

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Mgr. Šárka Vítová

# Účel a smysl institutu zajištění cizince

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 6. 10. 2016

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Autorka diplomové práce

## Poděkování

Děkuji vedoucímu práce diplomové práce JUDr. Davidu Kryskovi za ochotu, cenné rady, náměty a připomínky. Dále bych chtěla poděkovat své rodině za velkou podporu, kterou mi při psaní práce poskytovali.

# Obsah

1. Úvod .....	5
2. Přípustnost omezení osobní svobody .....	7
2.1 Požadavky dle mezinárodních smluv o lidských právech .....	7
2.2 Požadavky dle Listiny základních práv Evropské unie .....	9
2.3 Požadavky dle Listiny základních práv a svobod .....	11
2.4 Požadavek proporcionality .....	12
2.5 Shrnutí kapitoly 2 .....	13
3. Zájmy a účely odůvodňující zajištění cizince .....	15
3.1 Zajištění na základě zákona o Policii České republiky .....	16
3.2 Zajištění na základě zákona o pobytu cizinců .....	17
3.2.1 Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (§ 124 a 124a ZPC) .....	18
3.2.2 Zajištění cizince za účelem vycestování (§124b ZPC) .....	25
3.2.3 Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu (§ 129 ZPC) .....	27
3.3 Zajištění na základě zákona o azylu .....	30
3.3.1 Omezení osobní svobody v přijímacím středisku (§ 46 zákona o azylu) .....	30
3.3.2 Zajištění dle § 46a zákona o azylu .....	32
3.3.3 Setrvání v přijímacím středisku na mezinárodním letišti – nepovolení vstupu na území ČR (§ 73 zákona o azylu) .....	35
4. Alternativy k zajištění .....	37
4.1 Přehled alternativ k zajištění dle zákona o pobytu cizinců .....	37
4.2 Přehled alternativ k zajištění dle zákona o pobytu cizinců .....	39
4.2.1 Alternativy dle § 123b a 123c ZPC – zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území .....	39
4.2.2 Jiné alternativy .....	41
4.2.3 Míra využití alternativ k zajištění dle ZPC .....	44
4.3 Postup ukládání zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území podle zákona o pobytu cizinců .....	45
4.4 Vztah zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území a zajištění podle zákona o pobytu cizinců .....	47
4.5 Přehled alternativ k zajištění dle zákona o azylu .....	49
4.5.1 Alternativy dle § 47 zákona o azylu – zvláštní opatření .....	49
4.5.2 Jiné alternativy .....	50
4.6 Vztah zvláštního opatření a zajištění podle zákona o azylu .....	51
4.7 Další možné alternativy k zajištění .....	53
4.7.1 Alternativy doporučené UNHCR .....	54
4.7.2 Další alternativy zaznamenané UNHCR v praxi některých států .....	58
5. Závěr .....	63
Seznam použité literatury a jiných zdrojů .....	65
Shrnutí .....	73
Resumé .....	74

# 1. Úvod

K úvahám nad účelem a smyslem zajištění cizinců mě přivedlo dění v roce 2015, kdy mou pozornost několikrát upoutala zpráva v médiích o cizincích-uprchlících, kteří byli při cestě do Německa či jiné země zachyceni a zajištěni v České republice, aby byli po nějaké době opět propuštěni a po uhrazení nákladů na pobyt v zařízení pro zajištění cizinců pokračovali dále v cestě do cílové země. Takto se mi alespoň věci jevily při prvním přiblížení a takto podnítily mou zvědavost ohledně toho, jak a proč zajišťování cizinců v České republice vlastně funguje.

Cílem této diplomové práce je hledání odpovědi na otázku, jaký je smysl a účel institutu zajištění cizince v českém právním řádu a, při vědomí dopadu zajištění do sféry osobní svobody cizince, zda je možné téhož účelu dosáhnout jinými prostředky. Do osobní svobody člověka totiž může být i přes její přirozenoprávní charakter způsobem souladným s právním řádem zasaženo, není-li to však nutné, pak je nepochybně lepší se takovému zásahu vyhnout.

