nestačí pouze odkaz na hrozící správní vyhoštění, neboť v takovém případě by bylo možné zajistit každého cizince, jemuž správní vyhoštění hrozí. Takovou právní konstrukci však ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců neobsahuje...ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uvádějící deklaratorní výčet skutečností odůvodňujících nebezpečí, že cizinec bude v budoucnu mařit výkon správního rozhodnutí nebo narušovat veřejný pořádek na území ČR, zřetelně míří především na ty případy, kdy cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil zákon o pobytu cizinců, a dále na případy, kdy je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob, nebo je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států.“²⁵

Nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je dále úvaha policie o tom, zda je vůbec možné rozhodnout o správním vyhoštění cizince a toto rozhodnutí vykonat.²⁶ Tato úvaha by měla být před zajištěním provedena rozhodující cizineckou policií zejména v případech, kdy se jedná o rodinné příslušníky občanů EU (jejichž vyhoštění má být opatřením zcela výjimečným) nebo např. u osob, kde realizaci vyhoštění již v minulosti nebyla policie schopna uskutečnit. Pokud totiž nelze vyhoštění provést, respektive nejsou činěny kroky k vyhoštění cizince, ztrácí zajištění svůj účel a také jediný účel dovolený Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

²³ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9.9.2009, č.j. 22 Ca 183/2009-48 s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29.9.2008, č.j. 57 Ca 103/2007-41.

²⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. ledna 2006, č.j.7 Ca 209/2005-32.

²⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9.9.2009, č.j. 22 Ca 183/2009-48.

²⁶ R 1850 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Za účelem správního vyhoštění byl ve sledovaném období například zajištěn cizinec, u kterého cizinecká policie po dobu pěti měsíců nebyla schopna vydat prvoinstanční rozhodnutí o správním vyhoštění a jeho vhoštění tedy nebylo pochopitelně po tuto dobu z právního hlediska vůbec možné.

Zajištění za účelem předání nebo průvozu

Zajištění za účelem předání nebo průvozu zpravuje § 129 CZ. Podle jeho odstavce prvního „*Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství ; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i provázeného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.*“

Cizinec, který neoprávněně vstoupil či pobýval na našem území, tedy může být zajištěn dle předmětného ustanovení, pokud se na něj zároveň vztahuje jedna z readmisních smluv či přímo použitelný předpis ES. Co se týče přímo použitelného předpisu ES, zákon o pobytu cizinců v poznámce pod čarou odkazuje na Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, *kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států* (dále jen Dublinské nařízení).

Mezinárodních smluv, bilaterálních, upravujících předávání cizinců má Česká republika v současné době uzavřeno 13.²⁷ Většinu readmisních smluv uzavřela Česká republika s některými členskými státy Evropské Unie a v praxi se zajištění za účelem předání dle těchto smluv příliš nevyskytovaly. Výjimku tvořilo několik zajištěných občanů třetích zemí s uděleným vízem Polskou republikou za účelem jejich předání do tohoto státu, nebo občan Rumunska zajištěný za účelem předání do země svého občanství.

Často se ale uplatňují zejména *Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Vietnamské socialistické republiky o předávání a přebírání občanů obou států* (v platnosti od 21. 3. 2008) a *Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Moldavské republiky o předávání a přebírání osob na státních hranicích* (v platnosti od 9. 9. 2004).

Právním základem mohou být také další readmisní dohody uzavřené Evropskou unií jako celkem se třetími zeměmi. V praxi se z těchto uplatnily zejména *Dohoda mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob*²⁸ a *Dohoda mezi Evropským Společenstvím a Ukrajinou o zpětném přebírání osob*.²⁹

Předání cizince podle mezinárodní smlouvy je možno zařadit pod mezinárodněprávní pojem *expulsion (expulsé)* představující „*jakékoliv opatření vynucující odjezd cizince z území, vyjma extradice*“.³⁰ Podle současné vnitrostátní právní úpravy jsou řízení o správním vyhoštění podle § 118 a násl. CZ a řízení o předání (readmisi) dvě odlišná a na sobě nezávislá řízení. Je tedy možné, že cizinec

²⁷ Viz. www.mvcr.cz/soubory/readmisni-smlouvy-prehled-pdf.

²⁸ Úřední věstník, L 129, 17.05.2007, s. 40-60.

²⁹ Úřední věstník, L 332, 18.12.2007, s. 48-65.

³⁰ K tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 13.05.1998, sp.zn. Pl.ÚS 25/97 vyhlášený rovněž pod č. 159/1998 Sb. a literaturu tam uvedenou.

tak může být předán, aniž by mu správní vyhoštění³¹ bylo pravomocně, respektive vykonatelně uloženo. Nicméně v praxi bylo takových cizinců ve sledované době minimum.

Readmisní dohody však existenci jakéhosi řízení alespoň *implicitě* předpokládají, neboť povětšinou obsahují ustanovení, podle kterého těmito dohodami nejsou dotčena jiná mezinárodní závazky smluvních stran. Zvláště u readmisních dohod uzavřených Evropskou unií nemohou být předáním dotčena základní práva a svobody garantované právem Evropské unie. Je proto jen z ústavně- a mezinárodněprávních důvodů nanejvýš problematické, že žádný zákon neformalizuje řízení o předání, ve kterém by měl cizinec práva a povinnosti účastníka řízení, které by bylo zakončeno rozhodnutím o předání a cizinec by měl možnost domáhat se přezkumu tohoto rozhodnutí, ať již ve správním řízení a následně před soudy ve správním soudnictví.

V souvislosti se zajišťováním cizinců za účelem předání podle readmisní smlouvy vyvstalo v aplikační praxi několik otázek ohledně podmínek, za jakých může vůbec policie cizince za tímto účelem zajistit, a ohledně nároků na rozhodnutí o tomto druhu zajištění z hlediska jeho obsahu a formy.

Zajímavý je vývoj formulace výroku rozhodnutí o zajištění cizince za účelem předání podle mezinárodní smlouvy v rozhodovací praxi policie. Zpočátku byl totiž výrok takového rozhodnutí povětšinou formulován tak, že v něm chyběla konkrétní mezinárodní smlouva, podle které měl být cizinec předán. Rozhodnutí s takovým výrokem byla však správními soudy kritizována s odůvodněním, že přesná identifikace readmisní dohody by nepochybně ve výroku měla být uvedena, byť to ne vždy považovaly za důvod pro zrušení rozhodnutí o zajištění.³² Nejdále v této věci zašel Městský soud v Praze, který zrušil rozhodnutí o zajištění, které ve výroku příslušnou mezinárodní smlouvu neobsahovalo, a to pro jeho nepřezkoumatelnost, když mimo jiné uvedl, že *„Pro splnění podmínky přezkoumatelnosti rozhodnutí má soud za to, že rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání musí obsahovat odkaz na konkrétní mezinárodní smlouvu nebo přímo použitelný právní předpis Evropských společenství, podle kterého má k předání dojít.“*³³ Za druhý důvod nepřezkoumatelnosti v této věci soud považoval skutečnost, že se v odůvodnění policie nezabývala tím, zda je předání podle readmisní dohody v konkrétním případě vůbec možné. Lze předpokládat, že právě kritika absence příslušné mezinárodní smlouvy ve výroku rozhodnutí ze strany správních soudů vedla k tomu, že se nyní stal opak pravidlem, tedy že konkrétní readmisní dohoda je již většinou ve výroku rozhodnutí o zajištění uvedena.

Další – v aplikační praxi poměrně spornou – otázkou spojenou se zajištěním cizinců za účelem předání, je rozsah podmínek, které pro zajištění cizince musejí být splněny. Podle poměrně formalistického výkladu ustanovení § 129 CZ ze strany policie totiž pro zajištění cizince stačí, že tento neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území ČR a že existuje mezinárodní smlouva, podle které může být předán. Je však otázkou, zdali zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy je vůbec možné, a tedy legální, v momentě, kdy takovéto předání není ještě realizovatelné, tedy kdy nejsou naplněny podmínky předání stanovené v příslušné readmisní dohodě.

