

**Univerzita Karlova**

**Právnická fakulta**

*Katedra správního práva a správní vědy*

# **Správní zajištění cizince**

**Diplomová práce**

Praha, únor 2013

Adéla Zelenková

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne .....

Podpis:

**Poděkování:** Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu této práce doc. JUDr. Vladimíru Vopálkovi, CSc. za rady a vedení této práce.

# Obsah

Právnická fakulta .....	1
Katedra správního práva a správní vědy .....	1
Čestné prohlášení .....	2
Obsah .....	1
Úvod.....	3
1.    Obecná charakteristika institutu zajištění.....	6
Právní prameny upravující zajištění cizinců .....	6
1.2 Institut zajištění ve střetu právních principů .....	9
1.3 Charakteristika institutu zajištění dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod .....	11
2. Správní zajištění dle zákona o pobytu cizinců.....	13
2.1 Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (§ 124 ZPC).....	14
2.1.1 Podmínky zajištění.....	15
2.1.2 Důvody zajištění .....	16
2.1.3 Soulad zákonné úpravy s ústavním právem.....	17
2.2 Zajištění za účelem vycestování (§ 124b ZPC) .....	19
2.3 Zajištění za účelem průvozu nebo předání (§ 129 ZPC).....	21
2.3.1 Zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným státem Evropské Unie .....	21
2.3.2 Zajištění za účelem předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropského společenství.....	22
2.3.3. Zajištění za účelem průvozu .....	23
2.4 Aspekty společné všem třem druhům zajištění.....	23
2.4.1 Rozhodnutí.....	24
2.4.2 Doba zajištění .....	24
2.4.3 Přezkum rozhodnutí o zajištění.....	26
2.4.4. Ukončení zajištění.....	30
2.5 Zajištění občanů EU.....	32
2.6 Žádost o mezinárodní ochranu v zařízení pro zajištění cizinců.....	34
2.7. Alternativy zajištění .....	36
2.7.1 Definice pojmu „alternativy zajištění“ .....	36
2.7.2 Alternativy zajištění dle zákona o pobytu cizinců .....	38
3. Zajištění cizince dle zákona o azylu .....	41
3.1 Pojem mezinárodní ochrany .....	41
3.2. Zajištění žadatele na mezinárodním letišti.....	43
3.2.1 Zadržetí cizince v tranzitní zóně mezinárodního letiště .....	43
3.2.2 Zajištění žadatele v přijímacím středisku na mezinárodním letišti dle § 73 ZoA .....	44
3.2.3 Zranitelné skupiny žadatelů .....	47
3.4 Zajištění žadatele v přijímacím středisku dle § 46a odst. 1 ZoA.....	49
3.5 Zajištění na základě tzv. Dublinského nařízení .....	50
3.6 Zajištění žadatele na vstupu do azylové procedury z pohledu evropského práva 50	

4. Zajištění nezletilých.....	53
4.2 Zajištění nezletilých podle ZPC.....	54
4.3 Zajištění nezletilých podle ZoA.....	55
5. Dozor a kontrola dodržování práv cizinců v zajištění .....	57
Závěr .....	58
Summary.....	60
Použitá literatura .....	63
Knižní publikace .....	63
Samostatně tištěné publikace nevládních organizací.....	63

# Úvod

Tato diplomová práce se věnuje institutu správního zajištění jakožto jednomu z nástrojů, které má stát k realizaci své migrační a azylové politiky. Funkce správního zajištění, tak jak ji vymezuje mezinárodní právo a jak je také upravena v právním řádu České Republiky, je dvojitá. Za první zajištění slouží k realizaci deportace neregulérních migrantů z území státu a za druhé k zamezení vstupu nežádoucích osob na toto území.

Problematika migrace a stanovování či přehodnocování právních nástrojů k její regulaci je vysoce aktuálním tématem v rámci celé Evropské unie. Mnoho států se potýká s přílivem uprchlíků a migrantů. Každý stát má svůj charakteristický problém, někde převažuje imigrace ekonomická, jinde imigrace motivovaná důvody azylovými atd.<sup>1</sup> Všechny členské státy mají ve svém právním řádu ustanovení, která upravují správní zajištění cizinců. Užití tohoto nástroje v posledních letech významně vzrostlo, stal se běžnou součástí výkonu migrační a azylové politiky. Tato praxe v nakládání s příchozími cizinci je v současnosti také častým předmětem kritiky ze strany nevládních či mezinárodních organizací. V takových případech státy zpravidla ospravedlňují své jednání zvyšujícím se počtem příchozích cizinců a potřebou bránit integritu své země.<sup>2</sup>

Nelegální migrace jako taková je jistě závažným problémem z pohledu každého státu. Největším problémem je však zejména pro cizince samotné. Mnoho z nich se ve snaze opustit zemi původu dostane do tíživé situace, podstoupí často riskantní cestu do své cílové destinace, kde se nezdědka stávají obětmi vykořisťování či obchodu s lidmi.<sup>3</sup> Tyto faktory by měly být brány v potaz při sestavování migrační politiky. Tato práce se věnuje jak nelegálním migrantům, tak i žadatelům o mezinárodní ochranu. Ačkoliv se na každou z těchto dvou skupin vztahuje jiná právní úprava, obě spojuje následující:

---

<sup>1</sup>Jednou z nejznámějších teorií, zabývajících se příčinami migrace je tzv. teorie push and pull. Podle ní je základní premisou toho, aby došlo k migraci, existence sil, které člověka z území, kde žije, vypuzují (push) a naopak přitahují (pull) do míst, kam směřuje. Mezi „push“ faktory lze zařadit např. válečné či náboženské konflikty, ekonomickou nestabilitu či změnu životních standardů. „Pull“ faktory mohou být naopak vyšší životní úroveň, politická stability či svoboda.

<sup>2</sup> CORNELISSE G. Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty, str. 2.

<sup>3</sup> VICTORINO A. Immigration: Asylum and social integration, str. 33.

chybějící povolení orgánů státu ke vstupu či pobytu na území. To představuje faktický základ pro možnost jejich správního zajištění.

Zatímco v trestním řízení je to výhradně soudní orgán, který vydává rozhodnutí o omezení či odnětí svobody, v případě správního zajištění cizinců jsou to orgány správní. Navíc doba správního zajištění dle zákona o pobytu cizinců může dosáhnout celkově až 18 měsíců, což odpovídá délce trestu odnětí svobody dle trestního zákona za mnoho středně závažných trestných činů. Ve srovnání s tímto se cizinci svojí činností vedoucí k zajištění dopouštějí nanejvýš správních deliktů. Příslušné správní orgány navíc často přistupují k využití instrumentu zajištění zcela automaticky a nadbytečně, ačkoliv dopady na život cizince jsou velmi závažné. Ještě více nepoměrné je toto srovnání u žadatelů o mezinárodní ochranu. V těchto případech jsou žadatelé de facto trestáni za to, že opustili zemi původu a vyhledali ochranu před pronásledováním. Ačkoliv Úmluva o právním postavení uprchlíků poskytuje žadatelům o mezinárodní ochranu jisté záruky před zbavením osobní svobody, zákon o azylu zajištění žadatelů umožňuje a v praxi se často setkáváme s nadužíváním zajištění jak u osob, které požádaly o mezinárodní ochranu buď v tranzitním prostoru mezinárodního letiště nebo po vstupu na území České republiky v přijímacím středisku, tak i u osob žádajících o mezinárodní ochranu poté, co byly zajištěny jako nelegální migranti.

Cílem této práce je provést rozbor institutu správního zajištění neregulérních migrantů a žadatelů o mezinárodní ochranu dle české právní úpravy doplněný o pohled evropského práva. První část práce se věnuje obecné charakteristice institutu správního zajištění společné pro obě skupiny zajištěných cizinců. Druhá se specificky zabývá zajištěním dle zákona o pobytu cizinců, čili zajištěním sloužícímu k realizaci deportace neregulérních migrantů. Třetí část rozebírá zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu dle zákona o azylu. Dále se v této práci zabývám problematikou zajištění nezletilých cizinců a problematikou kontroly dodržování lidských práv v místech výkonu správního zajištění.

V průběhu práce se zaměřuji také na změny, jež přinesla do problematiky zajištění zásadní novela zákona o pobytu cizinců, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 427/2010, účinná od 1.1.2011. Reflektuji i věcný záměr nového zákona o pobytu

cizinců, který předložilo ministerstvo vnitra k připomínkovému řízení<sup>4</sup> a vládní návrh novely zákona o azylu, jenž je v současné době v legislativním procesu ve druhém čtení. Zároveň jsem se zde snažila využít také praktických poznatků získaných během své praxe v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové v rámci dvouleté pracovní činnosti v Organizaci pro pomoc uprchlíkům. Tato zkušenost mi pochopitelně umožnila spatřovat především nedostatky právní úpravy dopadající na konkrétní v detenci zajištěné osoby, přesto bych ráda na celou problematiku nahlížela pokud možno objektivně a zohledňovala nejen potřeby a nároky zajištěných, ale stejně tak i oprávněné nároky státu uplatňující se v dané oblasti.

Používanou metodou práce bude především analýza jednotlivých zdrojů a jejich komparace.

Text této diplomové práce reflektuje právní stav ke dni 30. ledna 2013.

---

<sup>4</sup> Poslední zveřejněná verze věcného záměru, která byla předložena připomínkovým místům, pochází ze dne 6. 3. 2012.



# 1. Obecná charakteristika institutu zajištění

## *Právní prameny upravující zajištění cizinců*

Při psaní této práce jsem vycházela z následujících pramenů:

A) Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen LZPS). Z hlediska stupně právní síly předpisů, v nichž jsou obsaženy normy upravující omezení či zbavení svobody pohybu a pobytu a dopadající tak i na správní zajištění, má zásadní význam čl. 14 LZPS, podle něhož je svoboda pohybu a pobytu zaručena a může být omezena pouze zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých. Podle čl. 8 LZPS je osobní svoboda zaručena a nikdo nesmí být zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.

B) Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České Republiky (dále jen ZPC), který upravuje správní zajištění cizinců neoprávněně pobývajících na území České Republiky. Zajištění dle tohoto zákona by se dalo označit jako zajištění za účelem deportace jakožto jeden ze dvou typů zajištění cizince, tak jak je definuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod.

C) Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu upravuje druhý typ zajištění, který slouží k zabránění neautorizovaného vstupu cizince na území státu. Subjektem zajištění jsou zde žadatelé o mezinárodní ochranu.

D) Pramenem práva jsou také vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, a které mají tzv. aplikační přednost a jsou tak nadřazeny zákonům obyčejným. Mezi nejvýznamnější mezinárodní smlouvy, které se dotýkají zajištění cizinců a garantují jim určitá subjektivní práva patří zejména následující:

- Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, č. 209/1992 Sb. (dále jen EÚLP), která stanoví obecné podmínky možnosti zbavení svobody osob [Čl. 5 odst. 1 písm. f)].

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, č. 120/1976 Sb., (dále jen MPOPP), který zakazuje omezení svobody jinak na základě zákonem vymezených důvodů a postupem, který je v souladu s procesním právem a zaručuje důstojné zacházení s osobami omezenými na svobodě (čl. 9 a 10).
- Úmluva o právech dítěte, č. 104/1991 Sb., která zdůrazňuje princip „nejlepšího zájmu dítěte“, který se promítá do všech právních instrumentů. Výslovně také zajišťuje potřebný standard pro děti – uprchlíky (čl. 3, 22).
- Úmluva o právním postavení uprchlíků, č. 208/1993 Sb. (dále jen Ženevská úmluva), kterou se státy zavázaly, že nebudou uplatňovat na pohyb uprchlíků jiná než nezbytná opatření (čl. 31).
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, č. 143/1988 Sb. (dále jen Úmluva proti mučení) ukládá smluvním státům povinnost nevypovědět, nevrátit či nevydat osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení (čl. 3).
- Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, č. 9/1996 Sb. (dále jen Evropská úmluva proti mučení). Úmluvou byl zřízen Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), který prostřednictvím návštěv zjišťuje, jak je zacházeno s osobami zbavenými svobody, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením a před nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním.

E) Na unijní úrovni upravují zajištění cizinců směrnice a nařízení, která musí být v souladu s ustanoveními Ženevské úmluvy<sup>5</sup>. Mezi hlavní legislativní akty společného evropského azylového systému<sup>6</sup>, patří:

- Směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen přijímací směrnice)

---

<sup>5</sup> Čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské Unie (dále jen SFEU)

<sup>6</sup> Společný evropský azylový systém je definován jako systém společných unijních pravidel v oblasti azylu. V první fázi jeho budování bylo cílem harmonizovat právní rámce členských států na základě společných minimálních standardů. Právním základem byl čl. 63 Smlouvy o založení Evropského společenství (v současné době čl. 78 SFEU). Druhou fází by mělo být hodnocení dopadů harmonizace a zvyšování těchto standardů.

- Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen procedurální směrnice), která upravuje zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu.

- Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen kvalifikační směrnice).

Hodnocení dopadů transpozice těchto tří směrnic ukázala, že nejen právní úprava, ale zejména praxe členských států stále není jednotná.<sup>7</sup>

- Nařízení Rady č. 343/2003/ES ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (dále jen Dublinské nařízení). Toto nařízení je významným předpisem ve vztahu jak k zajištění podle zákona o azylu, tak i k zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen Návratová směrnice) je stěžejním unijním předpisem pro zajištění a navracení cizinců dle zákona o pobytu cizinců.

F) Důležitými prameny, ze kterých také čerpá tato práce, jsou i rozhodnutí vnitrostátních a nadnárodních soudů:

- Ústavní soud, jehož nálezy mají normativní právní sílu:
  - o Nález pléna 10/08 ze dne 12. května 2009 - k ústavnosti právní úpravy zajištění cizince za účelem správního vyhoštění
- Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP):

---

<sup>7</sup> Došlo proto k schválení jejich přepracovaného znění a v současné době probíhá členským státům dvouletá transpoziční lhůta. Dle důvodové zprávy k novele zákona o azylu, jsou právě přepracovaná znění směrnic důvodem navrhovaných změn zákona o azylu. Hodnocení je dostupné např. na stránkách European Council on Refugees and Exiles: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/150.html>

- Rozsudek Rashed proti České Republice, č.j. 298/07 ze dne 27. listopadu 2008
- Rozsudek Saadi proti Spojenému Království, č.j. 13229/03, ze dne 29. ledna 2008
- Rozsudek M.S. proti. Belgii, č. 50012/08, ze dne 6. února 2012
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS):
  - Rozhodnutí 2 As 14/2009-50 ze dne 14. května 2009
- Rozhodnutí Evropského soudního dvora (dále jen ESD)
  - Rozsudek C-215/03 Salah Oulane v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, ze dne 17. února 2005
  - Rozsudek C-48/75 Stát proti Royer ze dne 8. dubna 1976
  - Věc Arslan proti Policii ČR (C-537/11) – dosud nerozhodnuto

## ***1.2 Institut zajištění ve střetu právních principů***

Problematika migrace a azylu je do jisté míry v rámci Evropské unie harmonizována, přesto hlavní odpovědnost a rozhodovací pravomoci při nastavování právních regulativů migrace a při jejich vykonávání zůstávají interní záležitostí jednotlivých států. Dalo by se říci, že EU stanovuje jen jakési hranice, které jednotlivé státy nesmějí překračovat. Tyto hranice vyplývají také z dalších mezinárodněprávních dokumentů, kterými je stát vázán.