Zvolenou metodou práce je rešerše a analýza primárních zdrojů, judikatury a literatury.

Výchozím krokem při hledání odpovědi na výše položenou otázku bude zmapování podmínek, za nichž je omezení osobní svobody cizince, tedy i jeho zajištění, přípustné. Tyto podmínky (meze omezení osobní svobody) je nutné hledat v ústavních normách České republiky, mezinárodních smlouvách o lidských právech, kterými je Česká republika vázána, a Listině základních práv Evropské unie.

Známe-li meze, v jejichž rámci lze osobní svobodu omezit, je třeba se ptát, za jakým účelem tak má být činěno. Tak závažný zásah do práva na osobní svobodu cizince, jakým je jeho zajištění, není jistě uplatňován samoučelně, pouze proto, že takovou možnost právní řád připouští.

V obecném jazyce se účelem rozumí cíl, ke kterému je zaměřena nějaká činnost, nebo také záměr, smysl, důvod, posláním, cíl nějaké činnosti ap., smysl, důvod existence něčeho.<sup>1</sup> Účel v právu lze chápat různě. Účely právní normy lze rozdělit na účely bezprostřední (konkrétní), k jejichž dosažení byla norma bezprostředně přijata, a perspektivní (abstraktní) účely, související s hodnotami v právu a směřující k naplňování těchto hodnot.<sup>2</sup> Do okruhu abstraktních účelů lze nepochybně zařadit tři prvky struktury účelů práva v koncepci G. Radbrucha: „*spravedlnost, účelnost (resp. obecné blaho ve smyslu požadavku účelného, tj. efektivního a rozumného uspořádání věcí pro dosažení obecného blaha)*“ a

---

<sup>1</sup> Účel. *Internetová jazyková příručka* [online]. Brno: Jazyková poradna ÚJČ AV ČR, c2008-2016 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=%C3%BA%C4%8Del>.

<sup>2</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 261-262. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-233-2.

*právní jistota.*<sup>3</sup> Jako účel bezprostřední (konkrétní) lze vnímat účel právní normy, jak jej definuje P. Holländer, tedy jako „normotvůrcem chtěný stav věcí, jehož dosažení je sledováno prostřednictvím právní normou postulovaného lidského chování“.<sup>4</sup>

Ve své diplomové práci budu hledat jak bezprostřední, legální účely zajištění (chápané jako „normotvůrcem chtěný stav věcí“ ve smyslu výše uvedené definice P. Holländera), tak i účely abstraktní, legitimní (ač ne nutně účely konečné v podobě některého ze tří prvků Radbruchovy triády), které v dalším textu označuji jako zájmy odůvodňující zajištění.

Dalším krokem, následujícím po nalezení účelů a zájmů odůvodňujících zajištění cizince, je identifikace jiných, alternativních opatření (prostředků), které slouží stejnému účelu jako zajištění, zároveň však více šetří osobní svobodu cizince (tzv. alternativ k zajištění). Některé z těchto alternativ jsou již zakotveny v právním řádu České republiky, jiné je nutné hledat jinde, v praxi jiných států či v doporučeních mezinárodních institucí a organizací.

Na základě předchozích kroků pak lze v závěru práce zhodnotit smysl zajištění cizince jakožto opatření, které omezuje jedno ze základních práv člověka a k němuž právní řád nabízí alternativy, které jsou v obecné rovině způsobilé dosáhnout naplnění téhož účelu, jaký je sledován zajištěním.

Výše vyřčená otázka po smyslu a účelu institutu zajištění cizince v českém právním řádu se tak rozpadá do 4 dílčích výzkumných otázek, na něž by měla tato diplomová práce přinést odpovědi:

1) Za jakých podmínek je omezení osobní svobody cizince formou zajištění přípustné z hlediska ústavního pořádku České republiky a lidskoprávních norem mezinárodního práva a práva Evropské unie?