³¹ Správním vyhoštěním se podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozumí *„ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území“*.

³² Srov. kupříkladu rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12.02.2010, č.j. 5 Ca 244/2009-49.

³³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19.01.2010, č.j. 6 Ca 352/2009-21.

Jak je uvedeno výše, chybějící úvaha o splnění těchto podmínek v odůvodnění rozhodnutí o zajištění je považována za vadu řízení způsobující jeho nepřezkoumatelnost a tedy důvod pro jeho zrušení.³⁴

Instruktivním příkladem je v této souvislosti zajišťování občanů Vietnamu za účelem předání podle Dohody mezi vládou České republiky a vládou Vietnamské socialistické republiky o předávání a přebírání občanů obou států.³⁵ Podle jejího čl. 1 odst. 1 „každá smluvní strana převezme na území svého státu na žádost druhé smluvní strany osobu, která nesplňuje nebo přestala splňovat platné podmínky pro vstup nebo pobyt na území státu druhé smluvní strany a o jejímž vyhoštění bylo **pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem žádající smluvní strany v souladu s jeho vnitrostátními právními předpisy, pokud je na základě dokumentů a jiných prostředků stanovených v protokolu k provádění této dohody prokázáno, že tato osoba má občanství státu žádané smluvní strany**“. Její anglické znění³⁶ jde ještě dále, když stanoví „subject to an enforceable expulsion order issued by competent authority“, kdy „enforceable“ znamená „vykonatelný“. O správním vyhoštění tak musí být rozhodnuto pravomocně a toto rozhodnutí musí být vykonatelné.³⁷ Teprve pak se na tyto subjekty uvedená readmisní dohoda podle autorů tohoto příspěvku může vztahovat.

Vyvstala tak otázka, zda může být za účelem předání podle této dohody zajištěn rovněž občan Vietnamu, o jehož vyhoštění ještě nebylo ve výše uvedené smyslu rozhodnuto, tedy jinými slovy a obecně zda podmínky samotného předání musejí být splněny již v okamžiku zajištění, nebo stačí, když budou splněny až v okamžiku převzetí druhou smluvní stranou. Tak například jiný specializovaný senát Městského soudu v Praze odlišně od výše zmíněného přišel s názorem, že podmínka vyhoštění se vztahuje až k převzetí cizince druhou smluvní stranou.³⁸

S takovým výkladem se však nelze ztotožnit. Pokud totiž nejsou naplněny podmínky samotného předání stanovené příslušnou readmisní dohodou, tato se na konkrétního cizince nevztahuje a vztahovat ani nemůže. Nelze tedy postupem v ní stanoveným cizince předat. A jelikož jsou cizinci zajišťováni za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, nemůže být v případě absence podmínek předání tento účel naplněn a cizince není možno ani zajistit. K tomuto názoru lze dospět nikoliv pouze gramatickým výkladem, ale rovněž výkladem historickým a teleologickým (srov. níže).

Tomuto názoru přisvědčil Krajský soud v Plzni, který se poměrně pregnantně k podmínkám zajištění občanů Vietnamu vyjádřil tím způsobem, že „ust. § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a čl. 1 odst. 1 Dohody není možné interpretovat odděleně..., ač by se na první pohled mohlo jevit, že zmíněná ustanovení skutečně upravují různé fáze jediného procesu směřujícího k readmisi cizince.

Mezinárodní smlouvy tohoto typu obecně představují dohodu smluvních stran o pravidlech pro vzájemné předávání a přebírání občanů svých států, kteří nesplňují nebo přestali splňovat platné podmínky pro vstup nebo pobyt na území státu druhé smluvní strany, jejichž smyslem je nepochybně zjednodušit a urychlit readmise cizinců. Při splnění všech mezinárodní smlouvou dojednaných podmínek je povinna

³⁴ Tamtéž.

³⁵ Vyhlášena pod č. 26/2008 Sb.m.s.

³⁶ Tato mezinárodní smlouva byla uzavřena v českém, vietnamském a anglickém jazyce, kdy při rozdílu ve výkladu je rozhodující znění v jazyce anglickém.

³⁷ Praktické je to v souvislosti s podáním žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění, která má v souladu s § 172 odst. 3 CZ zpravidla odkladný účinek na vykonatelnost tohoto rozhodnutí.

³⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17.02.2010, sp.zn. 10 A 11/2010.

žádaná smluvní strana osobu s jejím občanstvím převzít od žádající smluvní strany. Zajištění cizince podle § 129 zákona o pobytu cizinců je institutem, který má napomoci k naplnění záměru (smyslu) mezinárodní smlouvy. Je-li policie oprávněna zajistit cizince podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy, pak dle názoru soudu k zajištění cizince může dojít nejdříve v okamžiku, kdy je zcela nepochybné, že jsou splněny všechny podmínky pro převzetí a předání osob ujednané smluvními stranami v té které mezinárodní smlouvě. Pro takový závěr dle názoru zdejšího soudu nesvědčí jen gramatický výklad označeného ustanovení. Zajištěním cizince podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dochází k zásahu do základního lidského práva cizince, do práva na osobní svobodu garantovaného čl. 8 odst. 1 Listiny. Podle čl. 8 odst. 2 Listiny nikdo nesmí být zbaven svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Důvodem (slovy zákona účelem), který stanoví zákon, v tomto případě § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je zajištění za účelem předání cizince podle mezinárodní smlouvy. Pro zajištění cizince, které nebude odporovat čl. 8 odst. 2 Listiny, nemůže podle názoru soudu postačit pouhé zjištění, že mezinárodní smlouva o vzájemném předávání a přebírání občanů svých států (tj. mezi státem žádajícím a žadaným) existuje, nýbrž musí být najisto postaveno, že v konkrétním případě jsou pro postup podle takové mezinárodní smlouvy splněny všechny sjednané podmínky a readmisi nebrání žádná zákonná překážka. Řečeno jinak, zákonnými podmínkami pro zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy je třeba rozumět nejen podmínky stanovené výslovně v § 129 zákona o pobytu cizinců, nýbrž také všechny další podmínky obsažené v konkrétních mezinárodních smlouvách. Policie je tudíž oprávněna postupem podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zajistit výlučně takovou osobu, která splňuje jak podmínky stanovené tímto ustanovením, tak současně podmínky stanovené příslušnou, na věc dopadající mezinárodní smlouvou...

podmínkou sine qua non pro zajištění cizince podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a Dohody je předchozí existence pravomocného rozhodnutí o jeho vyhoštění, které bylo vydáno příslušným orgánem žádající smluvní strany v souladu s jejími vnitrostátními právními předpisy. Právní názor žalovaného, že postačí, nabude-li rozhodnutí o správním vyhoštění právní moci v době po (od) zajištění cizince do fyzické realizace předání osoby, považuje soud za nelegální a ústavně nekonformní.³⁹

Problematickým bylo rovněž zajišťování občanů Vietnamu. Podle readmisní dohody s Vietnamem se její ustanovení nevztahují na občany státu jedné smluvní strany, kteří vstoupili na území státu druhé smluvní strany, jestliže rozhodnutí o vyhoštění těchto osob byla příslušným orgánem druhé smluvní strany vydána dříve, než tato dohoda vstoupila v platnost. Předání a převzetí takových občanů se řídí postupy platnými před vstupem této mezinárodní smlouvy v platnost (srov. její čl. 9 odst. 2), tedy před 21.03.2008, respektive před jejím vyhlášením, tedy 29.04.2008 (a