Jistá míra svobody, která je v tomto ohledu ponechána jednotlivým státům, je neprostou nezbytností nejen vzhledem k nestejným a dynamicky se proměňujícím demografickým, geopolitickým i ekonomickým souvislostem migrace, ale také vzhledem k potřebě umožnit jednotlivým státům vykonávat vlastní nezávislou zahraniční politiku. Ta je neodmyslitelným atributem suverénního státu. Tento princip se však, nejen v teoretické rovině, neřídka dostává do konfliktu s principy lidských práv, k nimž se Evropská unie jako celek i její jednotlivé státy hlásí. Lidsko-právní

principy, ve svém tradičním evropském pojetí navazujícím na osvícenské teorie, mají přitom v samotných základech nesmazatelně zakotven nárok na univerzální platnost.<sup>8</sup>

Tento teoretický universalismus lidských práv funguje však i v samotné Evropě, která je jeho domovem, spíše jako jakýsi myšlený úběžník. Reálná politika suverénních států se k němu přibližuje převážně jen tam, kde jí v tom nebrání ohledy na ostatní, často mnohem „přízemnější“ životní či jednoduše politické (nezřídka vnitro-politické, či stranickopolitické) zájmy. Tím není univerzalistický nárok lidských práv popřen, jeho platnost jako normativního principu je v naší západní civilizaci nesporným pilířem právního a etického zřízení. Principy ovšem mohou vstupovat do konfliktu a proto je nelze vždy všechny zároveň beze zbytku naplnit. Projevem přetrvávajícího souboje principů je právě i neustálé střetávání lidsko-právního universalismu s principem suverénního státu, tak jak jej jednotlivé státy Evropské unie naplňují v regulaci a provádění své migrační politiky.<sup>9</sup> Nejen, že by při tom neměl jeden univerzální princip zcela převážit nad všemi ostatními (např. respektování vůle většiny nesmí zcela potlačit respektování lidských práv jednotlivců), ale především musí být tyto principy v každém aktu státu „připuštěny do hry“ jako nejpodstatnější kritéria, na něž je nutno brát zřetel.

Obrátím-li se zpět ke konkrétnímu předmětu svého zájmu, stojí, dle mého názoru, věc asi takto: Každý stát, tedy samozřejmě i Česká republika, má právo na svoji suverenitu a ochranu veřejného zájmu s tím spojenou. Na druhou stranu správní zajištění představuje zásadní zásah do práv a svobod jednotlivce a je třeba se vyvarovat jeho často automatického, plošného nadužívání.

K posouzení vhodnosti prostředků, jichž je třeba použít k ochraně veřejného zájmu na úkor zásahu do základních práv jednotlivce, pak slouží test proporcionality, neboli vyvažování jednotlivých principů. K tomu aby byl takový zásah považován za legitimní, musí být splněny tři sub-principy na nichž je test proporcionality založen: vhodnost, nezbytnost a přiměřenost v úzkém slova smyslu.<sup>10</sup> Tyto aspekty musí být důkladně zvažovány u každého individuálního případu a vždy je třeba mít na paměti, že

---

<sup>8</sup> SOUSEDÍK S.: Svoboda a lidská práva str.104

<sup>9</sup> CORNELISSE Galina, *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*, str. 273.

<sup>10</sup> DEMBOUR M.B; KELLY T. *Are Human Rights for Migrants?*, Str. 108.

jakékoliv zbavení svobody v sobě nese potenciální zneužití monopolu státu na násilí, bez ohledu na případný vysoký materiální standard v daném zařízení dostupný.

### ***1.3 Charakteristika institutu zajištění dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod***

Zajištění, ve smyslu jakéhokoliv zbavení svobody, je v kontextu migrační politiky přípustné ve dvou případech definovaných v článku 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jedním je zajištění osoby, vůči které jsou činěny náležité kroky za účelem její deportace z území, a druhým je zajištění osoby za účelem zabránění jejího neoprávněného vstupu na území státu. Toto ustanovení tedy definuje podmínky zajištění neregulérních migrantů v rámci realizace procesu jejich správnímu vyhoštění, vycestování nebo předání, a také podmínky zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, ať již v prostoru mezinárodního letiště při jejich prvním vstupu na území státu či žadatelů v přijímacím středisku na území státu, pokud jejich totožnost není spolehlivě zjištěna nebo kteří představují hrozbu pro bezpečnost státu.

Evropský soud pro lidská práva (dále jen ESLP) opakovaně vyložil náležitosti jakéhokoliv rozhodnutí o zbavení osobní svobody podle čl. 5. EÚLP. Zajištění lze uložit pouze na základě zákona a způsobem stanoveným zákonem. To je základní záruka proti protiprávnosti zajištění, která odráží obecné zásady právní jistoty. Tento princip vyžaduje, aby zajištění bylo uloženo v souladu s národním právem hmotným i procesním a zároveň aby tyto právní předpisy splňovaly jisté kvalitativní požadavky, tak aby dokázaly ochránit jedince před svévolí rozhodujících orgánů.<sup>11</sup> Předpis musí být veřejně dostupný, dostatečně jasný a určitý, aby osoba, které je určen, mohla předvídat důsledky svého jednání. Dále musí obsahovat přesnou proceduru zajištění a rozmezí doby jeho trvání.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Friggo M. *Migration and International Human Rights Law: Practitioners Guide No.6*, str. 150.

<sup>12</sup> ESLP, Rashed vs. Česká republika, č.j. 298/07, Rozsudek ze dne 27. listopadu 2008 odst. 73.

Základní charakteristiku zajištění opakovaně provedl ESLP<sup>13</sup>, když stanovil, že detence musí být vykonávána v dobré víře, musí sloužit ke stanovenému účelu, čili k zabránění neoprávněnému vstupu na území či k deportaci z území daného státu. Místo a materiální podmínky detence by měly odpovídat skutečnosti, že toto opatření není namířeno proti osobám, jež se dopustily trestného činu. Doba zajištění nesmí překročit dobu přiměřenou k účelu.

---

<sup>13</sup> ESLP, Saadi v. Spojené království, č.j. 13229/03, Rozsudek ze dne 29. ledna 2008, odst. 74.

## 2. Správní zajištění dle zákona o pobytu cizinců

V této kapitole se věnuji zajištění tak, jak jej upravuje zákon o pobytu cizinců na území České republiky v hlavě XI., dle kterého je zajištění jedním z opatření proti nelegální migraci.

Jak vyplývá z čl. 14 LZPS, na rozdíl od občana České republiky, který má právo na svobodný vstup do své vlasti a nemůže být vyhoštěn ani nucen k jejímu opuštění, cizinec musí splňovat zákonné podmínky pro vstup a pobyt na území stanovené v ZPC. Pokud cizinec zákonné náležitosti nespĺňuje, ocitá se na území nelegálně. Nelegální migraci tak lze definovat jako neoprávněný vstup na území státu či neoprávněné opuštění území státu, neoprávněný pobyt na tomto území nebo pobyt v rozporu s účelem, pro který bylo vydáno pobytové oprávnění. Stát i společnost nelegální migraci vnímá jako fenomén ohrožující vnitřní stabilitu a bezpečnost státu, proto jsou opatření v oblasti potírání nelegální migrace zásadním tématem migrační politiky České republiky. Jedním z těchto opatření je právě institut zajištění, který lze definovat jako omezení svobody z taxativně vymezených důvodů za účelem realizace správního vyhoštění, vycestování, předání nebo průvozu.

Krátkodobé zajištění, kdy je cizinec omezen na svobodě po dobu nepřesahující 48 hodin, upravuje zákon č. 273/2008 o Policii ČR (dále jen ZoP). Podle tohoto zákona je policista oprávněn zajistit cizince, pokud se cizinec dopustil jednání, pro které lze pobyt na území ČR ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění, pokud bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a policista zjistí důvod pro zajištění cizince dle jiného předpisu, pokud cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn nebo pokud je důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území ČR nebo zde neoprávněně pobývá (§27 odst. 1 ZoP).

Policie má povinnost informovat o zajištění službu cizinecké policie, jako orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu cizince a o jeho správním vyhoštění (§ 27 odst. 2 ZoP). Ačkoli celková doba zajištění nesmí přesáhnout 48 hodin, v praxi tento proces vyžaduje mnohem více času, a cizinci bývají následně přesouváni do zařízení pro zajištění cizinců (dále jen ZZC), a jejich status se nadále řídí zákonem o pobytu cizinců.



Přestože s novelou tohoto zákona (novela vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 427/2010, účinná od 1. ledna 2011, dále jen Novela) přešla velká část agendy ZPC pod ministerstvo vnitra ČR, problematika zajištění a vyhoštění zůstává nadále v kompetenci Policie ČR. Zařízení pro zajištění cizinců provozuje Správa uprchlických zařízení. Toto zvláštní zařízení v současné době existuje pouze jedno – Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová.

Zákon o pobytu cizinců rozlišuje tři druhy zajištění cizince:

1. Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (§ 124 ZPC)
2. Zajištění cizince za účelem vycestování (§ 124b ZPC)
3. Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo předání nebo průvozu (§ 129 ZPC)

### ***2.1 Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (§ 124 ZPC)***

Zajištění za účelem správního vyhoštění je ve srovnání s dalšími dvěma druhy zajištění využíváno nejčastěji. Jeho účelem je realizace správního vyhoštění. V nedávném rozsudku ve věci M.S. proti Belgii<sup>14</sup> ESLP zdůraznil, že instrument zajištění za účelem správního vyhoštění nesmí sloužit k jinému účelu, než je právě záruka bezproblémového procesu vyhoštění. Případ se týkal iránského občana odsouzeného v Belgii za teroristickou činnost. Po vykonání trestu odnětí svobody byl bezprostředně převezen do zařízení pro zajištění cizinců, přestože neprobíhal proces jeho vyhoštění, neboť ho žádná země nechtěla přijmout. Byl tak prakticky nevyhostitelný. Zajištění mělo tedy bezpečnostní důvody, které, jakkoliv dle ESLP mohly být opodstatněné, nemohou ospravedlnit uložení zajištění za účelem vyhoštění.

Zajištění cizince za účelem vyhoštění může trvat jen za předpokladu, že trvají důvody zajištění a probíhá proces vyhoštění. Vydání rozhodnutí by navíc vždy měla předcházet úvaha policie o tom, zda je vůbec možné rozhodnout o správním vyhoštění a toto vyhoštění vykonat. *„Pokud totiž nelze vyhoštění provést, respektive nejsou činěny kroky k vyhoštění cizince, ztrácí zajištění svůj účel a také jediný účel dovolený Úmluvou*

---

<sup>14</sup> M.S. proti Belgii, č. 50012/08, Rozsudek ze dne 6. února 2012.

*o ochraně lidských práv a základních svobod.*<sup>15</sup> To se týká například případů, kdy se rozhoduje o občanech EU či jejich rodinných příslušnících, jejichž vyhoštění je opatřením zcela výjimečným, nebo o osobách, jejichž vyhoštění již v minulosti nebyla policie schopná uskutečnit.

### **2.1.1 Podmínky zajištění**

Zákon o pobytu cizinců vymezuje podmínky, za kterých je policie oprávněna cizince zajistit. K těmto podmínkám navíc musí přistoupit jeden z taxativně stanovených důvodů zajištění [§ 124 odst. 1, písm. a) –e) ZPC].

První podmínkou je věk cizince. Věková hranice pro zajištění je 15 let. Cizinci mladší 15 let, kteří jsou v doprovodu svých rodičů nebo zákonných zástupců, bývají umístěni do zařízení pro zajištění cizinců spolu s rodiči, avšak není na ně nahlíženo jako na zajištěné osoby, ale označují se jako osoby „ubytované“. Cizinci mladší 15 let bez doprovodu jsou umístěni do speciálního zařízení pro děti-cizince, které je provozováno Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy.

Druhou podmínkou je, že cizinci musí být doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění nebo že o tomto vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo byl cizinci jiným členským státem Evropské unie uložen zákaz vstupu. Správní vyhoštění je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území členských států Evropské unie a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území (§ 118 ZPC). Zákon dále obsahuje výčet okolností, pro které lze správní vyhoštění udělit. V případě cizinců zajištěných za účelem správního vyhoštění se doba vycestování nestanoví, jelikož cizinec je omezen na svobodě a sám vycestovat po dobu zajištění nemůže. S rozhodnutím o správním vyhoštění je automaticky spojeno vyslovení zákazu pobytu, zpravidla na dobu několika let, po kterou je cizinci zakázán pobyt v České republice i v ostatních státech EU. V rámci rozhodování o správním vyhoštění je policie povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda je vycestování možné - zda neexistují důvodné obavy, že

---

<sup>15</sup> *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*, Organizace pro pomoc uprchlíkům, str. 14. Řeč je zde o jediném dovoleném účelu v případě zajištění za účelem správního vyhoštění.

by cizinci v případě návratu do země původu (v případě apatridy do země posledního trvalého pobytu), hrozilo nebezpečí vážné újmy.<sup>16</sup>

Třetí podmínkou je skutečnost, že nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Vychází se zde z předpokladu, že zajištění má být až poslední prostředek v případech, kdy by mírnější opatření nebyla dostačující. Těmito opatřeními jsou ohlašovací povinnost a finanční záruka, které upravuje § 123b ZPC, a jimž se podrobněji věnuji v oddíle 2.7 Alternativy zajištění.

### 2.1.2 Důvody zajištění

Samotný fakt, že s cizincem bylo zahájeno správní řízení za účelem vyhoštění nebo již bylo o jeho vyhoštění rozhodnuto, nepostačuje automaticky k zajištění. Musí navíc existovat jeden z taxativních důvodů, které v konkrétním případě opodstatňují uložení zajištění. V praxi se vyskytují problémy zejména u prvních dvou - nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek a mařit či ztěžovat výkon rozhodnutí. V rozhodnutích policie často chybí úvahy o tom, z čeho konkrétně dovozuje, že existují důvody zajištění, a odůvodnění se omezují pouze na použití neurčitých právních pojmů, jako je „veřejný pořádek“, „ochrana veřejného zájmu“ nebo „ohrožení bezpečnosti států“, aniž by byl těmto pojmům přiřazen konkrétní obsah plynoucí z chování cizince. Rozhodnutí navíc často postrádají ospravedlnění založené na principu proporcionality.

Skutečnosti uvedené v odůvodnění rozhodnutí musí být také dostatečným podkladem pro odůvodnění některého z nebezpečí, které cizinec dle správního orgánu představuje. *„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.“*<sup>17</sup> Rozhodně tak například z pouhé skutečnosti, že bylo cizinci uděleno správní vyhoštění, nevyplývá, že dotyčný cizinec bez dalšího představuje

---

<sup>16</sup> Vážnou újmu se dle § 179 ZPC rozumí uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu nebo pokud by vycestování bylo v rozporu s mezinárodními závazky.

<sup>17</sup> *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*, Organizace pro pomoc uprchlíkům, str. 14.

hrozbu pro bezpečnost státu či veřejný pořádek. K tomuto nezřídka používanému odůvodnění se vyjádřil Krajský soud v Ostravě následovně: „*Existence nebezpečí ve smyslu ustanovení § 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 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*“<sup>18</sup>.

### **2.1.3 Soulad zákonné úpravy s ústavním právem**

K ústavností zákonné úpravy institutu zajištění cizince za účelem správního vyhoštění se na návrh Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) vyjádřil Ústavní soud (dále jen ÚS) v nálezu pléna 10/08 ze dne 12. května 2009. NSS ve svém návrhu namítal porušení principu rovnosti a přiměřenosti ustanovení ZPC o zajištění cizince za účelem vyhoštění (v rozhodném znění). Srovnával tuto úpravu s právní úpravou vazby v trestním řízení a s právní úpravou řízení o vyslovení přípustnosti vzetí a držení v ústavu zdravotnické péče dle občanského soudního řádu. Dalším důvodem namítané protiústavnosti byla nepřiměřeně dlouhá doba pobytu cizince v zařízení pro zajištění cizinců.

NSS ve svém srovnání upozorňoval zejména skutečnost, že ve vazebních věcech je zaručeno dodržování práv osoby omezené na svobodě jednak tím, že o vzetí do vazby rozhoduje soud, a dále tím, že o ponechání ve vazbě musí být periodicky rozhodováno státním zástupcem (v přípravném řízení) či soudem (v řízení před soudem). Jak státní zástupce, tak soud jsou orgány, jejichž postavení zajišťuje vyšší míru nezávislosti než v případě orgánu policejního, který rozhoduje o zajištění cizince. Toto srovnání tak ukazuje, že zajištění cizince je mnohem méně kontrolováno soudem, a je tedy větším

---

<sup>18</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. září 2009, č.j. 22 Ca 183/2009-48.

zásahem do práv osoby omezené na svobodě. Pokud jde o srovnání s držením v ústavní péči, poukazoval NSS na to, že zde je soudní přezkum nastartován automaticky a proběhne velmi rychle: soud vždy rozhodne do osmi dnů od počátku omezení osobní svobody. I v tomto případě je zřejmé, že omezení základní svobody je vždy pod soudním dohledem.