2) Jaký je účel zajištění cizince podle příslušných vnitrostátních právních předpisů České republiky?

3) Jsou k dispozici jiné, z hlediska osobní svobody cizince šetrnější prostředky umožňující dosažení téhož účelu?

4) Pokud ano, jaký je smysl existence institutu zajištění v právním řádu České republiky?

---

<sup>3</sup> HANUŠ, Libor. Gustav Radbruch - O napětí mezi účely práva a hledání míry věcí. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 17-60. ISBN 978-80-7357-919-7. Viz také GERLOCH, pozn. 2, s. 261: „Stěžejní hodnoty jako svoboda, rovnost, jistota a spravedlnost jsou nejobecnějšími účely práva.“

<sup>4</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 82. ISBN 80-86898-96-2.

## 2. Přípustnost omezení osobní svobody

Právo každého člověka na osobní svobodu je jednou ze základních součástí nedotknutelnosti člověka<sup>5</sup> a je garantováno jak Listinou základních práv a svobod (dále také jen „Listina“),<sup>6</sup> tak i Listinou základních práv Evropské unie a několika mezinárodními lidskoprávními smlouvami. Toto právo, stejně jako mnohá další lidská práva, není absolutní<sup>7</sup> a může tedy být v některých situacích omezeno, což reflektuje jak Listina, tak i mezinárodní smlouvy, které člověku právo na osobní svobodu přiznávají, a nepřímo také Listina základních práv Evropské unie.

Jednou z právem předvídaných situací omezení osobní svobody je i zajištění cizince. Tato kapitola se věnuje rozboru požadavků, které musí být naplněny, aby bylo omezení osobní svobody přípustné. Přípustností je zde přitom míněn soulad s ústavním pořádkem České republiky, Listinou základních práv Evropské unie a mezinárodními smlouvami o lidských právech, kterými je Česká republika vázána.

Mezi kritéria přípustnosti omezení osobní svobody patří i jeho účel. Přípustné je pouze takové omezení osobní svobody, které sleduje právem aprobovaný účel, obvykle vymezený obecně v ústavních normách a lidskoprávních nástrojích a blíže konkretizovaný v zákoně.

### 2.1. Požadavky dle mezinárodních smluv o lidských právech

**Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**,<sup>8</sup> který pro tehdejší Československou socialistickou republiku vstoupil v platnost v roce 1976, přiznává právo na svobodu každému člověku v čl. 9 odst. 1.<sup>9</sup> V témže ustanovení připouští možnost zbavení člověka jeho osobní svobody, ovšem pouze v případech, „*kdy se tak stane na základě zákona a ve shodě s řízením, jež je stanoveno zákonem*“ a kdy se nejedná o svévolné zatčení nebo zadržení (čl. 9 odst. 1 věta druhá uvedené smlouvy<sup>10</sup>; v anglickém znění „arbitrary arrest or detention“).

---

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010-74. Pozn.: Všechny citace rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů uvedené v této práci pochází z rozhodnutí publikovaných na webových stránkách NSS [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>6</sup> Vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

<sup>7</sup> KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. s. 961. ISBN 978-80-7380-140-3.

<sup>8</sup> Vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

<sup>9</sup> „Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být svévolně zatčen nebo zadržen. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě případů, kdy se tak stane na základě zákona a ve shodě s řízením, jež je stanoveno zákonem.“