³⁹ Podobně se k této otázce vyslovil i Nejvyšší správní soud však ve svém rozsudku ze dne 31.03.2010, č.j. 2 As 80/2009-66, www.nssoud.cz již uvedl, že „Logickým předpokladem zajištění je, že jeho účel bude moci být naplněn. Jestliže tedy žalobce byl zajištěn za účelem předání do Vietnamu podle Dohody, musí být podle ní převzetí reálné. Je-li kdo zajištěn za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, musí být zřejmé, že k předání podle této smlouvy vůbec může dojít. Z tohoto hlediska je tedy třeba podmínky Dohody zkoumat již při rozhodování o zajištění a jejich splnění musí být z rozhodnutí zřejmé přesto, že na řízení podle § 129 zákona o pobytu cizinců se nevztahuje správní řád (§ 168 cit. zákona).“

contrario čl. 10 Ústavy).⁴⁰ Na rozhodnutí o vyhoštění vydaná před tímto datem tak nelze pro účely předání podle citované readmisní dohody pohlížet. Pokud by se tak v konkrétním případě stalo, došlo by navíc k porušení obecné zásady právní zákazu retroaktivity (zpětné účinnosti), tedy že *lex retro non agit*, která souvisí s principem ochrany důvěry (fyzických osob) v právo jakožto jedním ze základních principů právního státu.⁴¹

Za vadu řízení záležející v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy je rovněž považováno, pokud v jeho odůvodnění nejsou uvedeny skutečnosti, „*proč nebylo možné předání cizince dokončit či jaká nezbytná překážka v době rozhodnutí...předání...bránila.*“⁴², jakožto podmínka tohoto typu zajištění stanovená v § 129 odst. 3 CZ.⁴³

V praxi nebyla ojedinělá rozhodnutí o zajištění, ze kterých nevyplývalo, za jakým účelem je cizinec vlastně zajištěn či co je zákonným důvodem zajištění. Výrok rozhodnutí zněl kupříkladu na zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, ale odůvodnění směřovalo k zajištění za účelem správního vyhoštění. Nebo výrok rozhodnutí byl zcela nesrozumitelný, když byl cizinec zajištěn podle § 129 CZ „*za účelem správního vyhoštění*“. Výjimkou nebylo ani rozhodnutí o zajištění cizince za účelem předání podle neexistující mezinárodní smlouvy.⁴⁴

Za všechny případy lze citovat ze zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Plzni, který se k obdobnému postupu velice trefně vyjádřil tím způsobem, že „*namísto toho, aby si správní orgán ujasnil, jaké jsou podmínky zajištění cizince za účelem správního vyhoštění a jaké jsou podmínky zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy..., představuje odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí konglomerát nástřelů tu směrem k účelu správního vyhoštění, tu směrem k účelu předání podle mezinárodní smlouvy, tu postižených redundancí či duplicitou...*“⁴⁵

Všechny výše uvedené problematické okruhy ukazují, že s ohledem na ochranu práv cizinců by bylo namístě upravit a rozšířit zákonnou úpravu zajištění za účelem předání, respektive upravit samostatně i samotné předávání, readmisi. I s ohledem na povahu rozhodujícího správního orgánu nelze očekávat, že efektivní ochrany práv se předávaným osobám dostane pouze na základě odkazu na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a jiné mezinárodněprávní dokumenty v readmisních smlouvách.

⁴⁰ Článek 10 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

⁴¹ Z hlediska historického výkladu může být zajímavý návrh Vietnamské socialistické republiky, aby se readmisní dohoda nevztahovala na její občany, kteří na území České republiky vstoupili před jejím vstupem v platnost. K tomu srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk č. 328.

⁴² Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18.12.2009, č.j. 57 Ca 104/2009-35.

⁴³ Srov. pozn. č. 8.

⁴⁴ V konkrétním případě byl cizinec zajištěn za účelem předání podle „Dohody mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o předávání a přebírání občanů obou států“. Tuto vadu však Městský soud v Praze nepovažoval za důvod prohlášení nicotnosti či zrušení takového rozhodnutí a žalobu proti němu jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 29.10.2009, č.j. 11 Ca 207/2009-25 zamítl. Srov. ke dni uzavření rukopisu neskončené řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, sp.zn. 9 As 5/2010, www.nssoud.cz.

⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 09.11.2009, č.j. 30 Ca 65/2009-43.

Ukázkovým příkladem nedostatečnosti úpravy předávání cizinců podle mezinárodní smlouvy a jejich zajišťování je případ cizinky zajištěné podle ustanovení § 129 CZ, která byla zajištěna z důvodu, že neměla platné vízum ani platné povolení k pobytu. Je třeba říci, že byla držitelkou platného cestovního dokladu. V rozhodnutí o zajištění byla informována, že policie je povinna jednat tak, aby byla předána v nejbližším možném termínu ode dne zajištění. Následně bylo cizince z důvodu absence víza uloženo správní vyhoštění.

Zásadní skutečností v uvedeném případě bylo, že tato cizinka žila již několik let na území ČR se svým druhem, občanem ČR.⁴⁶

Cizinka podala žalobu proti rozhodnutí o zajištění podle soudního řádu správního a návrh na zahájení řízení o propuštění cizince ze zajištění podle občanského soudního řádu k Okresnímu soudu v Mladé Boleslavi. Ten na její návrh vydal předběžné opatření, kterým policii jako odpůrci uložil zdržet se jakékoliv činnosti směřující k předání, vyhoštění a navrácení cizinky do doby právní moci rozhodnutí o návrhu na propuštění ze zajištění.

Proti rozhodnutí o správním vyhoštění se cizinka odvolala a odvolací správní orgán pro její rodinný život toto rozhodnutí zrušil a vrátil věc prvoinstančnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Ten následně řízení o správním vyhoštění zastavil a cizinka byla propuštěna ze zajištění. Po svém propuštění požádala tato cizinka o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie podle Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců.

Obdobným případem jako výše uvedeným byla situace jiné cizinky rovněž zajištěné za účelem předání podle mezinárodní smlouvy. Tato rovněž měla platný cestovní doklad. Byla zajištěna z toho důvodu, že neměla platné vízum či platné povolení k pobytu. Rovněž v jejím případě bylo vedeno řízení o předání. K dokreslení případu je nutné uvést, že tato cizinka je družkou státního příslušníka členského státu Evropské unie. V tomto případě se bezpochyby nabízí srovnání se závěry Soudního dvora Evropské unie ve věci Carpenter (sp.zn. C-60/00) a Metock a další (sp.zn. C-127/08).

Této cizince bylo spolu s rozhodnutím o zajištění předáno rozhodnutí o správním vyhoštění, kdy se před orgánem policie se bez přítomnosti tlumočnicka vzdala práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle jejího pozdějšího vyjádření si nebyla vědoma následků, které tento právní úkon bude mít, a nebyla si ani vzdání se práva na odvolání vědoma.

Ačkoliv bylo následně podáno proti rozhodnutí o správním vyhoštění odvolání a proti rozhodnutí o zajištění žaloba ve správním soudnictví, stejně jako návrh na propuštění cizince ze zajištění, bylo v jejím případě předání podle mezinárodní smlouvy realizováno. Příslušný krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění sice vydal předběžné opatření, kterým uložil policii zdržet se předání cizinky, a to po dvou dnech od doručení žaloby soudu. Ačkoliv soud evidentně v této věci postupoval s nejvyšším urychlením, zamezit předání se již nepodařilo.

Odvolací správní orgán následně v přezkumném řízení rozhodnutí o správním vyhoštění zrušil, a to pro její rodinný život se státním příslušníkem členského státu Evropské unie. V současné době cizinka čeká v zemi původu, zdali se bude moci vrátit a žít se svým druhem na území ČR.