ÚS argumentaci namítající porušení principu rovnosti odmítl, neboť dle jeho názoru nelze srovnávat právní úpravu dvou či více institutů, uplatňujících se v odlišných situacích a vydávat toto srovnání za rovnost mezi osobami. Argumentace navrhovatele ohledně těchto institutů, jejichž obsah a podmínky aplikace jsou podstatně rozdílné, se navíc pohybovala toliko v rovině vhodnosti zvoleného legislativního řešení ve vztahu ke konkrétní situaci, v níž vyvstává potřeba omezení osobní svobody. Ústavnímu soudu však nepřísluší posuzovat zákonnou úpravu podle referenčního kritéria vhodnosti.

Ústavní soud neshledal ani navrhovatelův názor na porušení principu proporcionality. NSS upozorňoval na možnost méně omezující alternativy spočívající v tom, že by o omezení osobní svobody rozhodl jiný orgán (soud namísto policejního orgánu) a pro navrhovatele ve vhodnějším procesním režimu. ÚS však tuto alternativu odmítl považovat za méně omezující, neboť stále jde o totéž opatření omezení osobní svobody zajištěním. Argumentace NSS se dle ÚS vztahovala k režimu následné právní ochrany, nikoli k otázce, zda nějakou méně omezující alternativou lze dosáhnout toho, aby osobní svoboda cizince nebyla omezena vůbec nebo v menším rozsahu nebo jiným způsobem, k čemuž má hledání méně omezujících alternativ směřovat.

Dle názoru ÚS tak NSS nenapadal samotný institut zajištění cizince upravený ZPC, jako spíše nedostatek podrobnější právní úpravy a nedostatek automatického, pravidelného a efektivního soudního přezkumu.

Ústavní soud tak neshledal ustanovení § 124 odst. 1 ZPC za neústavní, doporučil však systémové změny, když dodal, že zamítnutí podaného návrhu však nevyklučuje, že pro futuro bude vhodné se účelností a efektivností stávající právní úpravy zabývat a hledat nová řešení, která budou citlivěji přistupovat k zajištění cizinců, např. zavedením automatického soudního přezkumu zajištění v určitých časových intervalech.

## ***2.2 Zajištění za účelem vycestování (§ 124b ZPC)***

Druhým typem zajištění, který se v praxi vyskytuje poměrně zřídka, je zajištění za účelem vycestování. Policie cizince zajistí, pokud jsou splněny dvě skutečnosti. První skutečností je, že cizinec nevyužil možnosti dobrovolné repatriace podle zákona o azylu. Dobrovolnou repatriaci upravuje § 54 ZoA, dle kterého může nést za určitých podmínek náklady spojené s dobrovolným návratem Česká republika, je-li to ve veřejném zájmu.

Druhá skutečnost je splněna, pokud cizinec nesplnil jednu ze tří zákonných povinností: nepodal žádost o mezinárodní ochranu, ačkoliv k tomu byl vyzván, nevycestoval po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany z území ve stanovené lhůtě<sup>19</sup>, nebo mu uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany. Ve všech třech případech před zajištěním cizince předcházelo řízení o mezinárodní ochraně.<sup>20</sup> Pobytový status cizince se nejprve řídil zákonem o azylu, následně po skončení oprávnění k pobytu přešel do režimu zákona o pobytu cizinců. Ačkoliv se v danou chvíli vyskytuje cizinec na území České Republiky neoprávněně, správní vyhoštění mu není uděleno, řeší se pouze realizace jeho vycestování.

Do první ze skupin cizinců, kteří mohou být zajištěni za účelem vycestování spadá cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, ale nepodal žádost, ačkoliv k tomu byl vyzván. Prohlášení cizince o mezinárodní ochraně je úkon, ze kterého je zřejmý úmysl požádat o udělení mezinárodní ochrany, a lze jej učinit písemně nebo ústně do protokolu. Prohlášení je možno učinit na hraničním přechodu, v přijímacím středisku, na odboru cizinecké a pohraniční policie za podmínky, že se cizinec dostavil dobrovolně, v zařízení pro zajištění cizinců, ve zdravotnickém zařízení v průběhu hospitalizace nebo ve vězení. Po prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu následuje podání samotné žádosti, kterým se řízení zahajuje. V žádosti o mezinárodní ochranu, jejíž přesné znění je obsaženo v příloze zákona o azylu, ministerstvo vedle faktografických údajů o cizinci a jeho rodině zjišťuje důvody, které

---

<sup>19</sup> Lhůtu k vycestování stanoví policie ve výjezdním příkazem nebo ve lhůtě do 30 dnů, nebyl-li cizinci výjezdní příkaz udělen.

<sup>20</sup> Institut mezinárodní ochrany je podrobněji rozebrán v oddílu 3.1. Pojem mezinárodní ochrany.

jej vedly k odchodu ze země. Pokud cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, následně žádost nepodá ani po výzvě ministerstva, bude zajištěn.<sup>21</sup>

Druhou skupinou tvoří cizinci, jejichž řízení ve věci mezinárodní ochrany bylo pravomocně ukončeno, ať již negativním rozhodnutím o tom, že se mezinárodní ochrana neuděluje, nebo zastavením řízení. Po skončení řízení je cizinci vydán výjezdní příkaz, který stanovuje lhůtu, zpravidla v řádu několika týdnů, ve které musí cizinec vycestovat. Pokud tak cizinec neučiní, hrozí mu zajištění.

Třetí skupina zahrnuje cizince, kterým uplynula doba oprávnění k pobytu stanovená v rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany<sup>22</sup>. Po uplynutí této doby se cizinci vydá výjezdní příkaz s určením doby, ve které je cizinec povinen opustit území České republiky. Pokud tak neučiní, ocitá se na území neoprávněně a může být zajištěn.

Policie nemusí o zajištění za účelem vycestování vydávat rozhodnutí, pokud se vycestování uskuteční nejdéle do 48 hodin od zajištění. V takovém případě policie o zajištění pouze sepíše záznam obsahující údaje o totožnosti zajištěného cizince, datu, času a místu zajištění. V případě, že se vycestování neuskuteční do 48 hodin od zajištění musí být rozhodnutí vydáno.

Na rozdíl od zajištění za účelem správního vyhoštění, kde má policie možnost rozhodnout, zda cizince, který splňuje zákonné podmínky zajistí, v případě zajištění za účelem vycestování policie tuto diskreční pravomoc nemá a cizince zajistí obligatorně, pokud cizinec zákonné podmínky k zajištění splňuje. Zákon uvádí dvě výjimky, kdy policie cizince nezajistí (§ 124b odst. 6 ZPC). První z nich je situace, kdy je důvod k zajištění zjištěn na hraničním přechodu při vycestování cizince z území.<sup>23</sup> Druhá výjimka se týká cizince, který nevycestoval z území po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany, pokud tento cizinec vlastní přepravní doklad pro vycestování z území (letenku, jízdenku), ale nemohl z objektivních důvodů vycestovat ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem. Jedná se tedy o situace, kdy je zřejmé, že cizinec hodlá dobrovolně opustit území České republiky a jeho zajištění by tak bylo z pohledu státu kontraproduktivní.

---

<sup>21</sup> Příkladem z praxe je případ cizince, který žádost s pracovníkem ministerstva sice vyplnil, ale odmítl podepsat, a byl tak zajištěn dle § 124b odst 1 písm. a) ZPC.

<sup>22</sup> Více o doplňkové ochraně viz oddíl 3.1. Pojem mezinárodní ochrany.

<sup>23</sup> Jedná se o důvody dle §124b odst. 1 písm. b) nebo c) ZPC

## ***2.3 Zajištění za účelem průvozu nebo předání (§ 129 ZPC)***

Posledním instrumentem k omezení osobní svobody dle ZPC je zajištění za účelem předání nebo průvozu, které se vztahuje na předávání cizinců na základě mezinárodní smlouvy sjednané s jiným státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie.

Policie nemusí o zajištění za účelem předání nebo průvozu vydávat rozhodnutí, pokud se vydání nebo průvoz uskuteční nejdéle do 48 hodin od zajištění. O zajištění pouze sepíše záznam obsahující údaje o totožnosti zajištěného cizince, datu, času a místu zajištění. Po uplynutí 48 hodin od zajištění pak musí být rozhodnutí vydáno.

### **2.3.1 Zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným státem Evropské Unie**

Pokud jde o předání podle mezinárodních smluv sjednaných s jiným státem Evropské unie, jedná se o předávání podle tzv. readmisních dohod v rámci Evropské unie. Readmisní dohody jsou mezinárodní smlouvy mezi dvěma státy zavazující tyto smluvní strany dohodnutým způsobem přebírat na svá území zpět vlastní občany a cizince ze třetích zemí, kteří na území smluvního státu vstoupili neoprávněně z území druhého smluvního státu. Účelem těchto dohod je usnadnit a urychlit proces readmise. Podmínky, po jejichž splnění jsou smluvní strany povinny dotčené osoby přijmout, stanovují konkrétní readmisní dohody. Readmisí se rozumí nejen samotný akt předání, ale i řada kroků, které mu předcházejí, počínaje zjištěním totožnosti a státního občanství dané osoby, popřípadě prokázání vstupu na území jedné smluvní strany z území druhé smluvní strany, vystavení dokladu totožnosti až po skutečné předání. Řízení o předání (readmisi) a řízení o správním vyhoštění jsou dvě odlišná a na sobě nezávislá řízení. Readmisních smluv se však využívá nejen pro případy zajištění za účelem předání podle readmisní smlouvy, ale i pro usnadnění předávání občanů smluvních států v ostatních případech.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> V současné době má Česká republika uzavřeno 14 bilaterálních readmisních smluv. Další smlouvy jsou uzavřené na unijní úrovni. Přehled všech readmisních dohod je dostupný z: <http://www.mvcr.cz/soubor/prehled-platnych-readmisnich-smluv-1-2012-doc.aspx>.



Novela přinesla zásadní změnu § 129 ZPC, když výrazně omezila okruh cizinců, kteří mohou být zajištěni za účelem předání podle readmisní smlouvy. Současná úprava se tak vztahuje pouze na mezinárodní smlouvy sjednané s jiným státem Evropské unie před 13.1.2009, zatímco před Novelou bylo možné zajistit cizince za účelem předání podle readmisních smluv sjednaných i s třetími zeměmi.<sup>25</sup> Dle formalistického výkladu § 129 ZPC ze strany policie v té době k zajištění postačovala existence mezinárodní smlouvy, dle které mohl být cizinec předán do třetí země, a skutečnost, že cizinec neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území ČR. V současné době tito cizinci mohou být zajištěni pouze za účelem správního vyhoštění.

### **2.3.2 Zajištění za účelem předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropského společenství**

Co se týče zajištění za účelem předání podle přímo použitelného právního předpisu EU, ZPC odkazuje v poznámce pod čarou na Dublinské nařízení. Jde o cizince, k jejichž žádosti o azyl je příslušný jiný členský stát na základě tzv. Dublinského systému. Tento systém je postaven na principu, že pouze jediný členský stát určený podle stanovených objektivních kritérií je odpovědný za posouzení žádosti o udělení azylu podané na území členských států Evropských společenství. Pro žadatele o azyl to znamená, že právo na meritorní posouzení žádosti o azyl má pouze v jednom členském státě. Kromě rozložení finančního břemena je cílem zabránit druhotnému nekontrolovatelnému pohybu žadatelů o udělení azylu po území členských států zamezením situace, kdy se současným či postupným podáváním žádostí o udělení azylu ve více členských státech žadatelé pokoušejí získat azyl.

Pokud je cizinec bez oprávnění k pobytu zadržen policií na území ČR a jsou zjištěny skutečnosti svědčící o tom, že k posouzení žádosti o azyl je příslušný jiný členský stát, požádá ČR příslušný stát o převzetí cizince. Příslušný stát je povinen vzít žadatele zpět. K zajištění nemusí dojít pokud cizinec podléhající režimu Dublinského nařízení kontaktuje české úřady neprodleně po vstupu na území.<sup>26</sup> Pokud však na území

---

<sup>25</sup> V praxi se uplatňovala nejčastěji zejména Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Vietnamské socialistické republiky o předávání a přebírání občanů obou států, Dohoda mezi Evropskou Unií a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob či Dohoda mezi Evropskou Unií a Ukrajinou o zpětném přebírání osob.

<sup>26</sup> V takových případech se řídí zajištění cizince ustanoveními Zákona o azylu.

pobývá jistou dobu nelegálně a o mezinárodní ochranu požádá až po zadržení policií, nemá tato žádost na jeho zajištění vliv.

Mezi kritérii k určení odpovědného státu patří například rodinné vazby žadatele o azyl, skutečnost, že žadatel je držitelem víza či povolení k pobytu v některém členském státě, nebo již v některém členském státě o azyl požádal a v neposlední řadě i skutečnost, že vstoupil na území členských států neoprávněně. Příkladem může být situace, kdy je policií při namátkové kontrole ve vlaku na území ČR zajištěn občan třetí země, který má u sebe jízdenku z Bratislavy. Přestože učiní prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, je policie oprávněna jej zajistit a požádat Slovenskou republiku jakožto zemi příslušnou k převzetí tohoto cizince.

### **2.3.3. Zajištění za účelem průvozu**

§129 ZPC se v poslední řadě vztahuje i na cizince, kteří jsou přes území ČR provázeni za účelem předání mezi jinými dvěma státy EU. Policie na dobu nezbytně nutnou může zajistit i provázeného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.

## ***2.4 Aspekty společné všem třem druhům zajištění***

Následující část práce je společná pro všechny tři výše druhy zajištění a věnuje se náležitostem rozhodnutí o zajištění, délce zajištění a jeho přezkumu,

### **2.4.1 Rozhodnutí**

Rozhodování o zajištění cizinců je svěřeno oddělení cizinecké policie, které cizince zadrželo. Rozhodnutí musí splňovat obecné obsahové a formální náležitosti, které stanoví správní řád v § 68. Rozhodnutí se skládá z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.

Výroková část obsahuje samotné rozhodnutí správního orgánu o zajištění na základě konkrétního ustanovení zákona a délku zajištění, kterou policie stanoví s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění, vycestování či průvozu. V odůvodnění musí být uvedeny skutečnosti, z kterých plyne, že jsou splněny zákonné podmínky zajištění. Tyto skutečnosti musí být individualizovány k osobě cizince, aby se proti nim mohl účinně bránit. Správní orgán na závěr rozhodnutí poučí žadatele o oprávnění podat proti rozhodnutí žalobu ve správním soudnictví a o oprávnění obrátit se na obecný soud, aby nařídil jeho propuštění.

### **2.4.2 Doba zajištění**

Zajištění by v zásadě mělo trvat co nejkratší dobu nutnou k realizaci svého účelu. Délku trvání detence je správní orgán povinen v rozhodnutí uvést a řádně odůvodnit. Skutečností, která ospravedlňuje uložení delší doby zajištění, je například situace, kdy cizinec nedisponuje cestovními doklady. Cizincem uváděné údaje je totiž potřeba ověřovat ve státě občanství cizince, což může trvat i několik měsíců, pokud domovská země náležitě nespolupracuje. Požadavek umožnit prodloužení doby detence za účelem ověření totožnosti je odůvodněn také faktem, že v praxi někdy cizinci o své totožnosti uvádějí opakovaně nepravdivé údaje.

U každého ze tří druhů zajištění je policie oprávněna prodloužit délku zajištění a to i opakovaně, ovšem pouze pokud je to nezbytné k pokračování přípravy správního vyhoštění, vycestování, předání nebo průvozu. Technicky vzato tak zajištění může trvat i pouhých několik hodin. Ve skutečnosti však celý proces zpravidla vyžaduje podstatně více času. Správní orgán by měl však vždy vyvinout snahu jej zorganizovat co nejrychleji a pouze ve výjimečných případech přistoupit k prodloužení doby zajištění.

Doba zajištění u všech tří druhů zajištění nesmí překročit 180 dní a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody (§ 125 odst. 1 ZPC). V případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi nesmí doba zajištění překročit 90 dnů.

Zákon upravuje možnost prodloužení doby zajištění nad 180 dní v případě zajištění za účelem správního vyhoštění (§ 125 odst. 2 ZPC). Tuto dobu lze prodloužit až na 545 dní od okamžiku omezení osobní svobody. Možnost prodloužit detenci na celkových 18 měsíců vnesla do zákona o pobytu cizinců zmiňovaná Novela, kdy zákonodárce využil možnosti, kterou mu poskytla novelizace návratové směrnice.<sup>27</sup> Tato změna je kritizována nevládními organizacemi, které považují možnost omezení svobody až na rok a půl za zcela nepřiměřený zásah do života cizince. Častým argumentem je srovnání s možností uložení stejně dlouhého trestu odnětí svobody v trestním řízení, které se uděluje za spáchání středně závažných trestných činů.

K prodloužení doby může správní orgán přistoupit pouze pokud realizace správního vyhoštění vyžaduje i přes veškerou snahu správního orgánu další čas a je zřejmé, že vyhoštění bude v době trvání uskutečnitelné. K této skutečnosti navíc musí přistoupit jeden ze zákonných důvodů, tj. pokud cizinec v průběhu zajištění zmařil výkon správního vyhoštění nebo uvádí nesprávné údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu [§ 125 odst. 2 a) b) ZPC]. Jedná se tedy o situace, kdy k průtahům dochází v závislosti na vůli zajištěného cizince, čili nikoliv z objektivních důvodů, jako je např. nemoc bránící vyhoštění.<sup>28</sup> Ze systematiky zákona i z jazykového výkladu podle mého názoru vyplývá, že možnost prodloužit dobu zajištění nad základní stanovenou hranici 180 dní až na dobu 545 dní lze uplatnit jen u zajištění za účelem správního vyhoštění. V případech, kdy je cizinec zajištěn za účelem vycestování nebo za účelem předání nebo průvozu může správní orgán prvotně stanovenou dobu zajištění prodloužovat pouze do doby 180 dní od omezení svobody. V důvodové zprávě k novele zákona je však uvedeno, že maximální doba zajištění

---

<sup>27</sup> Viz Čl. 15 odst. 6 Návratové směrnice. Nutno dodat, že směrnice stanovila nejdelší možnou dobu a státy mohly ponechat příznivější ustanovení. Česká Republika nicméně této možnosti plně využila v neprospěch cizinců, když předtím bylo možné maximální dobu zajištění 180 dní prodloužit pouze o 6 měsíců.

<sup>28</sup> Návratová směrnice tuto možnost formuluje jako „důvod spočívající v nedostatečné spolupráci dotčeného státního příslušníka třetích zemí“. Druhý z důvodů pro prodloužení doby trvání zajištění nad dobu 6 měsíců předpokládán touto Směrnicí, jímž je zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí, nebyl využit - jak uvádí důvodová zpráva k novele zákona - s ohledem na význam zásahu do osobní svobody a okruh případů, v nichž by mohla být v praxi taková možnost uplatňována.

(545 dní) se vztahuje nejen na zajištění za účelem správního vyhoštění, ale i na zbylé dva druhy zajištění. Soudní praxe zatím nepodala výklad tohoto ustanovení, neboť případy, kterých by se to dotýkalo, se vzhledem ke krátké době účinnosti novely ještě nevyskytly.

O prodloužení doby zajištění vydá správní orgán rozhodnutí, které musí splňovat stejné náležitosti jako samotné rozhodnutí o zajištění. Rozhodnutí o prodloužení se považuje za první úkon v řízení, cizinec má tudíž k dispozici ty samé opravné prostředky jako proti rozhodnutí o zajištění.

Věcný záměr nového zákona se změnou právní úpravy délky zajištění prozatím nepočítá, neboť se novelizovaný systém prodlužování stanovené délky zajištění dosud nepodařilo v praxi ověřit. Zatím se nicméně navrhovateli jeví jako správný. Počítá se s tím, že by dle nového ZPC policie podávala soudu návrh na prodloužení doby trvání zajištění.<sup>29</sup>

### **2.4.3 Přezkum rozhodnutí o zajištění**

Všechny tři výše uvedené druhy zajištění dle ZPC mají společné, že jsou nařizovány správním orgánem a nelze se proti nim odvolat s ohledem na nutnost urychleného soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí. Přezkum rozhodnutí o zajištění dle zákona o pobytu cizinců je dvojího druhu. Mimosoudní a soudní, přičemž soudní skýtá dvě možnosti, jak se domoci přezkumu.

Kromě správnosti a zákonnosti rozhodnutí podléhají přezkumu i skutečnosti, které vedou k odpadnutí důvodu zajištění, které by měly být jasně uvedeny ve správním rozhodnutí.

#### **Mimosoudní přezkum**

Policie je povinna po celou dobu zajištění zkoumat, zda trvají důvody zajištění [§ 126 písm. a) ZPC]. Policie je zde vázaná zásadou vyhledávací, kdy musí i bez návrhu zvažovat okolnosti v prospěch i neprospěch zajištěného. Je otázkou, do jaké míry tak policie z vlastní iniciativy skutečně činí. Cizinci nejsou nijak informováni o tom, že policie tento přezkum provádí. Cizinci mohou sami podat žádost o přezkum, nicméně

---

<sup>29</sup> Viz věcný záměr ZPC, bod 5.2.6 *Délka zajištění*; dostupné z: <http://eklep.vlada.cz>

odpověď, které se jim dostává, je ve většině případů dosti lakonická, většinou ve smyslu, že policie neshledala důvody ukončení zajištění, či dokonce, že policie vyčkává rozhodnutí soudu ve věci zajištění.

### **Soudní přezkum**

Aby byl soudní přezkum v souladu s čl. 5 odst. 4 EÚLP, musí být tento přezkum rychlý a efektivní. Návratová směrnice v čl. 9 stanoví, že pokud je kompetence zajistit cizince svěřena správnímu orgánu, je stát povinen zajistit následný obligatorní zrychlený soudní přezkum správního rozhodnutí soudem nebo poskytnout cizinci možnost o tento přezkum požádat. Česká Republika volí druhou variantu, kdy možnost přezkumu ponechává v dispozici zajištěného cizince. Ten má možnost obrátit se na okresní soud s návrhem, aby nařídil jeho propuštění a také má oprávnění podat ve správním soudnictví žalobu proti rozhodnutí o zajištění. Soudní obrana cizince je tedy dvojí: „*ve správním soudnictví proti samotnému rozhodnutí o zajištění (správní soud přezkoumává zákonnost správního aktu), a v řízení podle § 200o o.s.ř. se rozhoduje o tom, zda zajištění má dále trvat.*“<sup>30</sup>

Dvoukolejnost soudního přezkumu zajištění cizince se jeví jako nadbytečná, přestože dle současné právní úpravy se oba typy přezkumů zaměřují na rozdílné skutečnosti v každém z nich jsou vydávány odlišné typy rozhodnutí s různým efektem. Do budoucna se řeší možnost jejího odstranění.<sup>31</sup>

### **Návrh na zahájení řízení o propuštění cizince ze zařízení**

Návrh na zahájení řízení o propuštění cizince ze zařízení upravuje § 200o a násl. hlavy V. Občanského soudního řádu (dále jen o.s.ř.). K řízení je příslušný okresní soud, v jehož obvodu je zařízení pro zajištění cizinců. V případě cizinců zajištěných v ZZC Bělá-Jezová je to Okresní soud v Mladé Boleslavi.

Kromě obecných náležitostí<sup>32</sup> musí návrh obsahovat označení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele, musí zde být uvedeno, v jakých skutečnostech navrhovatel spatřuje nezákonnost trvání zajištění, dále musí návrh

---

<sup>30</sup> Bureš, J.; Drápal, L.; Krčmář, Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář I. Díl*, s. 1004.

<sup>31</sup> Viz věcný záměr nového ZPC, *bod 7.6.2 Soudní přezkum ve věcech zajištění*, dostupné z: <http://eklep.vlada.cz>

<sup>32</sup> Viz § 42 odst. 4 a § 79 odst. 1 o.s.ř.

obsahovat označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z něj být patrné, čeho se navrhovatel domáhá. Účastníky řízení jsou navrhovatel a příslušný orgán policie, který vydal rozhodnutí o zajištění. Návrh se podává u příslušného soudu nebo prostřednictvím orgánu policie, který vydal rozhodnutí o zajištění. Příslušný orgán policie, který vydal napadené rozhodnutí, je povinen umožnit navrhovateli účast při jednání. Jednání není třeba nařizovat, jestliže z obsahu spisu je nepochybné, že nejsou splněny zákonné podmínky pro trvání zajištění. § 200o o.s.ř. ukládá soudu povinnost projednat návrh přednostně a s co největším urychlením. Nestanoví však přesnou lhůtu, což se v praxi ukazuje jako velká slabina tohoto řízení, neboť délka řízení nezřídka přesahuje i tři měsíce, a nedá se tak tvrdit, že odpovídá požadavkům na urychlený přezkum. Tento nedostatek je dlouhodobě předmětem kritiky a počítá se s jeho řešením v rámci návrhu nového ZPC.<sup>33</sup>

Dojde-li soud po projednání návrhu k závěru, že nejsou splněny podmínky pro trvání zajištění, rozhodne usnesením o propuštění navrhovatele na svobodu. Byl-li návrh zamítnut, přísluší navrhovateli právo domáhat se ze stejných důvodů dalšího přezkoumání zákonnosti trvání zajištění nejdříve po uplynutí tří týdnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Opravné prostředky proti usnesení nejsou přípustné. Nařídil-li soud usnesením propuštění navrhovatele, je orgán policie, který vydal rozhodnutí o zajištění, neprodleně po doručení usnesení povinen učinit opatření, aby byl navrhovatel bez zbytečného odkladu ze zařízení propuštěn.

V praxi není řízení o propuštění ze zajištění pro cizince efektivní. Kromě často neadekvátní délky řízení o návrhu na propuštění ze zajištění k tomu přispívá i fakt, že tyto návrhy jsou téměř vždy bezúspěšné. Dle oficiálního sdělení Okresního soudu v Mladé Boleslavi, bylo v letech 2007, 2008, 2009 vyhověno pouze jednomu návrhu z celkových 57.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Viz věcný záměr nového ZPC, *bod 7.6.2 Soudní přezkum ve věcech zajištění*, dostupné z: <http://eklep.vlada.cz>

<sup>34</sup> *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*, Praha, Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010, str. 26.

## **Žaloba proti správnímu rozhodnutí**

Pro cizince přínosnější přezkum proto představuje žaloba proti rozhodnutí o zajištění ve správním soudnictví dle § 65 odst. 1) s.ř.s., kterou se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu, domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

ZPC upravuje odchylky od s.ř.s. týkající se žaloby proti správnímu rozhodnutí (§ 172). Žaloba musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu o zajištění cizince. Zmeškání lhůty nelze prominout. Žaloba se podává prostřednictvím policie nebo u příslušného soudu. Nespornou výhodou oproti návrhu na propuštění ze zajištění představuje v případě správní žaloby přesné stanovení lhůty, v které je soud povinen rozhodnout. Po Novele činí tato lhůta 7 dní oproti dřívějším 30 dnům. Je to jedna z mála změn ve prospěch cizince, kterou Novela přinesla a dá se tvrdit, že 7 dní již představuje rychlý přezkum, tak jak jej definuje čl. 5 EÚLP.

Pokud soud shledá, že zbavení svobody bylo nezákonné, rozhodne o zrušení rozhodnutí o zajištění. Ustanovení § 127 odst. 1 písm. b) ZPC bylo také novelizováno a nyní tak výslovně upravuje postup policie v případě, že soud rozhodne v řízení podle soudního řádu správního o zrušení rozhodnutí o zajištění nebo jeho prodloužení. Pokud policie nevydá nové rozhodnutí do tří dnů od právní moci rozsudku, musí být zajištění ukončeno. Dle důvodové zprávy k novele zákona se tak má zabránit neodůvodněnému prodlužování zajištění cizince, ke kterému často docházelo na základě původního znění zákona, jenž znělo následovně: „Zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění nebo nařídí-li soud v řízení podle zvláštního právního předpisu propuštění cizince.“<sup>35</sup> V praxi policie nezřídka po zrušení rozhodnutí o zajištění soudem zajištění neukončila, ale vydala rozhodnutí nové, většinou „překvalifikované“. Výjimkou nebyly ani případy, kdy policie vydala nové, avšak prakticky totožné rozhodnutí. Policie argumentovala § 78 odst. 4 s.ř.s., kde je uvedeno, že zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k novému jednání. A právě v tomto novém jednání policie znovu vydala nové

---

<sup>35</sup> Viz § 200o a násl. o.s.ř.



rozhodnutí. Takový výklad je nutno odmítnout. Ono „další řízení“, ke kterému soud věc vrací, se musí omezit na propuštění cizince ze zajištění. Právním základem pro zajištění je správní rozhodnutí, a pokud je toto zrušeno, neexistuje zákonný důvod k dalšímu trvání zajištění. *„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.“*<sup>36</sup> Časové určení „bez zbytečného odkladu“, v kterém policie musí cizince propustit, dává policii možnost učinit potřebné formality k propuštění cizince. Rozhodně se touto formulací nemyslí, že policie může cizince držet v zajištění do té doby, než vydá nové rozhodnutí o zajištění.

Novelizované znění § 127 odst. 1 písm. b) ZPC však tento problém nevyřešilo, spíše postup policie (zadržování cizinců do vydání nového rozhodnutí) posvětilo, ač jí k tomu stanovilo konkrétní lhůtu tří dnů. Stále tak dle mého názoru ZPC nesplňuje požadavky čl. 5 odst. 4 EÚLP, 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. Podle naší platné právní úpravy je totiž stále i za stavu, kdy je rozhodnutí o zajištění shledáno nezákonným, správnímu orgánu reálně umožněno nevykonat propuštění cizince na svobodu, vydá-li do uvedených tří dnů (jakékoli) nové rozhodnutí o zajištění cizince. Tento nejasný efekt zrušujícího rozsudku krajského soudu, kdy výsledkem není nařízení propuštění, ale vrácení věci k novému projednání, je také předmětem debaty v rámci připravované nové právní úpravy ZPC.<sup>37</sup>

#### **2.4.4. Ukončení zajištění**

---

<sup>36</sup> *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*, Praha, Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010, str. 28.

<sup>37</sup> Viz věcný záměr nového ZPC, *bod 7.6.2 Soudní přezkum ve věcech zajištění*, dostupné z: <http://eklep.vlada.cz>

Zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno, zanikne-li důvod pro zajištění, je-li cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana, či je-li cizinci povolen dlouhodobý pobyt za účelem ochrany na území státu. K ukončení zajištění dochází také, pokud soud v řízení dle zvláštního předpisu nařídí propuštění cizince nebo rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince a policie nevydá nové rozhodnutí do tří dnů od nabytí právní moci rozsudku (§ 127 ZPC). Zákon dále upravuje výjimečnou možnost ukončení zajištění z vážných zdravotních důvodů cizince a přerušení zajištění v případech, kdy cizinec navázal spolupráci s orgány činnými v trestním řízení (§§ 126a, 126b ZPC).

### **Odpadnutí důvodů zajištění**

Je-li důvodem k zajištění cizince nemožnost zjistit či ověřit jeho totožnost, skutečností vedoucí k ukončení zajištění potom může být, pokud cizinec předloží doklad totožnosti. Což není v praxi ojedinělý případ. Cizinci mnohdy nemají doklady při sobě ve chvíli, kdy jsou zajišťováni. Často je tomu tak z důvodu, že jsou nuceni je odevzdat svému zprostředkovateli, ale i proto, že je mají na jiném místě, než je místo zadržení. Později v průběhu zajištění se jim pak může podařit doklady získat zpět a předložit je policii.

Dalším důvodem může být prokázání rodinného života na území ČR, pokud zde cizinec má rodinné vazby či navázal soukromý vztah. Iniciativa v takovémto případě musí přijít nejen od zajištěného cizince, ale zejména od rodinného příslušníka, který musí navázat spolupráci s policií, která následně pohovory či prohlídkou v místě bydliště ověřuje pravdivost tvrzení cizince. Prokázání rodinného života může vést také k zrušení zajištění a současnému uložení zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území, jimiž jsou finanční záruka a povinnost cizince zdržovat se na určité adrese a pravidelně se hlásit policii (§ 123b ZPC).