⁴⁶ Ochrana rodiny, respektive rodinného a soukromého života je garantována čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie

Zajištění občanů Evropské unie

V zařízení pro zajištění cizinců bývají zajišťování rovněž občané jiných členských států EU. Zákon o pobytu cizinců neupravuje zvláštní podmínky zajišťování této kategorie cizinců. Podle našeho názoru je však takový nedostatek zákonné úpravy nežádoucí, neboť striktně vzato tak mohou být občané Evropské unie zajišťování za stejných podmínek jako občané třetích zemí. Pokud zákonodárce pod vlivem evropského práva stanovil přísnější podmínky, za kterých lze občana EU vyhostit,⁴⁷ měly by být obdobné přísnější podmínky stanoveny i pro případ jejich zajištění. K uvedenému závěru lze dospět eurokonformním a systematickým výkladem, jako k němu v případě zajištění občana EU přistoupil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21.01.2010, č.j. 7 As 85/2009-81, www.nssoud.cz.⁴⁸

Řízení o správním vyhoštění

Řízení o správním vyhoštění je **správním řízením** (na rozdíl od zajištění nevylučuje zákon o pobytu cizinců v tomto řízení použití části druhé a třetí správního řádu) a ve většině případů předchází zajištění cizince a jeho umístění do zařízení. Nicméně ve většině sledovaných případů byla tato řízení spojena v jeden okamžik několika hodin, kdy je zajištěný cizinec na útvaru zajišťující cizinecké policie příslušné k vydání rozhodnutí. Oznámení o zahájení řízení, samotné rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o zajištění jsou ve většině případů datovány z téhož dne. Vedle toho, že taková délka správního řízení zásadním způsobem ztěžuje uplatnění práv účastníka (zajištění právní pomoci, navrhování důkazů), zavdává pochybnosti i o tom, zda je dostatečně zjišťován skutkový stav v souladu se správním řádem. V řízení o správním vyhoštění se rozhoduje vedle samotného vyhoštění o zásadní otázce – existenci důvodů znemožňujících vycestování (například pokud by se jednalo o osobu, již hrozí vážná újma v podobě mučení,

⁴⁷ Srov. § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle kterého lze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka v zásadě pouze v případě, že ohrožuje bezpečnost státu, závažným způsobem narušuje veřejný pořádek nebo ohrožuje veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí.

⁴⁸ >>Zákonem č. 161/2006 Sb., byla s účinností od 27. 4. 2006 provedena transpozice směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie L 158, 30/04/2004, S. 0077-0123 pod č. 32004L0038 (zdroj:<http://eur-lex.europa.eu/>), (dále jen „Směrnice“), byla přijata s cílem sjednotit a usnadnit úpravu volného pobytu a pohybu občanů Evropské unie v rámci jednotlivých členských států. Z úvodních ustanovení směrnice je zřejmé, že stěžejním pojmem je „občanství Unie“, které umožňuje každému občanu Unie základní a osobní právo se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o Evropské Unii (dále jen „smlouva“) a v opatřeních přijatých k jejímu provedení. Občanství Unie by tak mělo představovat základní postavení státních příslušníků členských států při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu. V bodě 11) úvodních důvodových ustanovení Směrnice je stanoveno, že „základní a individuální právo pobytu v jiném členském státě je občanům Unie přiznáno přímo Smlouvou a nezávisí na splnění správních postupů.“... Jak již Evropský soudní dvůr v rozsudku ze dne 8. 4. 1976 ve věci C-48/75 Royer konstatoval v § 51 odůvodnění, „pouhé zanedbání formalit týkajících se přístupu, pohybu nebo pobytu cizinců ze strany státního příslušníka členského státu není samo o sobě jednáním ohrožujícím veřejný pořádek a bezpečnost a nemůže samo o sobě odůvodňovat vyhoštění ani dočasné odnětí svobody pro účely tohoto opatření“

nelidského zacházení, ohrožení života apod.). K této otázce vydává závazné stanovisko Ministerstvo vnitra ČR. Správní řízení trvajících jeden den zavádá důvodnou pochybnost o individuálním přístupu k vytváření závazných stanovisek i navazujících rozhodnutí o správním vyhoštění.

Podle § 118 CZ se správním vyhoštěním „rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území“. Při stanovení doby vyhoštění je nadána cizinecká policie možností určit v zákonem stanovených hranicích její délku. Zákon diferencuje jednotlivá protiprávní jednání cizince vyhoštěním až na 3 roky, 5 let a 10 let. V mnoha rozhodnutích však rozhodující cizinecká policie nebyla příliš schopna svůj „výběr“ odůvodnit, popřípadě při stanovení délky zohlednit skutečnosti svědčící ve prospěch cizinců (předchozí délku legálního pobytu, vazby na území).

Kupříkladu cizince, která v ČR pobývala několik let, naposledy na základě povolení k dlouhodobému pobytu, který se jí nicméně nepodařilo prodloužit. Neodcestovala, neboť v ČR má přítele s trvalým pobytem a čtyři měsíce zde pobývala nelegálně. Nemocnice jí však při porodu nahlásila a byla zajištěna s dítětem. Vyhoštění dostala na 3 roky, což je maximální hranice stanovená zákonem pro pobyt bez víza a dokladu.

S tříletým vyhoštěním skončila i cizinka která přijela bez dokladů a v ČR pobývala na území bez dokladu a víza několik dní před podáním žádosti o azyl, a sama se úřadům přihlásila. Zajímavé je, že její druh, u kterého způsob vstupu na území i délka pobytu bez víza v ČR byla shodná a který navíc překročil hranice do dalšího státu EU, bylo správním vyhoštěním uloženo v délce jednoho roku.

Zásadním deficitem v řízení o správním vyhoštění je i právní nastavení **odvolacího řízení**. Předně se jedná o problematickou, a s ohledem na nález Ústavního soudu Pl.ÚS 17/09 ze dne 01.12.2009 (9/2010 Sb.) i teoreticky protiústavní, délku pro podání odvolání. Z běžné lhůty správního řádu, 15 dnů učinil zákonodárce pouhých dnů pět. Řada cizinců pochopitelně v této šibeniční lhůtě podat odvolání nestihne. Jakkoliv je možné teoreticky učinit odvolání ústně do protokolu, o této možnosti nejsou cizinci explicitně poučováni a je otázkou na kolik by byli schopni samostatně své námítky kvalifikovaně formulovat. Odvolání tedy podávají mnohdy opožděně s žádostí o navrácení v předešlý stav (§ 41 správního řádu) s argumentem, že až po poskytnutí právní pomoci jej bylo možné podat. Ve sledovaném období však cizinecká policie této žádosti o prominutí z důvodu pozdního přístupu k právní pomoci nevyhověla v jediném případě a to ani v řízení odvolacím.

Negativně je potřeba hodnotit i nadměrné využívání možnosti vyloučit v rozhodnutí odkladný účinek odvolání. Možnost vyloučit odkladný účinek zakotvuje § 85 odst. 2 správního řádu mimo jiné pro případy, že to vyžaduje naléhavě veřejný zájem. K vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění by mělo docházet pouze v případech, kdy převažuje naléhavý zájem na vyhoštění cizince nad jeho právem na efektivní opravný prostředek. V řadě případů však zajišťující a rozhodující cizinecká policie přistupovala k vyloučení odkladného

účinku i u cizinců, u kterých takový postup nebyl odůvodněn. Např. u výše uvedeného příkladu cizinky zajištěné ihned po porodu po několika měsících nelegálního pobytu, ale i u dalších cizinců, o jejichž vyhoštění bylo rozhodováno poprvé a důvodem byl pobyt bez víza a dokladu.

Samotné odvolání tedy rozhoduje ředitelství služby cizinecké policie jako orgán nadřazený jednotlivým inspektorátům, respektive odborům specializovaných činností, které o správním vyhoštění cizince v první instanci rozhodují. Bohužel na rozhodovací činnosti ředitelství bylo z některých rozhodnutí patrné, že se nejedná vždy o nezávislý přezkum zákonnosti a správnosti rozhodnutí na základě námitek odvolatele. V řadě případů odvolací orgán podobně jako orgán prvního stupně pomíjel skutečnosti svědčící ve prospěch odvolatele (předchozí délka pobytu na území, vazby zde), odmítal tvrzené námitky k procesu (např. nedostatečná znalost českého jazyka) jako „účelové“ a pouze akcentoval závažnost a nebezpečnost pobytu bez víza a dokladů. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání bylo tedy častým další a detailnější zdůvodňování (nad rámec rozhodnutí původního), proč bylo o vyhoštění rozhodnuto. Nicméně odvolací správní orgán by měl přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu v jeho znění (odůvodnění a úvahách) a posoudit nezávisle námitky. Není jeho úkolem přicházet s novými úvahami, které odůvodňují negativní rozhodnutí správního orgánu (nejedná se zde o změnu rozhodnutí dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu).

Na druhou stranu některá rozhodnutí o správním vyhoštění naopak byla zrušena v rámci tzv. přezkumného řízení (§ 94 a následující správního řádu), ke kterému cizinci s právní pomocí dali podnět. Jednalo se zejména o případy, kdy došlo v prvoinstančním řízení ke zjevnému porušení zákona.

Velice problematičtá je se správním vyhoštění související praxe cizinecké policie spočívající v zařazování údajů cizinců do tzv. **systemu smluvních států** (jinými slovy do Schengenského informačního systému zřízeného na základě Schengenské prováděcí úmluvy). V tomto systému jsou vedle věcí a osob hledaných v rámci trestních řízení, osob zmizelých apod evidovány také nežádoucí cizinci (jako osoby, jenž má být odepřen vstup). Nicméně Schengenská prováděcí úmluva (CELEX 42000A0922 (02)) neklade nutně podmínku zařazení každého cizince do systému. Podle článku 96 Úmluvy⁴⁹ jsou řazeny o cizincích záznamy v návaznosti na národní legislativu a rozhodnutí se *mohou* zakládat na tom, že cizinec je ohrožením veřejného pořádku a bezpečnosti nebo na tom, že byl vyhoštěn, navrácen nebo

⁴⁹ „Na základě národního záznamu vyplývajícího z rozhodnutí přijatých správními orgány nebo příslušnými soudy v souladu s procesním řádem stanoveným vnitrostátními právními předpisy budou zařazovány údaje o cizincích, o nichž byl pořízen záznam za účelem odepření vstupu.

Rozhodnutí se mohou zakládat na tom, že přítomnost cizince na území státu může znamenat ohrožení veřejného pořádku nebo bezpečnosti a ochrany státu.

To může nastat zejména:

a) u cizince, který byl odsouzen pro trestný čin s trestem odnětí svobody nejméně na 1 rok;
b) u cizince, u něhož existuje odůvodněné podezření, že spáchal závažné trestné činy, včetně uvedených v čl. 71, nebo proti němu existují hodnověrné důkazy, že má v úmyslu spáchat tyto trestné činy na území smluvní strany.

Rozhodnutí se mohou zakládat také na skutečnosti, že vůči cizinci bylo uplatněno opatření deportace nebo vyhoštění současně se zákazem vstupu, příp. pobytu, které nebylo zrušeno ani pozastaveno a bylo použito z toho důvodu, že cizinec nedodržel vnitrostátní právní předpisy týkající se vstupu a pobytu cizinců.“

vypovězen. A Evropský soudní dvůr v rozhodnutí ze dne 22. 10. 2009 ve spojených věcech C-261/08 a C-348/08 potvrdil, že Schengenská prováděcí úmluva nezakládá *povinnost* členských států vydat osobám z třetích zemí, které pobývají na jejich území neoprávněně rozhodnutí o vyhoštění.

K zařazení cizince do systému smluvních států samotný zákon o pobytu cizinců uvádí, že je-li „*důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek nebo bezpečnost smluvních států, informuje policie cizince o skutečnosti, že požádá o zařazení záznamu k jeho osobě do informačního systému smluvních států a poučí tohoto cizince o důsledcích tohoto opatření.*“ Zákon hovoří o *informování o zařazení* do systému, nicméně logickým výkladem je nutné dojít k závěru, že ve vyjmenovaných případech má cizinec do systému být i zařazován, nejen o tom informován. Opačný výklad by vedl k absurdnímu závěru, že pouze cizinec, který představuje jmenovaná nebezpečí je informován o zařazení a ostatní cizinci, u kterých nebezpečí není, nikoliv.

A contrario by tam ale jiní cizinci, u nichž uvedená nebezpečí dána nejsou, zařazováni být neměli. Přesto cizinecká policie v zásadě každému cizinci předává sdělení, že požádá o jeho zařazení do systému (bez ohledu na délku vyhoštění a povahu jednání). Ve sdělení není specifikováno koho zajišťující cizinecká policie požádá, (ale s ohledem na § zřejmě ředitelství služby cizinecké policie), ani v jaký časový okamžik bude přesně zařazení do systému provedeno.

Takové sdělení je navíc předáváno i cizincům, u kterých policie nerozhodla dosud o správním vyhoštění ani v prvním stupni – například u rodinných příslušníků občanů EU. Ačkoliv je nedostatkem právní úpravy, že zařazování do systému detailněji (časový okamžik, způsob sdělení apod.) neupravuje, není jistě namístě předjímat samotné rozhodnutí o správním vyhoštění a rovnou žádat o zavedení do systému u všech cizinců, se kterými probíhá řízení o vyhoštění.

3. 2 Přezkum zajištění

Přezkum důvodů zajištění ze strany policie

Podle ustanovení § 126 písm. a) CZ je policie povinna po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají. Do jaké míry je tato povinnost ze strany policie řádně plněna, zejména v případě žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a u zranitelných skupin osob, je skutečně sporné. Cizinci nejsou žádným způsobem informováni o tom, že policie činila kroky k takovému přezkumu a k jakým závěrům v tom či onom konkrétním případě dospěla.

Na žádost cizinců o přezkoumání, zda důvody zajištění nadále trvají, jim je vesměs sděleno, že policie přezkoumala důvody zajištění a zjistila, že neexistují žádné důvody, pro které by mohlo být zajištění ukončeno. Postupy policie v této oblasti jsou však ovládnuty zásadou vyhledávací, proto musí i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu). Navíc policie při svém údajném přezkumu dle § 126 CZ bere ohled v zásadě pouze na to, zda existuje rozhodnutí soudu ve věci zajištění a případně na něj údajně vyčkává (jak bylo doslova uvedeno v odpovědi). Přezkum zajištění existuje vedle řízení soudního a policie má proto povinnost samostatně zkoumat, zda trvají důvody zajištění. A přezkum důvodů

zajištění policií dle § 126 zákona o pobytu cizinců musí reflektovat samostatně také článek 5 Úmluvy a článek 8 Listiny. Zajištění a zbavení svobody totiž může dosáhnout až 180 dní, a nepochybně v jeho průběhu může zajištění také ztratit svůj zákonný účel - což jej činí zbavením svobody v rozporu s článkem 5 Úmluvy.

Někteří cizinci v analyzovaném požádali policii, aby v rámci svého postupu podle § 126 písm. a) CZ, tedy zkoumání, zda důvody zajištění trvají, stanovila ve smyslu § 147 správního řádu,⁵⁰ aby určil peněžitou či nepeněžitou záruku k zajištění účelu řízení o správním vyhoštění a propustil je tak ze zajištění, neboť zajištění je jiným (subsidiárním) institutem k zajištění účelu řízení o správním vyhoštění. Podle odst. 16 preambule směrnice EP a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení pobývajících státních příslušníků třetích zemí „*Využití zajištění za účelem vyhoštění by mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případech, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné.*“ K těmto návrhům se policie ve sledovaných případech nijak nevyjádřila.