Naopak zákon výslovně stanoví, že důvodem k ukončení zajištění není skutečnost, že cizinec ze zajištění požádal o mezinárodní ochranu (§ 127 odst. 2 ZPC). Toto ustanovení má zabránit účelovému podávání žádostí o mezinárodní ochranu ve snaze vyhnout se zajištění. Nicméně v případech, kdy řízení o mezinárodní ochraně nebylo zastaveno z důvodu nepřípustnosti či nedůvodnosti (není tak zjevně účelové) a je zjevné, že doba trvání řízení o mezinárodní ochraně spolu s případným přezkumem

potrvá déle než je stanovená doba zajištění, nemělo by být ustanovení §127 odst. 2 ZPC chápáno absolutně a zajištění by mělo být ukončeno, neboť jeho podstata, jíž je realizace správního vyhoštění či vycestování cizince, není uskutečnitelná. Více o podávání žádostí o mezinárodní ochranu ze zařízení pro zajištění cizinců uvádím v oddíle 2.6.

### **Propuštění ze zajištění po uplynutí doby zajištění**

Většina případů, u kterých uplyne doba zajištění, aniž by se podařilo realizovat správní vyhoštění, se týká cizinců, u nichž stále probíhá řízení o udělení mezinárodní ochrany, vzhledem ke kterému stát nemohl činit kroky k realizaci správního vyhoštění. Těmto cizincům je po propuštění ze zajištění uděleno vízum za účelem strpění pobytu a jsou ze zařízení pro zajištění cizinců přesunuti do pobytového střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu.

Pokud cizinec, jemuž uplynula doba zajištění, není žadatelem o mezinárodní ochranu, je propuštěn tzv. za bránu, je mu vydán výjezdní příkaz a má povinnost se ve stanovené době do země určení dopravit sám. Do tíživé situace se mohou dostat propuštění cizinci, kteří nemají žádné finanční prostředky na cestu do země původu. Tím, že nevycestují ve stanovené lhůtě zadržávají důvod k opětovnému zajištění. V praxi se výjimečně mohou vyskytnout komplikované případy, kdy se po celou dobu zajištění nepodařilo správnímu orgánu cizince předat, ať již z důvodu, že jej žádná země nepokládala za svého občana nebo jej nebyla ochotna přijmout z jiných důvodů. Nelze pak spravedlivě očekávat, že se cizinci samotnému vycestovat podaří. V takovémto případě by, dle mého názoru, cizinci měla být dána možnost svůj pobyt zlegalizovat, jinak mu hrozí opětovné zajištění, ačkoliv není v jeho silách vyhnout se porušení předpisů.

## ***2.5 Zajištění občanů EU***

Zajištění občanů Evropské unie není vnitrostátním právním předpisem výslovně upraveno.<sup>38</sup> Možnost zajistit občana EU je přípustná, avšak pouze v nejkrajnějších

---

<sup>38</sup> Srov. Návratovou směrnicí, která upravuje práva a povinnosti pouze občanů třetích zemí

případech, kdy takovýto občan představuje bezprostřední hrozbu pro stát.<sup>39</sup> V zařízení pro zajištění cizinců bývají spolu s cizinci ze třetích zemí výjimečně zajišťováni i občané EU, což se zdá být v rozporu s eurokonformním výkladem směrnice 2004/38/ES<sup>40</sup>. Použitím systematického výkladu a analogie při výkladu této směrnice, která stanoví pro možnost vyhoštění občanů Evropské unie mnohem přísnější požadavky než pro možnost vyhoštění občanů třetích zemí, lze dovodit, že tento vyšší standard ve prospěch občanů EU se aplikuje i v případě zajištění. Tento závěr podporuje i úvodní ustanovení jmenované směrnice, z něhož je zřejmé, že stěžejním pojmem je zde občanství EU, 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 a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.

Uvedená směrnice dále stanoví omezení, dle kterého mohou členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (čl. 27 odst. 1). Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na konkrétním chování dotčené osoby. To musí představovat skutečnou, vážnou a trvající hrozbu pro základní zájmy společnosti (čl. 27 odst. 2).<sup>41</sup>

Přísnější nároky pro zajištění občana unie potvrdil i ESD ve svém rozsudku ve věci Royer, kde zdůraznil, že právo volného a svobodného pohybu občanů unie je jim přiznáno přímo Smlouvou o EU a nezávisí na naplňování správních postupů: „*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.*“<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> ESD, Rozhodnutí C-215/03 *Salah Oulane v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, 2005, odst. 40-44

<sup>40</sup> Směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

<sup>41</sup> Wiesbrok A., *Legal Migration to the European Union*, str. 104.

<sup>42</sup> ESD, Rozsudek C-48/75 ve věci Royer ze dne 8. dubna 1976, odst. 51.

Zákon o pobytu cizinců stanovuje přísnější podmínky, za kterých lze občany EU vyhostit,<sup>43</sup> avšak jejich zajištění ponechává bez zvláštní úpravy. „*Takový nedostatek zákonné úpravy je nežádoucí, neboť striktně vzato tak mohou být občané Evropské unie zajišťováni za stejných podmínek jako občané třetích zemí. Pokud zákonodárce pod vlivem evropského práva stanovil přísnější podmínky, za kterých lze občany EU vyhostit, měly by být obdobně přísnější podmínky stanoveny i pro případ jejich zajištění.*“<sup>44</sup>

## **2.6 Žádost o mezinárodní ochranu v zařízení pro zajištění cizinců**

Cizinec může v zařízení pro zajištění cizinců učinit prohlášení o mezinárodní ochraně. Toto oprávnění zaniká uplynutím 7 dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany (§ 3b odst. 1 ZoA).

Až do Novely účinné od 1. ledna 2011 byli z možnosti požádat o mezinárodní ochranu vyloučeni všichni cizinci zajištění za účelem předání dle mezinárodní smlouvy, což bylo důrazně kritizováno nevládními organizacemi. Tento okruh cizinců vyloučených z možnosti žádat v zajištění o mezinárodní ochranu se po Novele výrazně zmenšil, nyní se týká pouze cizinců zajištěných za účelem předání dle Dublinského nařízení a dle mezinárodní smlouvy mezi dvěma státy Evropské unie sjednané před 13. lednem 2009. Přesto přetrvávají pochybnosti o oprávněnosti této restriktce.<sup>45</sup>

Jak již bylo uvedeno, účel zajištění, jímž je navrácení cizince, musí po celou dobu zajištění trvat. Sporná otázka vyvstává v případě cizinců, kteří jsou zároveň žadateli o mezinárodní ochranu. Probíhající azylové řízení fakticky brání realizaci správního vyhoštění. Vezmeme-li v úvahu, že řízení o žádosti o mezinárodní ochranu spolu s následným soudním přezkumem v drtivé většině případů přesahuje maximální možnou dobu zajištění, je otázkou, zda zajištění žadatele nadále plní svůj zákonný účel. „*Jestliže lze výkon rozhodnutí o správním vyhoštění považovat za součást resp. finální*

---

<sup>43</sup> Srov. § 119 odst. 2 ZPC.

<sup>44</sup> *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*, Praha, Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010, str. 21.

<sup>45</sup> viz Kryska, D.: *Právo cizince na řízení o mezinárodní ochraně*. Právní rádce 28.7.2011. Dostupné také z: <http://pravniRadce.ihned.cz/c1-52400170-pravo-cizince-na-rizeni-o-mezinarodni-ochrane-a-ustavni-poradek-ceske-republiky>.

*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.“<sup>46</sup>*

Zajištění žadatelé by tak měli být spíše umístěni do zařízení pro žadatele o mezinárodní ochranu, které se svým charakterem od zařízení pro zajištění cizinců podstatně liší a to jak co do míry osobní svobody cizinců i co do materiálních podmínek. Důvod, proč tomu tak není (tj. proč jsou cizinci v těchto případech ponecháváni v detenci), je snaha zabránit zneužívání opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu ve snaze vyhnout se zajištění. Zákon proto výslovně uvádí, že skutečnost, že zajištěný požádal o mezinárodní ochranu, není důvodem k ukončení zajištění (§ 127 ZPC).

Protiargumentem je však možnost nepřipustnosti takovýchto žádostí a možnost zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné. ZoA stanoví důvody, pro které je žádost uznána za nepřipustnou. Jedním z nich je i to, že v žádosti, kterou cizinec podal opakovaně, neuvedl 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 (čl. 10a ZoA). Nepřipustná žádost je důvodem pro zastavení řízení [§ 25 i) ZoA]. U zjevně nedůvodných žádostí je umožněno zamítnutí žádosti ve zrychleném řízení. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti pro její zjevnou nedůvodnost lze vydat nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany (§ 16 odst. 3 ZoA). Žaloba ve správním soudnictví proti rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nepřipustnosti i zjevné nedůvodnosti nemá ze zákona odkladný účinek.

Zákonodárce však možnost přesunu cizince, který požádal o mezinárodní ochranu, do pobytového střediska nezamýšlí. Naopak v navrhované novele zákona o azylu se dokonce počítá s propojením institutu zajištění cizince a povinností žadatele o azyl setrvat v přijímacím středisku. Časový limit pro vydání rozhodnutí o povinnosti

---

<sup>46</sup> Pořízek, P. *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně navržených legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění* s. 37-38.

setrvat v ZZC je stanoven na 5 dní. V případě, že zajištěný cizinec požádá o mezinárodní ochranu, Ministerstvo vnitra bude muset o jeho případné povinnosti setrvat v ZZC rozhodnout do 5 dnů. Ministerstvo vnitra v předkládané novele navrhuje, aby mohlo rozhodovat o povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu setrvat v ZZC namísto přijímacího střediska. Navrhovaná úprava má dle důvodové zprávy reagovat na vývoj judikatury v oblasti zbavení svobody migrantů, kdy by mělo být striktně rozlišováno mezi zbavením svobody dle návratové směrnice (zajištění za účelem realizace vyhoštění) a zbavením svobody dle přijímací směrnice (zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu). K návrhu vyjádřily nevládní organizace několik připomínek.<sup>47</sup> Zejména pak, že takováto změna je předčasná, neboť z aktuálního stavu judikatury neplyne žádná povinnost ke změnám v české úpravě.<sup>48</sup>

## 2.7. Alternativy zajištění

### 2.7.1 Definice pojmu „alternativy zajištění“

Jak již bylo uvedeno, k zajištění cizince by správní orgán neměl přistupovat automaticky, nýbrž by to z jeho strany měl být až poslední prostředek, nestačí-li k dosažení cíle použití mírnějších opatření. Tento přístup podporují nejen unijní předpisy, mezinárodní organizace zabývající se lidskými právy, ale i většina nezávislých studií z posledních let. Alternativy k zajištění nejsou závazně definovány jak na úrovni mezinárodního práva, tak ani na úrovni práva vnitrostátního. Návratová směrnice například hovoří o mírnějších donucovacích opatřeních,<sup>49</sup> avšak nestanoví jejich konkrétní výčet ani příklady. Upřednostňuje však jejich uplatnění před zajištěním. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích prostředků nebylo dostatečně účinné.<sup>50</sup> Výstižnou definici alternativ k detenci cizinců nabízí například uskupení International Coalition for Detention, které je vymezuje následovně: „*jakákoliv*

<sup>47</sup> Viz Holá E.: *Promarněná příležitost? K několika bodům novely zákona o azylu*, článek dostupný z: [http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2359916#\\_ftn7](http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2359916#_ftn7)

<sup>48</sup> V současné době probíhá řízení před ESD ve věci Arslan (C-534/11) o předběžné otázce na podnět NSS ČR, která se týká právě otázky, zda je nutno propustit osobu zajištěnou dle režimu návratové směrnice, která požádala o mezinárodní ochranu až po svém zajištění.

<sup>49</sup> Čl. 15 ods.1 Návratové směrnice.

<sup>50</sup> Čl. 17 preambule Návratové směrnice

*legislativa, politika nebo praxe, která dovoluje žadateli o azyl, uprchlíkovi či migrantovi pobývat ve společnosti na základě svobody pohybu zatímco je řešen jeho pobytový status nebo v době čekání na vycestování či deportaci ze země“.*<sup>51</sup>

Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky (dále jen UNHCR) ve své nedávno vydané publikaci vypracoval studii 12 druhů alternativ zajištění.<sup>52</sup> Mezi nejčastěji používané alternativy v evropských zemích patří finanční záruka, záruka třetí osoby, povinnost setrvat na určité adrese v kombinaci s ohlašovací povinností, otevřená ubytovací centra či přidělení tzv. case workera, který provází cizince od počátku případu.<sup>53</sup> Základním požadavkem při rozhodování o alternativách zajištění je jejich efektivita a faktická proveditelnost jejich ukládání, aby složitost celého procesu nakonec neomezovala jejich využití.

---

<sup>51</sup> Dostupné z: [www.idcoalition.org](http://www.idcoalition.org), citováno podle: *Detence žadatelů o azyl a migrantů v České republice a alternativy k detenci*, Organizace pro pomoc uprchlíkům str. 27.

<sup>52</sup> UNHCR, Edwards, A: Back to Basics: The right to Liberty and Security of Persons and Alternatives to detention of Refugees, Asylum seekers, Stateless Persons and Other Migrants, in Legal and Protection Policy Research Series, 2011.

<sup>53</sup> *There are alternatives, A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, International Detention Coalition, dostupné také z: [www.idcoalition.org](http://www.idcoalition.org), str. 35



## 2.7.2 Alternativy zajištění dle zákona o pobytu cizinců

Novela ZPC účinná od 1.1.2011 znamenala zásadní průlom do stávající praxe, když do systému zajišťování cizinců poprvé vnesla alternativy zajištění.<sup>54</sup> Jde o dva druhy alternativ, zákonem označované jako „zvláštní opatření za účelem vycestování“ (§ 123b ZPC). Zákonodárci tak reagovali zejména na požadavek návratové směrnice přistupovat k zajištění cizince pouze pokud nemohou být účinně uplatněna jiná mírnější donucovací opatření. Před touto novelou správní orgán žádnou alternativu k zajištění k dispozici neměl, nepočítáme-li možnost cizince nezajistit, která zde samozřejmě pořád je, a její zvolení by měl správní orgán zvažovat pokaždé, když rozhoduje o zajištění za účelem správního vyhoštění.

Zvláštními opatřeními za účelem vycestování podle jsou finanční záruka a ohlašovací povinnost cizince. Uplatňují se jako alternativy k zajištění za účelem správního vyhoštění dle § 124 ZPC. Zákon ukládá policii povinnost zvážit možnost jejich použití, pokud existují důvody domnívat se, že cizinec v době stanovené k vycestování nevycestuje (§ 123b odst 2 ZPC). Například pokud cizinec podal odvolání proti správnímu vyhoštění nebo požádal o mezinárodní ochranu. Policie zvažuje na jedné straně riziko útěku nebo skrývání se cizince, na druhou stranu zohledňuje možné dopady zajištění cizince na jeho soukromý a rodinný život na území České republiky.

Rozhodnutí o uložení zvláštního opatření by mělo být součástí rozhodnutí o správním vyhoštění cizince z území České republiky. Pokud zvláštní opatření není uloženo, policie je v rozhodnutí o zajištění povinna uvést důvody, pro které nebylo použito zvláštní opatření namísto zajištění.

Povinnost zkoumat možnost použití mírnějších donucovacích prostředků potvrdil ve vícero rozsudcích Městský soud v Praze: „*policie [...] musí vždy zvažovat, zda by nebylo namístež užít mírnějšího prostředku [...] a dospěje-li k názoru, že toto*

---

<sup>54</sup> Zákon o azylu žádné alternativy zajištění žadatele neobsahuje. Se změnou nepočítá ani navrhovaná novela tohoto zákona.

*opatření by v daném případě nepostačovalo, musí své důvody vyjádřit v rozhodnutí, jímž zajišťuje cizince.*<sup>55</sup>

Cizinec, který závažným způsobem poruší povinnosti uložené zvláštním opatřením, bude zajištěn. Toto opatření se neuplatní, pokud ve splnění povinností cizinci bránily důvody na jeho vůli nezávislé (§ 124b odst. 7 ZPC). Porušení povinností musí být závažnějšího charakteru, takže policie nezajistí automaticky cizince, který se například ohlásí policii s hodinovým zpožděním.<sup>56</sup>

Zákon výslovně stanoví, že zvláštní opatření nelze uložit jako alternativu zajištění nezletilému cizinci bez doprovodu, neboť nezletilí cizinci by neměli samostatně pobývat na území České republiky (§ 123 odst. 4 ZPC). Postup v jejich případě je takový, že jsou buď převezeni do zvláštního zařízení pro děti-cizince, nebo zůstávají zajištěni v zařízení pro zajištění cizinců.