Přezkum zajištění soudem

Proti rozhodnutí o zajištění je cizinec oprávněn podat ve lhůtě 30 dnů žalobu k soudu ve správním soudnictví podle § 65 a násl. soudního řádu správního⁵¹ (dále jen s.ř.s.). Rovněž může podat návrh na zahájení řízení o propuštění cizince ze zajištění podle § 200o a násl. občanského soudního řádu⁵² (dále jen o.s.ř.), a to zpravidla k okresnímu soudu, v jehož obvodu je zařízení pro zajištění cizinců.

Za největší nedostatek v soudním přezkumu je zřejmě nutné považovat neadekvátní délku těchto řízení.

Dle článku 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí soud zákonnost zbavení svobody přezkoumat „*urychleně.*“ Doslova Evropský soud pro lidská práva ve věci Amuur proti Francii připomněl, že „*jestliže rozhodnutí o držení spadá vzhledem k povaze věci do kompetence orgánu správního a nebo policejního, jeho prodloužení vyžaduje urychlenou kontrolu soudem, tradičním strážcem svobod jednotlivce (§ 43).*“ Přičemž ve věci Shamsa proti Polsku (rozsudek z 27. listopadu 2003) tento soud uvedl: „*Pro účely čl. 5 odst. 1 zbavení svobody, které trvá více dní a které nebylo nařízeno soudem nebo soudcem nebo jinou osobou 'oprávněnou vykonávat soudní činnost', nelze považovat za 'zákonnou' ve smyslu tohoto ustanovení. Jestliže tento požadavek není explicitně vyjádřen v čl. 5 odst. 1, lze jej vyvodit z článku 5 jako celku a především ze znění odst. 1 písm. c) (§ 59).*“ V tomto rozsudku Evropský soud pro lidská práva odkazuje dále na rozhodnutí Baranowski proti Polsku, podle kterého zbavení svobody přesahující dobu předvídanou v čl. 5 odst. 3 vyžaduje intervenci soudu⁵³.

⁵⁰ Ačkoliv existují různé názory na využití části druhé a třetí správního řádu v rámci postupů podle zákona o pobytu cizinců, na ustanovení § 126 CZ se podle § 168 CZ správní řád vztahuje v celém svém rozsahu.

⁵¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵² Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

⁵³ Baranowski proti Polsku, rozsudek ze dne 28. 3. 2000, stížnost č. 28358/95, odstavec 57: „*detention which extends over a period of several months and which has not been ordered by a court or by a*

Bohužel většina cizinců nedojde ochrany poskytované článkem 5 odst. 4 Úmluvy, podle kterého má každá osoba zbavená svobody právo na efektivní a tedy rychlý soudní přezkum.

Návrhy na propuštění dle 200o o.s.ř. podané u příslušného soudu (Okresní soud v Mladé Boleslavi) jsou v praxi pro navrhovatele zcela bez úspěchu. Soud na základě podávaných návrhů propustil jediného cizince⁵⁴. Ze způsobu rozhodování soudu bylo někdy patrné, že se návrhy zabývá pouze formálně.

V konkrétním případě byl cizinec zajištěn dle § 129 zákona o pobytu cizinců a rozhodnutí o zajištění považoval za nepřezkoumatelné. Návrh dle o.s.ř. u tohoto cizince tedy obsahoval námitky k § 129, tedy zajištění za účelem předání a k předmětné readmisní dohodě. OS Mladá Boleslav vydal usnesení, že návrh se zamítá, avšak v odůvodnění se soud vyjadřoval ke zcela irelevantnímu § 124 zákona o pobytu cizinců.

Žádným způsobem nebyla také v zamítavých rozhodnutích blíže hodnocena specifika případů, například u zranitelných skupin osob či občanů EU a jejich rodinných příslušníků. V případě zajištění rodin či rodičů s dětmi, v některých případech i novorozenaty se navrhovatelé (většinou navrhovatelky) z usnesení nedozvěděli nic k nadneseným námitkám ohledně disproportionality mezi jejich přestupkem (respektive možností vyhoštění) a zásahem do rodinného života rodiny. Přitom právě zbavení svobody dětí vedlo v nedávné době Evropský soud pro lidská práva k vyslovení porušení článku 3 a 5 Úmluvy v rozsudku *Muskhadzhieva a ostatní proti Belgii*.⁵⁵ Jistě i v České republice si cizinci zbavení svobody s dětmi zaslouží detailní posouzení jejich situace soudem. Individuálnímu posouzení okolností každého navrhovatele by mohlo napomoci i nařizování jednání, které soud v zásadě nenařizuje.

Za zcela základní deficit řízení je potom nutné považovat jeho délku. Soudní řízení o návrhu na propuštění v průměru trvá dva až tři měsíce, což je sice délka v českém soudnictví poměrně krátká, ale nelze se s ní spokojit. Jak bylo poznamenáno výše, jedná se zde o přezkum zbavení svobody osob a nelze přijmout přezkum v délce téměř poloviny maximální délky zajištění.

Naopak jako pozitivní lze hodnotit zejména v posledních měsících zvyšující se počet rozhodnutí soudu o předběžných opatřeních. Soud v řadě případů na návrh navrhovatelů rozhodl, že do doby vydání rozhodnutí o zákonnosti zajištění nesmí policie činit kroky k předání, navrácení navrhovatele.

Problematické bylo ale při podávání návrhů dle občanského soudního řádu i liknavé, až nezákonné jednání policie.

judge or any other person “authorised to exercise judicial power” cannot be considered “lawful” in the sense of that provision.“

⁵⁴ Podle oficiálního sdělení OS Mladá Boleslav z listopadu 2009 bylo v letech 2007, 2008 a části roku 2009 podáno 57 návrhů, ale pouze jediný skončil usnesením nařizující propuštění. Z vyjádření z dubna 2010 pak plyne, že bylo od listopadu 2009 podáno dalších 25 návrhů a z nich opět jeden skončil usnesením o nařízení propuštění.

⁵⁵ Rozsudek ze dne 19 ledna 2010, stížnost č. 41442/07

V rámci řízení o propuštění cizince ze zajištění podle § 200o a násl. občanského soudního řádu v konkrétním případě návrh na jeho zahájení poslal cizinec prostřednictvím orgánu policie, který jej zajistil. Ten má podle § 200q občanského soudního řádu povinnost k takovému návrhu připojit spisy, které se cizince týkají, a doručit je spolu s návrhem do 24 hodin příslušnému soudu. Tato lhůta je sice pořádková, nicméně její zavedení je dokladem zájmu zákonodárce na urychleném skončení řízení.⁵⁶ Konkrétní orgán policie nemá povinnost takový návrh do 24 hodin pouze poslat, nýbrž do 24 hodin má být dle zákonné úpravy doručen příslušnému soudu. V tomto případě tak orgán policie neučinil, ale dokonce takřka po dvou měsících takový návrh nebyl soudu doručen a řízení ve věci tak u něj nebylo zahájeno. Přitom cizinec na přední straně svého podání uvedl i příslušné zákonné ustanovení, podle kterého měl orgán policie postupovat. Proti tomuto postupu cizinec podal k příslušnému orgánu policie stížnost. Ten ji shledal důvodnou a cizinci bylo sděleno, že vedení příslušného orgánu policie bylo uloženo ihned opakovaně proškolit policisty z problematiky uvedené v ustanovení § 200o a násl. občanského soudního řádu a zvýšit v této oblasti svou kontrolní činnost.

Žaloby proti rozhodnutí o zajištění byly, co do skutečného soudního přezkumu, o poznání přínosnější, nicméně ani zde nelze hovořit o efektivním soudním přezkumu.