Věcný záměr nového ZPC zatím nepočítá se změnou stávající úpravy alternativ k zajištění, neboť prozatím nemá k dispozici zhodnocení poznatků využívání alternativ v praxi. V případě zachování alternativ bude jejich uložení ponecháno na rozhodnutí policie i v případě, že soud o zajištění nerozhodne.<sup>57</sup>

### **Ohlašovací povinnost**

První alternativou zajištění, kterou zákon nabízí, je povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se na této adrese, každou její změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se policii osobně hlásit, ve lhůtě policií stanovené. Tento druh zajištění je v evropském kontextu nejčastěji využíván, zejména proto, že jeho realizace není příliš administrativně ani technicky náročná.

### **Finanční záruka**

Druhé zvláštní opatření za účelem vycestování představuje finanční záruka. Finanční zárukou se rozumí složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince, jemuž je toto zvláštní opatření uloženo. Peněžní prostředky za cizince může složit státní občan České

---

<sup>55</sup> Rozsudek MS v Praze č.j. 7 A 35/2011 ze dne 24. února 2011.

<sup>56</sup> Viz důvodovou zprávu k novele, dostupné z: <http://eklep.vlada.cz>

<sup>57</sup> Viz věcný záměr ZPC, bod 5.2.2. *Alternativy zajištění*, dostupné z: <http://eklep.vlada.cz>

republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým pobytem. Konkrétní proces složení záruky závisí na dohodě mezi policií a cizincem, popř. složitelem. Cizinec je povinen prokázat, že vycestoval z území České republiky tím, že se dostaví na zastupitelský úřad ve státě, jehož je občanem nebo kde má povolen trvalý pobyt. Poté jsou peníze vráceny státem na účet, popř. se využije jiných způsobů převodu peněz. Vymezeny jsou případy, kdy stát není povinen záruku vrátit. Jedná se v zásadě o případy, kdy cizinec z území ve stanovené lhůtě nevycestuje. O této skutečnosti musí být cizinec, popř. i složitel náležitě poučeni.

V praxi policie možnost uložení finanční záruky až do konce roku 2011 nevyužívala z technických důvodů, ale ani nyní není její použití příliš častým jevem, zejména proto, že cizinci většinou nedisponují potřebným množstvím finančních prostředků.

### 3. Zajištění cizince dle zákona o azylu

Tato kapitola se věnuje správnímu zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu tak, jak jej upravuje Zákon o azylu. Ženevská úmluva poskytuje určité garance, pokud jde o zajišťování uprchlíků<sup>58</sup>. Ve svém článku 31 zdůrazňuje, že státy by neměly trestat uprchlíky a žadatele o azyl za nelegální vstup, pokud přicházejí ze země pronásledování, bez prodlení se vydají úřadům a dokáží, že jejich nezákonný vstup měl oprávněné důvody. Státy se zavazují, že nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná. Procedurální směrnice stanoví, že žadatelé o mezinárodní ochranu by nikdy neměli být zajišťováni pouze z důvodu toho, že požádali o mezinárodní ochranu.<sup>59</sup> Zajištění by se mělo omezit jen na zvláštní případy, např. je-li to nutné k ověření totožnosti či ochraně veřejného pořádku a národní bezpečnosti. Naopak zajištění nelze ospravedlnit byrokratickými důvody. V souladu se základními principy by zajištění žadatelů nemělo sloužit jako preventivní prostředek, nýbrž by se mělo uplatnit až jako poslední možnost, a to o co nejkratší dobu.

#### 3.1 Pojem mezinárodní ochrany

Než přistoupím k rozboru zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, představím alespoň stručně samotný institut mezinárodní ochrany. Mezinárodní ochrana je ve smyslu zákona o azylu zastřešující pojem pro azyl a doplňkovou ochranu. Cizinec, který hledá ochranu před pronásledováním v zemi původu, nežádá přímo o azyl, ale o tzv. mezinárodní ochranu.

Dle ZoA se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo má odůvodněný strach z pronásledování na základě vyjmenovaných důvodů – rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině či pohlaví nebo pro zastávání určitých politických

---

<sup>58</sup> Uprchlík je podle definice obsažené v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z r. 1951 osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních nebo z důvodů zastávání určitých politických názorů. Vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti. Pojem uprchlík zná český právní řád jen v souvislosti s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, ke které ČR přistoupila. V ČR je osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, označována jako azylant.

<sup>59</sup> Viz Čl. 18 odst. 1 Procedurální směrnice.

názorů [§ 12 písm. a), b) ZoA]. Pokud cizinec nesplňuje uvedené důvody, ale přesto existují jiné závažné důvody, pro které se do své země nemůže vrátit, může mu stát udělit tzv. humanitární azyl (§ 15 ZoA). Na humanitární azyl není právní nárok, posouzení důvodů je zcela v diskreci správních orgánů.

Doplňková ochrana je vedle azylu druhou formou mezinárodní ochrany. Doplnková ochrana se uděluje cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl tento cizinec vrácen do svého domovského státu, hrozilo by mu skutečné nebezpečí vážné újmy<sup>60</sup>. Doplnková ochrana poskytuje na rozdíl od azylu pouze dočasné oprávnění k pobytu, které lze udělit nejméně na jeden rok s možností opětovného prodloužení, trvají-li důvody, pro které byl udělena (§ 14 ZoA).

Řízení o mezinárodní ochraně vede Ministerstvo vnitra České republiky, odbor azylové a migrační politiky (dále jen OAMP), které také rozhoduje o zajištění cizince podle ZoA. Dle tohoto zákona lze identifikovat tři druhy zajištění žadatele o mezinárodní ochranu (dále jen žadatel):

1. Zajištění žadatele na vstupu do řízení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru letiště (nepovolení vstupu na území)
2. Zajištění žadatele v přijímacím středisku (uložení povinnosti setrvat v přijímacím středisku)
3. Zajištění na základě tzv. Dublinského nařízení

---

<sup>60</sup> Za vážnou újmu se považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Za vážnou újmu se pokládají také situace, kdy by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, například v rozporu se závazkem státu upraveném v čl. 8 EÚLP, respektovat soukromý a rodinný život.

## **3.2. Zajištění žadatele na mezinárodním letišti**

### **3.2.1 Zadržení cizince v tranzitní zóně mezinárodního letiště**

Cizinci, kteří se neoprávněně ocitnou v tranzitním prostoru letiště jsou zadrženi policií, která v takovém případě postupuje dle ZoP ČR. Problematiku samotného zadržení cizinců v tranzitní zóně před tím, než požádají o mezinárodní ochranu, neřadím mezi vlastní instituty správního zajištění, přesto bych ráda krátce zmínila několik aspektů tohoto zadržení.

Zadržení žadatelů o mezinárodní ochranu, stejně tak i nelegálních migrantů v tranzitní zóně letiště, je v mezinárodním kontextu velmi diskutovanou otázkou. Některé státy opakovaně namítají, že takovéto zadržení pro cizince nepředstavuje zbavení svobody, neboť jim nikdo nebrání opět volně vycestovat. Tento názor je však potřeba odmítnout, neboť za možnost volného opuštění státu nelze považovat výlučnou možnost návratu do země, kde dané osobě hrozí pronásledování nebo nebezpečí vážné újmy.<sup>61</sup> Zvláštním faktorem je zde také skutečnost, že cizinci nalézající se v tranzitní zóně letiště, nejsou ještě na území státu. Policie má povinnost poučit cizince zadržené v tranzitním prostoru letiště o možnosti požádat o mezinárodní ochranu, je ovšem otázkou, do jaké míry tak skutečně činí. Pokud jde o situaci a skutečný počet zadržených cizinců v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, je nutno se spolehnout na informace podané policií.

V tranzitní zóně mají cizinci jen velmi omezený přístup k právní pomoci. Konkrétně cely se zajišťovanými cizinci na Letišti Václava Havla v Praze navštěvuje právník nevládní organizace pouze jednou týdně s tím, že musí nejméně 24 hodin předem požádat o povolení ke vstupu. Vzhledem k tomu, že policie je oprávněna cizince takto zadržovat nejdéle 48 hodin, je tak otázkou náhody, zda se cizinci dostane právní pomoci. Jinými slovy právní pomoc je poskytnuta jen těm osobám, které jsou v zadržení zrovna v době návštěvy právníka. Řešením této situace by mohlo být, pokud by např. policie v případě umístění cizince do cely v tranzitním prostoru letiště informovala neprodleně právníka dané nevládní organizace nebo by poskytla cizinci kontakt na bezplatnou právní pomoc. V současné době tomu tak není.

---

<sup>61</sup> CORNELISSE G. *Immigration Detention: Rethinking Teritorial Sovereignty*, str. 6-7.

### **3.2.2 Zajištění žadatele v přijímacím středisku na mezinárodním letišti dle § 73 ZoA**

V přijímacím středisku se nalézají dvě skupiny žadatelů. První jsou ti, kteří projeví v tranzitní zóně letiště úmysl požádat o mezinárodní ochranu. Druhou skupinou jsou žadatelé, kteří byli předáni dle dublinského nařízení do České republiky jakožto země příslušné k posuzování jejich žádosti.

Pokud cizinec projeví v tranzitní zóně letiště úmysl požádat o mezinárodní ochranu, policie jej předá do přijímacího střediska, které se taktéž nachází v prostoru mezinárodního letiště Václava Havla v Praze. Projevením úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, ani následným prohlášením a podáním žádosti, nevzniká cizinci automaticky právo na vstup na území a existuje možnost, že cizinec bude muset setrvat v přijímacím středisku na mezinárodním letišti po celou dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, nejdéle však 120 dní. O povolení vstupu cizince na území musí ministerstvo rozhodnout do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu (dále jen prohlášení o mezinárodní ochraně). V praxi se rozlišuje projevení úmyslu požádat o mezinárodní ochranu od prohlášení o mezinárodní ochraně. Prohlášení o mezinárodní ochraně je zákonem vymezeno jako projevení vůle, ze kterého je zřejmé, že cizinec hledá v ČR ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou (§ 3 ZoA). Takovéto prohlášení má stanovenou formu – musí být učiněno písemně nebo ústně do protokolu před kompetentními orgány. Počátek řízení o mezinárodní ochraně se tak rozpadá do dvou fází. První je učinění prohlášení o mezinárodní ochraně a za ní následuje podání žádosti, ve které již žadatel podrobně uvede všechny okolnosti jeho případu.

Správní orgán může rozhodnout o nepovolení vstupu na základě taxativně vyjmenovaných důvodů (§ 73 odst. 4 ZoA). Dle něj se vstup nepovolí cizinci, u něhož nebyla spolehlivě zjištěna totožnost, který se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti nebo cizinci, u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek.

Totožnost žadatele není spolehlivě zjištěna, pokud nemá žadatel cestovní nebo jiný osobní doklad, který by průkazně osvědčoval jeho totožnost (např. občanský průkaz, rodný list). Takováto situace je velmi ojedinělá, neboť prokázání se cestovním

dokladem je nezbytnou podmínkou mezinárodní letecké cesty. V úvahu tak připadá zejména situace, kdy žadatel doklad ztratil, zničil nebo mu byl odcizen před tím, než byl zadržen policií v tranzitní zóně letiště.

Prokázání se padělaným nebo upraveným cestovním dokladem je druhým důvodem, na jehož základě lze žadatele zajistit. Ani tento důvod se nevyskytuje v praxi ve větším množství případů, neboť pravost cestovního dokladu ověřuje již letištní kontrola v místě odletu.

K odepření vstupu tak nejčastěji dochází na základě třetího ze zákonných důvodů, jímž je důvodné podezření, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejného zdraví či veřejného pořádku. Konkrétně je to hrozba porušení veřejného pořádku, která je správním orgánem nejčastěji využívána jako zákonný podklad v rozhodnutí o odepření vstupu na území. Zásadní – a poněkud nešťastnou - roli v tom sehraává rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2 As 14/2009 – 50 ze dne 14. května 2009, kde se NSS vyjádřil k aplikaci pojmu nebezpečí pro veřejný pořádek v situaci, kdy žadatel nedisponuje platným povolením k pobytu či vízem: *„Nejvyšší správní soud se i přes vyznění důvodové zprávy přiklání k názoru, že neexistence právního titulu, na základě něhož je cizinec oprávněn ke vstupu na území ČR (platné povolení k pobytu či vízum), může být důvodem k rozhodnutí o nepovolení vstupu na území ČR.“* Tato věta se pro správní orgán stala jakýmsi univerzálním argumentem v odůvodnění svých rozhodnutí o nepovolení vstupu, aniž by však zkoumal okolnosti individuálních případů.

Absence platného povolení k pobytu je sice nejčastějším prohřeškem žadatelů, zároveň však automaticky nemusí znamenat hrozbu pro veřejný pořádek. To se týká zejména žadatelů, kteří jsou předáváni na základě dublinského nařízení do České republiky jakožto země příslušné pro posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu. Tito žadatelé tvoří ve skutečnosti nadpoloviční většinu ze žadatelů zajištěných na mezinárodním letišti. Zpravidla disponují platným cestovním průkazem totožnosti, nikoliv však již platným vízem.

Typickým případem je situace, kdy žadatel vycestoval do jiné země schengenského prostoru z toho důvodu, že jsou v ní usídlení jeho příbuzní. V zemi původu si pomocí zprostředkovatele obstaral schengenské vízum do České republiky



s informací, že je oprávněn k cestování po celém území schengenského prostoru. Nebyl již ale informován o skutečnosti, že pouze Česká Republika je oprávněna k posuzování jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Až do doby, kdy požádal o mezinárodní ochranu v jiné zemi, se žadatel neprovinil vůči právním předpisům dotčených států. Poté, co požádal o mezinárodní ochranu v nepříslušné zemi, byl na základě dublinského nařízení převezen do České republiky – přičemž v té době již zpravidla jeho povolení k pobytu pozbylo platnosti. Z takového chování, které samo o sobě nese svědčí o záměrném porušení předpisů (žádost o mezinárodní ochranu v jiné než příslušné zemi) nelze v žádném případě a priori vyvozovat, že cizinec představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Takovýto závěr by šlo vyvodit například pokud by se žadatel v nepříslušné zemi skrýval či by nepožádal o mezinárodní ochranu bez zbytečného odkladu. Není však opodstatněné vidět v každém žadateli hrozbu porušení veřejného pořádku jen proto, že nebyl seznámen s mechanismem dublinského nařízení. Zvláště v případě, kdy jeho žádost o mezinárodní ochranu není zjevně neodůvodněná a z okolností případu je pravděpodobné, že správní orgán nerozhodne o jeho žádosti do 4 týdnů, což je v takovémto případě nejdelší možná doba zajištění žadatele v přijímacím středisku.

Správní orgán však k takovému posouzení okolností nepřistupuje. V praxi totiž probíhá celá procedura tak, že se za žadatelem do pěti dní od přesunu do přijímacího střediska dostaví pracovník OAMP, aby nabral jeho žádost o mezinárodní ochranu, a současně mu v tu samou chvíli předá rozhodnutí o nepovolení vstupu. Tato rozhodnutí jsou vydávána automaticky, jakmile se OAMP od policie dozví, že žadatel nedisponuje platným povolením k pobytu. Ve všech případech jsou to jednostranná, prakticky identická rozhodnutí, jejichž odůvodnění se omezuje na použití téhož ústředního argumentu, odkazujícího se na výše citovanou pasáž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Tento postup je třeba zásadně odmítnout, neboť je v rozporu se základním principem správního práva, který je uveden v § 3 správního řádu a sice, že správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Okolnosti případu žadatele, a tedy i důvody, proč nedisponuje platným povolením k pobytu, však žadatel nemá šanci uvést dříve, než při pohovoru s úředníkem OAMP při podávání žádosti o mezinárodní ochranu. V tu dobu má však již v ruce rozhodnutí o odepření vstupu. Základní princip uvedený v § 3 správního řádu, se však promítá i do aplikace zvláštních zákonů. Nestačí proto pouze naplnit jeden z požadavků na zákonné

rozhodnutí o povolení vstupu, jímž je vydání tohoto rozhodnutí do pěti dnů od prohlášení o mezinárodní ochraně. Je třeba postupovat tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci a každý případ posuzovat dle individuálních okolností.

Proti rozhodnutí o nepovolení vstupu může cizinec do třiceti dnů od jeho doručení podat žalobu proti rozhodnutí o zajištění ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s.ř.s.). Tato žaloba nemá odkladný účinek. Žaloba proti rozhodnutí ministerstva se podává jeho prostřednictvím nebo u příslušného soudu. O žalobě soud rozhodne do 7 dnů ode dne doručení správního spisu. Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení, nebo je-li to nezbytné. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí a ministerstvo nevydá nové rozhodnutí do 3 dnů od právní moci rozsudku, cizinci se bez zbytečného odkladu umožní vstup na území a ministerstvo jej dopraví do azylového zařízení na území. Pokud byl vstup na území žadateli zamítnut, může tento znovu požádat o povolení vstupu po 1 měsíci od nabytí právní moci daného rozhodnutí ministerstva nebo soudu, který rozhodoval o žalobě proti takovému rozhodnutí. Slabinou je v takovémto případě absence lhůty, ve které by musel správní orgán o žádosti rozhodnout.

V případě cizince, jemuž nebyl povolen vstup na území, je ministerstvo povinno rozhodnout ve věci mezinárodní ochrany do 4 týdnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně. Pokud ministerstvo v této lhůtě nestihne rozhodnout, umožní cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území. Doba, kterou může cizinec v přijímacím středisku na mezinárodním letišti strávit, nesmí být delší než 120 dní ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně. Tato maximální doba dopadá na případy, kdy cizinci nebyl povolen vstup na území, jeho žádosti o mezinárodní ochranu nebylo ve lhůtě čtyř týdnů vyhověno a tento cizinec podal žalobu proti tomuto rozhodnutí. Po uplynutí 120 dní ministerstvo cizinci bezpodmínečně umožní bez rozhodnutí vstup na území a přepraví jej do azylového zařízení.

### **3.2.3 Zranitelné skupiny žadatelů**

Zvláštní pozornost by se měla věnovat zajištěným cizincům, kteří se označují jako tzv. „zranitelní“. Už samotné zajištění činí cizince zranitelné, ale mezi nimi se

navíc vyskytují ještě „zranitelnější“ jedinci, kteří mají specifické potřeby, problémy či rizika. Mezi ně se tradičně řadí nezletilé děti, rodiny s malými dětmi, zdravotně postižení jedinci či osoby s vážnou osobní historií. Zvláštní zacházení s těmito cizinci je zdůrazněno v mezinárodněprávních dokumentech,<sup>62</sup> věnují se mu mezinárodní a nevládní organizace. Upraveno je částečně i v ZPC a ZoA. Zákon o azylu proto vymezuje zvláštní skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu, kterým musí být vstup na území povolen vždy s ohledem na jejich zranitelnost (§ 73 odst 7 ZoA). Jedná se o nezletilou osobu bez doprovodu, rodiče nebo rodinu s nezletilými dětmi, cizince s vážným zdravotním postižením, těhotnou ženu nebo osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí. Po rozhodnutí o povolení vstupu jsou tyto cizinci dopraveni do přijímacího střediska na území, konkrétně jde o přijímací středisko v Zastávce u Brna. Problém nastává opět v praxi – v souvislosti s identifikací zranitelných osob. Jedinou skupinou, u které k ní reálně dochází před vydáním rozhodnutí o povolení vstupu, jsou rodiny s nezletilými dětmi a nezletilí, o jejichž věku nejsou pochybnosti.<sup>63</sup> U dalších skupin zranitelných osob k identifikaci, a tudíž povolení vstupu, v této fázi nedochází, neboť jak bylo uvedeno výše, rozhodnutí o nepovolení vstupu je de facto prvním kontaktem žadatele se správním orgánem, aniž by ten měl možnost se seznámit se situací žadatele.

Nakládání se zranitelnými skupinami žadatelů je velmi důležitou, ale naším právním řádem a praxí značně opomíjenou otázkou. Neexistují žádné mechanismy či stanovený postup identifikace zranitelných skupin. Jakousi zárukou představují standardy smluvené mezi UNHCR, správou uprchlických zařízení, odborem azylové a migrační politiky a nevládními organizacemi, které se týkají nakládání s tzv. SGBV případy.<sup>64</sup> Zúčastněné strany mají povinnost se scházet, informovat se o případech SGBV a domlouvat společný postup v případě dotčených žadatelů.

Přepracované znění stávající Přijímací směrnice schválené na konci roku 2012, k jehož transpozici státům nyní běží dvouletá lhůta, ukládá státům povinnost stanovit ve svých právních řádech postup a pravidla pro identifikaci a nakládání se zranitelnými skupinami žadatelů, kteří nemohou být zajištěni z důvodu speciálních potřeb

---

<sup>62</sup> viz kapitola 2. této práce.

<sup>63</sup> O zajištění nezletilých pojednává podrobně kapitola 4 této práce.

<sup>64</sup> sexual and gender based violence – oběti sexuálního násilí nebo násilí, které je přičítáno jejich pohlaví.

plynoucích z jejich zranitelnosti.<sup>65</sup> Tento závazek by byl sám o sobě krokem ke zlepšení situace těchto žadatelů, avšak směrnice dále svěřuje správnímu možnost zajistit i takového žadatele, posoudí-li, že na ně zajištění nebude mít negativní vliv.<sup>66</sup> Správnímu orgánu je tak ponechán velký prostor pro správní uvážení.

### ***3.4 Zajištění žadatele v přijímacím středisku dle § 46a odst. 1 ZoA***

S výjimkou cizinců, kteří požádali o mezinárodní ochranu až v zařízení pro zajištění cizinců a některých cizinců žádajících o mezinárodní ochranu na mezinárodním letišti (tak jak to vyplývá z předcházejícího oddílu této práce), má každý cizinec, který požádá o mezinárodní ochranu, povinnost projít přijímacím střediskem v Zastávce u Brna. V tomto středisku musí setrvat, dokud nebudou provedeny potřebné vstupní úkony. Jde o identifikační úkony, kterými se rozumí sejmutí daktyloskopických otisků a pořízení obrazového záznamu. Žadatel je povinen strpět také provedení lékařského vyšetření zaměřeného na zjištění, zda netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život či zdraví jiných osob. V přijímacím středisku musí žadatel dále setrvat, dokud mu nebude uděleno vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany a vydán průkaz žadatele (§ 57 ZoA).

Tyto úkony provede ministerstvo bez zbytečného odkladu, většinou do tří týdnů. Stejně jako v případě žadatelů zadržovaných na mezinárodním letišti i v případě žadatelů v přijímacím středisku v Zastávce u Brna, může ministerstvo rozhodnout o povinnosti cizince v přijímacím středisku setrvat, nejdéle však po dobu 120 dní. Nejedná se zde o rozhodnutí o nepovolení vstupu na území, jelikož se žadatel na území již nachází, ale smysl rozhodnutí je totožný. OAMP nepovolí opustit přijímací středisko žadatelům, jejichž totožnost nebyla spolehlivě zjištěna nebo kteří se prokazují padělanými či pozměněnými doklady nebo žadatelům, u nichž je důvodné se domnívat, že by mohli představovat nebezpečí pro bezpečnost státu (§46a ZoA).

Vládní návrh novelizovaného znění zákona o azylu počítá s doplněním důvodů, na základě kterých lze cizinci stanovit povinnost setrvat v přijímacím středisku, o pojem „veřejný pořádek“. Výčet důvodů by tak byl identický s důvody pro rozhodnutí o

---

<sup>65</sup> Čl. 21 přepracovaného znění přijímací směrnice

<sup>66</sup> Čl. 11 odst. 5 přepracovaného znění přijímací směrnice

nepovolení vstupu žadatelům zajištěným na mezinárodním letišti a hrozí tak nadužívání zajištění žadatelů v přijímacím středisku vzhledem k plánovanému rozšíření možnosti uplatnění správního uvážení.

Ministerstvo z vlastní iniciativy po dobu platnosti rozhodnutí zkoumá, zda důvody zajištění žadatele stále trvají. Žadatel sám může požádat o přezkum důvodů jeden měsíc ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva nebo, podal-li proti tomuto rozhodnutí žalobu, ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě. K řízení o žalobě ve správním soudnictví je příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel v den podání žaloby hlášen k pobytu. Soud vyřizuje žalobu přednostně. Proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se mezinárodní ochrana neuděluje, může žadatel do 15 dní od nabytí právní moci rozhodnutí krajského soudu podat kasační stížnost. Požádá-li současně o přiznání odkladného účinku této stížnosti, není povinen vycestovat z území do rozhodnutí soudu o odkladném účinku kasační stížnosti. Pokud žadatel kasační stížnost nepodal, nebo se tohoto práva výslovně zřekl, nebo stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek, je povinen z území neprodleně vycestovat, nejpozději do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí krajského soudu.

### ***3.5 Zajištění na základě tzv. Dublinského nařízení***

Zajištění žadatelů podle § 46 odst. 3 ZoA odkazuje na tzv. dublinské nařízení a týká se žadatelů, u nichž je k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu příslušný jiný členský stát na základě kritérií stanovených v nařízení. Toto ustanovení se týká cizinců, kteří čekají na zorganizování přesunu do jiného členského státu jak v přijímacím, tak pobytovém středisku. Zajištěný cizinec nesmí opustit přijímací nebo pobytové středisko až do doby, kdy má být dopraven do příslušného státu. Více o systému dublinského nařízení uvádím v oddílu 2.3.2 této práce.

### ***3.6 Zajištění žadatele na vstupu do azylové procedury z pohledu evropského práva***

Zajištění žadatelů na vstupu do řízení o mezinárodní ochraně, tak jak ho upravuje i zákon o azylu je v souladu s judikaturou ESLP, sama praxe zajišťování cizinců na vstupu do azylového řízení je však předmětem diskusí na mezinárodní

úrovni. Například z rozhodovací praxe Výboru pro lidská práva vyplývá, že osoba, která požádá o azyl, se automaticky nachází na území oprávněně.<sup>67</sup>

Významným kontroverzním rozhodnutím ESLP týkajícím se zajištění žadatele na vstupu do řízení o mezinárodní ochraně je rozhodnutí ve věci Saadi vs. Velká Británie.<sup>68</sup> Saadi byl uprchlík z Iráku, který žádal o azyl ve Velké Británii. Žádost o azyl podal bezprostředně po svém příjezdu. V den příjezdu mu bylo uděleno povolení vstupu a mohl zůstat v hotelu dle svého výběru za předpokladu, že se další den dostaví na letiště. To pokračovalo další tři dny, během kterých Saadi plnil požadavky ohlašovací povinnosti. Ve chvíli, kdy se v přijímacím středisku na daném letišti uvolnilo místo, byl Saadi na sedm dní zajištěn, zatímco probíhalo zkrácené řízení o jeho žádosti. Velká Británie považovala jeho sedmidenní zajištění za souladné s čl. 5 odst 1. písm. f) EÚLP. ESLP označil následně detenci za přípustnou, jelikož nebyla uvalena svévolně. Navíc byla použita v dobrém úmyslu, jelikož důvodem omezení svobody bylo umožnit správním úřadům efektivně a co nejrychleji rozhodnout o žádosti o azyl. Saadiho zajištění bylo dle názoru ESLP nezbytné k naplnění účelu - zabránění neautorizovanému vstupu. Materiální podmínky zařízení byly odpovídající a délka detence nepřekročila přiměřenou dobu.<sup>69</sup>

Nevládní organizace rozhodnutí případu Saadi velmi kritizovaly, neboť ospravedlňuje rutinní využití zajištění u žadatelů o azyl, namísto jasného deklarování toho, že by zajištění mělo být užíváno jako poslední prostředek za výjimečných okolností. Navíc zajištění nesloužilo v Saadiho případě ke svému účelu, jímž je zabránit uprchnutí ani k jinému účelu osobně se vztahujícímu k Saadimu. Posloužilo Velké Británii pouze k rychlejšímu rozhodnutí o žádosti o azyl, kterýžto účel, jakkoli bohubíby, by neměl ospravedlňovat zajištění cizince, jednoduše proto, že takový účel není zákonný a tudíž v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP.

V tomto ohledu je rozhodnutí ESLP v případě Saadi vnímáno jako rozšíření mezí správního uvážení, v rámci něhož mohou státy stanovovat důvody zajištění.

---

<sup>67</sup> *Detence žadatelů o azyl a migrantů v České republice a alternativy detence*, Organizace pro pomoc uprchlíkům, str. 17.

<sup>68</sup> Saadi vs Spojené království rozhodnutí ESLP č. 13229/03 ze dne 29. ledna 2008.

<sup>69</sup> Soud tak zaujal odlišné stanovisko než Výbor pro lidská práva v případě van Alphen vs. Nizozemí. Zde komise prohlásila, že zajištění zrychleného řízení není důvodem k zajištění žadatele.

V Saadiho případě Soud nezdůraznil výjimečnost užití zajištění a nevzal ani v úvahu možnost užití alternativních prostředků.

## 4. Zajištění nezletilých

Jednou ze zranitelných skupin mezi uprchlíky a migranty, kterým se věnuje zvýšená pozornost, a jejichž situace se systematicky řeší na mezinárodní i vnitrostátní úrovni, jsou nezletilí<sup>70</sup>. Děti jsou závislí na dospělých, a to v jakém prostředí se ocitnou, zásadně ovlivňuje jejich psychický vývoj. Do České republiky přicházejí nezletilí jak v doprovodu rodičů, tak i bez nich. Mezi nejčastější důvody, proč děti opouštějí své domovy patří zejména nedostatek ochrany ze strany státu, strach vyvolaný válečnými konflikty a nepokoji, rozpad rodiny, chudoba nebo obchod z lidmi.<sup>71</sup> Děti, které přicestují do ČR samostatně, povětšinou za pomoci převaděče, se označují jako nezletilí bez doprovodu (Dále jen NBD). Tyto děti buď rodiče ztratily nebo jsou to právě rodiče, kteří je vyslali na cestu, aby je ochránily před nepříznivou situací ve vlasti, nebo aby ulehčili tíživé ekonomické situaci rodiny. Nezletilí se pak v ČR ocitají zcela sami a existuje u nich zvýšené riziko, že se stanou obětmi obchodu s lidmi či jiných ilegálních praktik.

Na zajištění NBD se kladou vyšší nároky než na zajištění dospělých cizinců. Zejména potřeba prokázat opodstatněnost a proporcionalitu je u zajištění nezletilých obecně podstatně větší než v případě zajištění dospělých. Je zdůrazněno, že zajištění nezletilých musí být použito pouze jako poslední prostředek a to po co nejkratší možnou dobu.<sup>72</sup> Vždy by však měly existovat k jejich zajištění alternativy, vzhledem tomu, že při rozhodování o zajištění musí být brán v úvahu nejlepší zájem dítěte. Situací, kdy by v nejlepším zájmu dítěte bylo jeho zajištění, není mnoho. Na základě naší právní úpravy nelze, jak už bylo zmíněno výše, jako alternativy k zajištění NBD použít ohlašovací povinnost ani finanční záruku, v praxi jsou tedy nezletilí zajišťováni ve speciálním mírnějším režimu.

Zajištěním nezletilých cizinců se zabývá mnoho mezinárodněprávních dokumentů, tím základním je Úmluva o právech dítěte. Rozhodujícím principem zdůrazněným v čl. 3 této úmluvy, je zde „nejlepší zájem dítěte“, který se promítá do všech mezinárodních i vnitrostátních instrumentů. Zvláštní úprava je věnována výlučně

---

<sup>70</sup> Osoba, která mladší 18 let.

<sup>71</sup> Kopuleťá Gabriela, *Postavení a ochrana nezletilých cizinců bez doprovodu v České republice*, str. 1.

<sup>72</sup> Viz Čl. 17 (1) Návrátové směrnice.



dětem – uprchlíkům. Státy mají povinnost zabezpečit potřebnou ochranu a humanitární pomoc nezletilým bez doprovodu žádajícím o mezinárodní ochranu. Státy se dále zavazují k zabezpečení zvláštní ochrany dětem, které byly zbaveny rodinného prostředí (Čl. 20 a 22 Úmluvy o právech dítěte).

Zvláštní právní ochranu dětem a mladistvím zaručuje také vnitrostátní právo na ústavněprávní úrovni článkem 32 LZPS, který se vztahuje na všechny děti a mladistvé bez ohledu na státní příslušnost.