Jak vyplývá z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince je třeba rozhodnout přednostně a urychleně; přednostně a urychleně je třeba postupovat rovněž při předložení spisu s kasační stížností zajištěného cizince Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí.⁵⁷ Ostatně Nejvyšší správní soud v této věci skutečně může sloužit za vzor. Namátkou lze totiž v této věci poukázat na řízení, ve kterém Nejvyšší správní soud, a to jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, rozhodl o kasační stížnosti zajištěného cizince ve věci rozhodnutí o zajištění do 15 dnů od nápadu.⁵⁸

V konkrétním případě KS Ostrava zrušil rozhodnutí policie a cizinka byla propuštěna. Ovšem i v tomto případě byla problémem neúnosná délka soudního přezkumu. KS Ostrava zrušil rozhodnutí policie po pěti měsících zajištění. Přičemž některé krajské soudy, zejména Městský soud v Praze, nejsou schopny ani v 6 měsících (maximum zajištění) rozhodnout. Mnoho cizinců proto přistoupilo již k vyzývání nadřízených soudů, aby rozhodujícímu soudu určily lhůtu k vydání rozhodnutí § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Pokud je rozhodnuto o propuštění cizince, respektive o zrušení rozhodnutí o zajištění ve správním soudnictví, měl by být propuštěn (§ 127 CZ). Ve sledovaném období došlo v některých případech sice ke zrušení rozhodnutí o zajištění, překvapivě však nedošlo k propuštění cizince.

Jednalo se o případy cizinců zajištěných za účelem předání podle readmisní smlouvy, kdy cizinecká policie ve všech sledovaných případech místo propuštění cizince přistoupila k vydání nové rozhodnutí o zajištění – třeba i za jiným účelem –, aniž by byl cizinec ze zajištění propuštěn. Tento postup je policií odůvodňován tím,

⁵⁶ Mazanec, M. In: Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. I. díl. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, 1009 s.

⁵⁷ R 1850 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

⁵⁸ Srov. řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, sp.zn. 9 As 68/2009, www.nssoud.cz.

že v souladu s ustanovením § 78 odst. 4 s.ř.s. pokud soud zruší rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. A nové rozhodnutí je vydáno právě v tomto dalším řízení, existují-li důvody zajištění.

Pokud však bylo rozhodnutí o zajištění soudem ve správním soudnictví zrušeno, zajištění cizince musí být ukončeno. K tomuto závěru vede několik premis. Předně podle ustanovení § 127 odst. 1 písm. b) CZ rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince, musí být zajištění bez zbytečného odkladu ukončeno. Účelem této normy bylo bezpochyby uvést vnitrostátní právní řád do souladu s čl. 5 odst. 4 Úmluvy podle kterého každý, kdo byl zbaven svobody má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li jeho zbavení svobody nezákonné.

Proto jestliže soud, který rozhoduje o zákonnosti zbavení svobody ve smyslu Úmluvy, dojde k závěru, že zbavení osobní svobody bylo nezákonné, musí takové rozhodnutí vést k propuštění cizince ze zajištění. Uvedené platí nejen pro řízení o propuštění cizince ze zajištění podle § 200o a násl. o.s.ř., nýbrž i pro řízení podle § 65 a násl. s.ř.s. Je třeba připomenout, že „...soudní kontrola zajištění, která náležela v letech 2000 až 2002 soudům činným v občanském soudním řízení, se po reformě správního soudnictví dělí mezi soudy činné ve správním soudnictví a soudy činné v občanském soudním řízení...Od 1. 1. 2003 došlo ke změně především v tom směru, že samotné rozhodnutí orgánu policie o zajištění je přezkoumáváno správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (díl 1 hlava II soudního řádu správního). Soudům v občanském soudním řízení zůstává pravomoc k rozhodování o propuštění cizince ze zajištění...obrana cizince proti zajištění je dvojí, jak shora uvedeno: ve správním soudnictví proti samotnému rozhodnutí o zajištění (správní soud přezkoumává zákonnost správního aktu), a v řízení podle § 200o se rozhoduje o tom, zda zajištění má dále trvat.“⁵⁹ Podle citovaného komentáře pokud správní soud zruší rozhodnutí o zajištění, je tím zajištění „ukončeno“.⁶⁰

Nepropuštění cizince ze zajištění v takovém případě tak zcela zjevně odporuje citovanému ustanovení § 127 odst. 1 písm. b) CZ, neboť ten nedává policii jinou možnost, než ukončit zajištění (srov. dikci „zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno“). Časové určení „bez zbytečného odkladu“ pak naznačuje, že k propuštění cizince nemusí dojít zcela okamžitě, ale až po určité formální organizaci jeho propuštění, kterým je možno rozumět „další řízení“ ve smyslu § 78 odst. 4 s.ř.s. V každém případě však policie musí činit, a to okamžitě, kroky k propuštění takového cizince. Ačkoliv soud rozsudkem rozhodnutí o zajištění „toliko“ zruší a vrátí k dalšímu řízení, nemůže policie jeho výkon, tedy propuštění cizince odložit do doby, než v dalším řízení vydá nové rozhodnutí. Rozhodnutí o zajištění je totiž právním základem pro zajištění cizince a není-li ho, pak není ani právního důvodu k zajištění (ani k trvání zajištění) cizince. Zajištění cizince a jeho umístění do zařízení je podmíněno existencí správního aktu (rozhodnutí). Jiný výklad není možný, neboť zbavení osobní svobody musí být upraveno zákonem (čl. 5 Úmluvy) a musí být podmíněno i vydáním a existencí individuálního správního aktu. V opačném případě by zajištění cizince a jeho umístění do zařízení pro zajištění cizinců záviselo zcela na libovůli správního orgánu, což by opět porušovalo (nejen) článek 5 Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva k tomu ve věci Saadi proti Spojenému království uvedl: „*Pokud zkoumáme ‚zákonnost‘ zajištění včetně otázky, zda bylo ‚řízení stanovené zákonem‘ dodrženo, Úmluva se odkazuje v zásadě na vnitrostátní právo a ukládá*

⁵⁹ MAZANEC, M. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L. KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. I. díl.* 7 vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 1003-1005.

⁶⁰ Tamtéž, s. 1007.

*povinnost, aby byl postup v souladu s hmotným a procesním vnitrostátním právem, ale navíc vyžaduje, aby zbavení svobody bylo v souladu s účelem čl. 5, tedy aby jednotlivci byli chráněni před libovůlí...*⁶¹

Ve světle citovaných ustanovení je tak třeba vykládat i ustanovení § 78 odst. 4 s.ř.s. Krajský soud ve správním soudnictví totiž nemá v případě zrušení rozhodnutí o zajištění jinou pravomoc než podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátit věc k dalšímu řízení, neboť státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Toto „řízení“ se však musí omezit na ukončení zajištění, které musí nastoupit bez zbytečného odkladu po zrušení původního rozhodnutí soudem ve správním soudnictví. Jestliže totiž zákonodárce přiznal v České republice pravomoc rozhodovat o zákonnosti zajištění cizince soudům ve správním soudnictví, které nemají možnost cizince ze zajištění propustit, ale mohou toliko pouze zrušit rozhodnutí o zajištění, musí policie, aby dodržela imperativ čl. 5 odst. 4 Úmluvy, po zrušení rozhodnutí o zajištění soudem ve správním soudnictví toto zajištění bez zbytečného odkladu ukončit. Postup policie v konkrétním případě poměrně nešťastně dokonce aproboval Krajský soud v Plzni, podle kterého je kategoričnost ustanovení § 127 odst. 1 písm. b) CZ oslabena jednak uspořádáním Hlavy XI CZ, jednak užitím výrazu „bez zbytečného odkladu“, který podle něj má „*rozměr časový, ale i důvodový, tj. není-li důvodu postupovat jinak.*“⁶² Krajský soud v Plzni v tomto rozsudku předně poukázal na to, že „obecná ustanovení“ týkající se zajištění cizince jsou upravena v Hlavě XI CZ před ustanovením § 129 upravujícím zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu a že podle některých výkladů se vztahují pouze na zajištění cizince za účelem správního vyhoštění a zajištění cizince za účelem vycestování. Výklad gramatický, systematický a teleologický však vede ke konstatování nesprávnosti tohoto výkladu. Pokud úmyslem zákonodárce bylo omezit povinnost policie ukončit zajištění pouze na případy zrušení rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění a rozhodnutí o zajištění cizince za účelem vycestování, nepoužil by v dikci § 127 odst. 1 písm. b) CZ obecného pojmu „rozhodnutí o zajištění cizince“.