## 4.2 Zajištění nezletilých podle ZPC

ZPC nerozlišuje mezi zajišťováním dospělých a nezletilých bez doprovodu starších 15 let, kteří jsou zajišťováni za stejných podmínek. Odlišně je upravena pouze doba zajištění NBD staršího 15 let, u kterého doba zajištění nesmí přesáhnout 90 dní, poté musí být propuštěn a na základě předběžného opatření svěřeni do péče zařízení pro děti – cizince (§ 25 odst. 1 ZPC). Určitou ochranu práv NBD by měl zaručovat institut opatrovníka, jehož úkolem je hájit zájmy nezletilého a především účastnit se právních úkonů, které se ho dotýkají. Opatrovníka ustanovuje policie, která o tom nezletilého neprodleně vyrozumí a poučí jej o úkolech opatrovníka (§ 124 odst. 4 ZPC). Zákon nijak nespecifikuje lhůtu, ve které je policie povinna opatrovníka ustanovit, tato lhůta je tak na uvážení policie a může se tak tedy stát i po několika týdnech či měsících od zajištění, kdy už opatrovník nemůže zvrátit rozhodnutí nezletilého, které tento často učinil z pochopitelné neznalosti právního řádu. „*Tato skutečnost nezřídka vede k tomu, že nezletilý podepisuje dokumenty zásadního významu, jako je např. vzdání se práva na odvolání proti správnímu vyhoštění. Ustanovený opatrovník zpětně nemůže taková rozhodnutí nezletilého zvrátit, a proto se jeho funkce v mnoha případech omezí pouze na možnost podat návrh na propuštění cizince ze zajištění podle občanského soudního řádu zejména v případě, pokud nezletilý podepíše vzdání se práva na odvolání, nebo pokud marně uplyne lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění či podání návrhu na vydání předběžného opatření dle občanského soudního řádu.*“<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Jeřábková Zuzana, článek: *Zajišťování nezletilých v ČR*, Migrace online, dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2270189>

NBD mladšího patnácti let zajistit nelze. Na základě předběžného opatření je rovnou umístěn do specializovaného zařízení pro děti - cizince, provozovaného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. V ČR existovalo od roku 2002 jediné specializované zařízení určené výlučně pro děti – cizince, které se nacházelo v Hříměždicích u Příbrami (PERMON). Na základě doporučení ombudsmana bylo rozhodnuto o skončení jeho činnosti ke konci června 2012. Důvodem měly být nevyhovující podmínky. Samotné zařízení bylo izolované od okolního světa, na základě dosavadního systému byly do zařízení umístovány i děti, které plynně ovládaly český jazyk a byly integrované do českého prostředí.<sup>74</sup> Ztrácel se tak i původní záměr zařízení, které mělo poskytnout péči a pomoci s integrací dětem cizinců, které pocházejí z odlišného kulturního prostředí, nehovoří česky a mají za sebou mnohdy velmi traumatickou minulost. Nyní jsou NBD umístováni do dětských zařízení společně s českými dětmi. V září 2012 vláda schválila koncept ochrany a péče o NBD, kteří již nebudou v budoucnu umístováni do zařízení určenému výhradně pro děti - cizince, ale bude jim poskytnuta obdobná péče jako českým dětem.

Nezletilí cizinci v doprovodu rodičů nebo jiných zákonných zástupců jsou umístováni do zařízení pro zajištění cizinců společně se svými rodiči. Z právního hlediska tito nezletilí nejsou zajištěni, zákon pro ně používá termín „ubytovaný cizinec“ (§140 odst. 1 ZPC). Zajištění v takovém případě není omezeno věkem. I v případě nezletilých s doprovodem nesmí doba zajištění přesáhnout 90 dní.

### **4.3 Zajištění nezletilých podle ZoA**

Jak již bylo uvedeno výše, OAMP povoluje nezletilým bez doprovodu i rodinám s nezletilými dětmi vstup na území automaticky.

NBD jsou po vydání předběžného opatření dopraveni přímo do zařízení pro děti - cizince a rodiny s nezletilými dětmi do příjímacího střediska v Zastávce u Brna. Pokud se týče stanovení povinnosti setrvat v příjímacím středisku podle § 46a ZoA, platí pro rodiny s dětmi, stejně jako pro další uvedené zranitelné skupiny žadatelů opět výjimka.

---

<sup>74</sup> zhruba polovinu zajištěných tvořily děti slovenské národnosti, o které se jejich rodiče nemohli nebo nebyli schopni řádně starat

Po provedení vstupních a identifikačních úkonů, musí být propuštěny do otevřených ubytovacích středisek pro žadatele o azyl.

NBD starší patnácti let, kteří požádali o mezinárodní ochranu ze zařízení pro zajištění cizinců, bývají po podání žádosti převezeni do zařízení pro děti – cizince, ačkoliv to není zákonem stanovená povinnost, neboť jak již bylo uvedeno výše, pro NBD starší patnácti let platí stejné podmínky zajištění jako pro dospělé osoby.

Zákon o azylu rovněž obsahuje zvláštní úpravu pro ustanovení opatrovníka nezletilým žadatelům o mezinárodní ochranu bez doprovodu. OAMP jako správní orgán ustanovuje nezletilému bez doprovodu opatrovníka pro potřeby řízení o mezinárodní ochraně. Tato osoba je však opatrovníkem jen na přechodnou dobu, dokud soud nerozhodne o ustanovení opatrovníka pro pobyt ve smyslu § 89 ZoA. Tento opatrovník následně přebírá funkci v řízení o mezinárodní ochraně, ale jeho povinností je i další ochrana práv a oprávněných zájmů nezletilého. Tímto opatrovníkem může být příbuzný nezletilého, nebo jakákoliv jiná vhodná fyzická či právnická osoba, popřípadě obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 82 odst. 2 ZoA). Nejčastěji bývá ustanoven opatrovník z řad pracovníků nevládních organizací.

## 5. Dozor a kontrola dodržování práv cizinců v zajištění

Každé zařízení, kde se nachází nebo může nacházet jednotlivec omezený na svobodě, musí podléhat nezávislému dozoru, který kontroluje dodržování základních práv. Mezi tato zařízení patří i zařízení pro zajištění cizinců a přijímací střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu. Zajištění cizinců v těchto centrech je relativně netransparentní praxí, samotná zařízení jsou umístěna v izolaci, a veřejnost o nich nemá příliš velké povědomí. Novinářům bývá přístup do zařízení odíráván s odůvodněním ochrany soukromí zajištěných cizinců.<sup>75</sup> O to větší zodpovědnost zde mají zákonem určené kontrolní orgány.

Pravidelný a systematický dozor v zařízeních pro zajištění cizinců i v přijímacích střediscích pro žadatele vykonává Veřejný ochránce práv, jemuž tuto kompetenci svěřuje zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v §1 odst. 3 a § 21a.

Tato úprava splňuje požadavky vyplývající z mezinárodněprávních závazků.<sup>76</sup> Přijetím Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému nelidskému či ponižujícímu zacházení se zavedl mezinárodní a národní nezávislý kontrolní mechanismus. Mezinárodní prvek je tvořen Výborem pro prevenci, který provádí kontroly v místech, kde jsou osoby omezeny na svobodě. Národní prvek pak zastupuje právě Veřejný ochránce práv, jenž je oprávněn i bez ohlášení provádět návštěvy daných zařízení, hovořit s osobami omezenými na svobodě, nahlížet do spisů a jiných dokumentů a o výsledcích kontroly následně vydat zprávu a doporučení a může vyžadovat též vysvětlení od Správy uprchlických zařízení. Mnoho výtek Veřejného ochránce práv směřuje do podmínek, které panují v zařízeních. Upozorňuje zejména na to, že některé standardy jsou nižší než ve věznicích.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> V roce 2004 se italský novinář F. Gatti, který se vydával za Kurdského uprchlíka, dostal do zajišťovacího zařízení pro žadatele o azyl a následně napsal reportáž o alarmujících podmínkách, které tam panovaly; GATTI, F. *Io, Clandestino a Lampedusa*, deník L'Espresso, 7. října 2005

<sup>76</sup> Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, Úmluva o ochraně lidských práv a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.

<sup>77</sup> Věcný záměr nového ZPC se proto zabývá i úpravou těchto standardů. Základní z nich budou stanoveny v ZPC, podrobná úprava by měla obsahovat vyhláška.

## Závěr

Ve své práci jsem se věnovala rozboru správního zajištění cizinců podle ZPC a ZoA a problematice zajištění nezletilých cizinců na základě obou zmíněných předpisů. Institut správního zajištění cizinců je široce využívaným a zároveň vysoce diskutabilním instrumentem, který většina států užívá v rámci regulace své migrační politiky. Sama existence tohoto institutu je logicky ospravedlnitelná. Největším rizikem spojeným se správním zajišťováním cizinců je ovšem jeho možné nadužívání.

Z mého pohledu je nejpálčivějším problémem institutu správního zajištění skutečnost, že o jeho uložení rozhoduje správní orgán – Policie ČR v případě postupu dle ZPC a Ministerstvo vnitra ČR v případě postupu dle ZoA. Tato skutečnost je dlouhodobě kritizována. Ve věcném záměru nového zákona o pobytu cizinců se proto navrhuje zásadní kompetenční změna, aby o umístění cizince do zařízení pro zajištění cizinců rozhodoval soud na podnět policie.<sup>78</sup> Návrh na zajištění cizince by měla předkládat policie soudu v rámci doby, kterou má dnes policie stanovenou ZoP k možnosti počátečního omezení osobní svobody (48 hodin). Ministerstvo spravedlnosti má k tomuto návrhu mnoho připomínek. Je třeba počítat se značným zvýšením finančních a personálních nákladů Ministerstva spravedlnosti a je nutné pečlivě nastavit celý systém, zejména lhůty pro rozhodnutí soudu. Kompetenční změna by se navíc musela dotknout i zákona o azylu, jenž také upravuje omezení svobody cizinců, které je srovnatelné se zajištěním. Návrh novely zákona o azylu však s takovýmto přechodem kompetencí zatím nepočítá.

Dle mého názoru je navrhovaná změna krok správným směrem. O takovém zásahu do osobní integrity člověka, jaký zajištění cizince představuje, by měl rozhodovat orgán, který je k tomu dostatečně personálně a kvalifikačně vybaven. Minimální záruku dodržení principů spravedlivého procesu spatřuji mimo jiné v tom, že o zbavení svobody v délce až 180 dní by měla rozhodovat osoba s právním vzděláním. Jako možná varianta k navrhovanému postupu, kdy má o zajištění cizince rozhodnout soud, se mi jeví procedura, kdy po rozhodnutí správního orgánu o zajištění následuje v krátké lhůtě obligatorní přezkum soudem.

---

<sup>78</sup> Viz věcný záměr nového ZPC, bod 5.2.1 *Změny v kompetencích*; dostupné z: <http://eklep.vlada.cz>

Pokud jde o zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, jeví se jako největší slabina současné praxe v ČR nadužívání zajištění v případech žadatelů na mezinárodním letišti. Rozhodnutí o nepovolení vstupu jsou žadatelům vydávána automaticky bez individuálního posouzení. Zejména u tzv. Dublinských případů, kdy žadatelé nedisponují platným povolením k pobytu. Ve většině případů je takovýto postup zbytečný, obzvláště je-li zřejmé, že se nejedná o zjevně neodůvodněnou žádost a že správní orgán nebude schopen o žádosti rozhodnout do čtyř týdnů, po jejichž uplynutí musí být žadateli bez dalšího umožněn vstup na území. Další slabinou uplatňovaného postupu při nepovolování vstupu je nemožnost identifikace tzv. zranitelných osob, s nimiž zákon spojuje odlišný způsob zacházení. Připravovaná novela zákona o azylu by měla na jedné straně zakotvit přesný mechanismus identifikace zranitelných žadatelů, v individuálních případech nicméně plánuje ponechat velký prostor pro správní uvážení.

Dle mého názoru by bylo vhodné přehodnotit roli zajištění v rámci migrační politiky, kdy je zajištění společně se správním vyhoštěním často vnímáno jako jediné řešení problému neregulární migrace, ačkoliv by to měl být až poslední prostředek. Pozornost by se měla soustředit především na samotné nastavení migrační politiky. Problémy cizinců často vyvstávají již při netransparentní praxi při vydávání pracovního povolení či vyřizování pobytu v ČR, kdy se cizinci zadluží v rámci klientského systému a v případě ztráty zaměstnání či pobytového povolení je pro ně z jejich pohledu návrat do země původu nemyslitelný. Místo represe těchto cizinců je třeba se poté zaměřit na jiné řešení takové situace ekonomických migrantů - například na efektivní využívání dobrovolných návratů, zpřísnění odpovědnosti zaměstnavatelů za zaměstnávání nelegálních migrantů či větší zapojení nevládních organizací zabývajících se cizineckou problematikou.

## **Summary**

### **Title: Administrative Detention of Foreigners**

This thesis deals with the institute of administrative detention according to the Czech legal system. The term administrative detention is used to designate deprivations of liberty under administrative law for the reasons that are directly linked to the immigration policies of the state. In the context of migration law the detention may be basically used for two purposes. First purpose is to ensure the realization of administrative deportation of the foreigner. Second purpose is to prevent the foreigner from an unauthorized entry into the country.

Both irregular migrants and asylum seekers fall under the scope of this work. Although different norms are applicable to each of these categories, both of them are subject to detention on the same ground - the lack of state authorization for their presence on national territory. The purpose of this paper is to detail the legal framework with which deprivation of liberty of migrants must comply in particular for what concerns the fundamental principle of international law that no one should be subjected to arbitrary detention. International human rights norms, principles and standards define the content of that principle. Such norms, principles and standards apply both to criminal and administrative proceedings including migrants and asylum seekers.

The thesis is composed of five chapters. Each of them deals with different aspects of detention. The introductory chapter deals mainly with the general principles of law that are relevant for the topic of detention. The proportionality principle is introduced as a solution of a conflict between the right to liberty and territorial sovereignty. Subsequently the chapter deals with the general description of the institute of detention. Chapter Two opens the examination of pre-removal detention of irregular migrants as provided in relevant Czech legislation, namely the Aliens Act. Chapter Three examines the pre-entry detention of Asylum seekers according to the Czech Asylum Act. Chapter Four concentrates on problems of detention of unaccompanied minors and families with children. Last chapter finally deals with topic of independent supervision in detention centres, focused on observation of human rights situation. The Conclusion of my thesis especially emphasizes the fact, that according to the Czech

legislation and practice, the huge responsibility connected with the observance of human right principles in the sphere of immigration detention lies on the Czech Police and The Ministry of the Interior, who are in charge for almost all the decisive processes in this field.



## **Keywords**

Detention, irregular migrants, asylum seekers, unaccompanied minors

## Použitá literatura

### *Knižní publikace*

- BUREŠ J.; DRÁPAL L.; KRČMÁŘ Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář I. Díl*, 7 vydání, Praha: CH Beck, 2006, s.
- CORNELISSE Galina, *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*. 1. vyd. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- DEMBOUR Marie-Bénédicte; KELLY Tobias, *Are Human Rights for Migrants?: Critical Reflection on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*. 1. vyd. b.m.: Routledge publisher, 2011.
- FRIGO Massimo, *Migration and International Human Rights Law, Practitioners Guide No. 6*. 1. vyd. Geneva: International Commission of Jurists, 2011.
- McBRIDE Jeremy, *Access to justice and asylum seekers in Europe*. 1. vyd. Strasbourg: Council of Europe, 2009.
- SOUSEDÍK Stanislav, *Svoboda a lidská práva*. 1. vyd. Praha: nakladatelství Vyšehrad, 2010.
- VICTORINO António, *Immigration, Asylum and social Integration*. 1.vyd. Luxembourg: European Communities, 2002.
- WIESBROCK Anja, *Legal Migration to the European Union*. 1. vyd. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

### *Samostatně tištěné publikace nevládních organizací*

- *Detence žadatelů o azyl a migrantů v České republice a alternativy k detenci*, Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2011.
- HOLÁ Eva; KRYSKA David, *Analýza postavení a ochrana nezletilých cizinců bez doprovodu v České republice*, Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010.

- KAMENICKÁ Hana, *Zranitelné skupiny v zařízeních zajišťující cizince, Česká národní zpráva a resumé mezinárodního projektu*, Praha: Sdružení pro integraci a migraci, 2010.
- KOPULETÁ Gabriela, *Analýza: Postavení a ochrana nezletilých cizinců bez doprovodu v České republice*, Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010.
- POŘÍZEK Pavel. *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně navržených legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění*. Brno: SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty), 2004