3. 3 Mezinárodní ochrana

V průběhu roku 2009 požádalo o mezinárodní ochranu v ZZC Bělá-Jezová 127 cizinců. Při rozdělení podle jejich státní příslušnosti bylo nejvíce občanů Ukrajiny (37), Mongolska (15) a Běloruska (9).⁶³ Počet žadatelů v zařízení pro zajištění cizinců, kteří by byli občany Ukrajiny od poloviny roku 2009 rapidně klesl, a to z důvodu, že občané Ukrajiny začali být zajišťováni za účelem předání podle Dohody mezi Evropským Společenstvím a Ukrajinou o zpětném přebírání osob a tito v zařízení pro zajištění cizinců o mezinárodní ochranu požádat nemohou (srov. výše). Občané Ukrajiny, kteří požádali v zařízení pro zajištění cizinců o mezinárodní ochranu, představují napříště spíše výjimku. Jednalo se kupříkladu o dvě cizinky, které požádaly o mezinárodní ochranu jménem svého nezletilého dítěte umístěného

⁶¹ Evropský soud pro lidská práva: *Saadi v. Velká Británie*, stížnost č. 13229/03, rozsudek Velkého senátu ze dne 29.01.2008.

⁶² Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26.02.2010, č.j. 30 A 7/2010-37.

⁶³ Srov. <http://www.mvcr.cz/clanek/souhrnna-zprava-o-mezinarodni-ochrane-za-rok-2009.aspx> a další statistiky uvedené na <http://www.mvcr.cz>.

s nimi v zařízení. V jednom případě se podařilo prosadit, aby bylo umožněno projevit úmysl o mezinárodní ochraně občanu Ukrajiny, který podle výroku rozhodnutí o zajištění byl zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců.

Zákonem (§ 3a AZ) vyloučená možnost požádat v ČR o udělení mezinárodní ochrany u cizinců zajištěných za účelem předání a průvozu je kontroverzní otázkou kompatibility zákona s ústavním pořádkem. Vzhledem k tomu většina zajištěných navrhuje soudům věc předložit k soudu ústavnímu.

Dle § 129 jsou zajišťovány i osoby, u kterých je zjištěno, že žádali o mezinárodní ochranu v jiném členském státě. Tyto osoby zde nemohou projevit úmysl žádat o mezinárodní ochranu. Nicméně několik nedávných případů Čečenců a Dagestánců žádajících v Polsku o azyl, kteří se snažili dostat do Rakouska za rodinnými příslušníky (někdy těmi nejbližšími, manželi či rodiči), ukazuje druhou stránku tohoto ustanovení. Česká republika dle sdělení Oddělení Dublinského střediska nemůže žádat další členský stát (Rakousko), aby z humanitárních důvodů o žádosti těchto cizinců rozhodovalo, neboť zde v ČR nepožádali o mezinárodní ochranu a „neběží“ zde dublinské řízení. Cizinci se tedy vždy vrací do odpovědného Polska a až zde se případně řeší žádost o převzetí do Rakouska. OPU považuje tyto postupy za velice nešťastné a zbytečně finančně náročné. ČR by měla mít možnost řešit tyto „dublinské případy.“

U cizinců zajištěných za účelem správního vyhoštění, kteří požádali o mezinárodní ochranu, se za analyzované období u poměrně velké části z nich jednalo o žádosti opakované.⁶⁴ Ustanovení § 10a písm. e) AZ přitom za nepřipustnou označuje takovou žádost, kterou cizinec podal opakovaně, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany. Nepřipustná žádost je přitom důvodem pro zastavení řízení (§ 25 písm. i) AZ). Ustanovení § 10a písm. e) bylo do zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 379/2007 Sb., a to s účinností od 21.12.2007. Vyvstala otázka, jak nahlížet na žádosti o udělení mezinárodní ochrany, žádosti o azylu či žádost o přiznání postavení uprchlíka podle dřívějšího zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, tedy na žádosti podané a řízení pravomocně skončená před datem účinnosti uvedené novely, zejména s ohledem na zákaz zpětné účinnosti zákona (*lex retro non agit*). Řešení této otázky není zcela jednoznačné a by rozhodující orgány proto měly při zkoumání naplnění podmínek pro zamítnutí žádosti v těchto případech postupovat velice obezřetně. Navíc se u předchozích žádostech nemuselo jednat o žádost o udělení mezinárodní ochrany, nýbrž o žádost o azyl, respektive žádost o přiznání postavení uprchlíka.

Spornou je i otázka posuzování opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu u osob, které v minulosti sice žádali, ale pod zcela jinými údaji, včetně země původu. Takovou žádost ministerstvo u dvou případů považovalo za žádost opakovanou. Nicméně je sporné, zda jí lze takto označit, když důvody uváděné žadatelem jsou jiné a zejména odůvodněnost obav nebyla v minulé žádosti vzhledem k „nové“ zemi původu posouzena. Tyto žádosti by spíše měly být posouzeny meritorně s tím, že změna identity může pochopitelně znamenat zásadní snížení věrohodnost žadatele.

Podá-li cizinec proti rozhodnutí o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany žalobu k soudu ve správním soudnictví, nemá tato ze zákona odkladný

⁶⁴ Podle výše citovaných statistických zdrojů činil počet opakovaných žádostí 49,68 % všech žádostí podaných v roce 2009 na území České republiky.

účinek (§ 32 odst. 3 AZ) a policie tak může činit kroky vedoucí k jeho vyhoštění. Odkladný účinek by žalobě na návrh cizince mohl přiznat soud podle obecného ustanovení § 73 odst. 2 s.ř.s.⁶⁵ Rozhodovací praxi se objevil i názor, že jestliže odkladný účinek vylučuje zákon o azylu, není možné žalobě odkladný účinek přiznat. S tímto názorem však autoři nesouhlasí a odmítá jej rovněž Ministerstvo vnitra.

Jako problematická se jeví praxe místně příslušného Krajského soudu v Praze, který o návrzích na přiznání odkladného účinku povětšinou rozhoduje až spolu s rozhodnutím ve věci, přesto, že u tohoto návrhu lze hovořit o kumulaci důvodů pro přednostní vyřízení.⁶⁶ Není tak zcela jasné postavení takového cizince, zvláště pak, pokud nebyl vyhoštěn a po 180 dnech je propuštěn ze zajištění s tím, že řízení před soudem ještě neskončilo, ale přitom má povinnost opustit do stanovené doby území ČR. Okolnost, zda v předcházejícím řízení bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno v souladu s právem, tedy že skutečně neuvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení, by měla být soudem ve správním soudnictví přezkoumána.

⁶⁵ Podle § 73 odst. 2 s.ř.s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

⁶⁶ Srov. § 56 odst. 1, odst. 2 s.ř.s.

POUŽITÁ LITERATURA:

BUREŠ, J., DRÁPAL, L. KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. I. díl. 7* vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.

HENDRYCH, D. a kol: *Právní slovník*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2001.

HENDRYCH, D. a kol: *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Praha : C. H. BECK, 2009

KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

POŘÍZEK, P. *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění*. Brno : SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty), 2004.

VEDRAL, J. *Správní řád, komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006

INTERNETOVÉ ZDROJE:

Internetové stránky Nejvyššího správního soudu ČR: <http://www.nssoud.cz>

Internetové stránky Ústavního soudu ČR: <http://nalus.usoud.cz>

Internetové stránky Soudního dvora Evropské unie: <http://curia.europa.eu>

Internetové stránky Evropského soudu pro lidská práva: <http://www.echr.coe.int>

Internetové stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky:
<http://www.psp.cz>

Databáze EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

Portál veřejné správy České republiky: <http://portal.gov.cz>