<sup>10</sup> „Nikdo nesmí být svévolně zatčen nebo zadržen.“

Pojem „svévolné zadržení“ není mezinárodními nástroji definován. Pracovní skupina pro svévolné zadržení (Working Group on Arbitrary Detention), fungující při OSN, považuje pro účely své činnosti zadržení či jiné omezení osobní svobody za svévolné, pokud:

a) zjevně neexistuje žádný právní důvod ospravedlňující omezení osobní svobody,<sup>11</sup> nebo

b) je omezení důsledkem výkonu práva či svobody zaručeného článkem 7, 10, 13, 14, 18, 19 nebo 21 Všeobecné deklarace lidských práv, nebo, v případě, že je stát smluvním státem této dohody, článkem 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 nebo 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>12</sup>, nebo

c) úplné nebo částečné nedodržování mezinárodních kritérií spravedlivého procesu, jak jsou vyjmenována ve Všeobecné deklaraci lidských práv a relevantních mezinárodních nástrojích přijatých dotčeným státem, je natolik závažné, že zakládá svévolnou povahu zbavení osobní svobody<sup>13, 14</sup>.

**Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod** (dále také jen „Úmluva“),<sup>15</sup> která pro tehdejší Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila v platnost v roce 1992, rovněž garantuje v čl. 5 odst. 1 právo na svobodu každému člověku.<sup>16</sup> Zbavení osobní svobody může nastat **pouze z důvodů Úmluvou předvídaných**. Institut zajištění cizince je zařaditelný pod **čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy**, který umožňuje „**zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání**“.<sup>17</sup>

Dále je Úmluvou v čl. 5 odst. 4 stanoveno obecné právo každého, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, **podat návrh na řízení**, ve kterém by soud urychleně rozhodl

<sup>11</sup> V anglickém znění „When it is clearly impossible to invoke any legal basis justifying the deprivation of liberty“.

<sup>12</sup> „When the deprivation of liberty results from the exercise of the rights or freedoms guaranteed by articles 7, 13, 14, 18, 19, 10 and 21 of the Universal Declaration of Human Rights and, insofar as States parties are concerned, by articles 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 and 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights.“

<sup>13</sup> „When the total or partial non-observance of the international norms relating to the right to a fair trial, spelled out in the Universal Declaration of Human Rights and in the relevant international instruments accepted by the States concerned, is of such gravity as to give the deprivation of liberty an arbitrary character.“

<sup>14</sup> Fact Sheet No. 26: The Working Group on Arbitrary Detention [online]. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2000 [cit. 2016-08-20]. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet26en.pdf>.

<sup>15</sup> Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

<sup>16</sup> „Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: (...); b) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby proto, že se nepodrobila rozhodnutí vydanému soudem podle zákona, nebo proto, aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem; (...); f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“

<sup>17</sup> VYHNÁLEK, Ladislav. Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince. *Právní rozhledy*. 2008, 16(11), 408-413.



**o zákonnosti jeho zbavení svobody** a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.<sup>18</sup> Z toho lze usuzovat, že omezení / zbavení osobní svobody je podle Úmluvy přípustné pouze tehdy, kdy je osobě svobody zbavené dána možnost soudního přezkumu jeho zákonnosti.

Konečně, čl. 5 odst. 2 Úmluvy zakotvuje poučovací povinnost coby jeden z procedurálních aspektů omezení osobní svobody, když stanoví, že „*Každý, kdo je zatčen, musí být **seznámen neprodleně a v jazyce [,] jemuž rozumí, s důvody svého zatčení a s každým obviněním proti němu.***“ Seznámení s důvody zatčení je předpokladem pro to, aby mohla osoba omezená na svobodě posoudit zákonnost svého zatčení a případně využít výše uvedeného práva dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy iniciovat soudní řízení o jejím propuštění.<sup>19</sup>

Zde je důležité zmínit, že slova „zatčen“ a „zatčení“ nezužují dopad poučovací povinnosti pouze na oblast trestního práva,<sup>20</sup> povinnost seznámení s důvody omezení osobní svobody se týká všech případů uvedených v čl. 5 odst. 1 Úmluvy,<sup>21</sup> tedy včetně zajištění cizince v souvislosti s jeho vyhoštěním.

Poučení musí být efektivní, nikoliv toliko formální: „*čl. 5 odst. 2 zajišťuje, aby každá zadržená osoba věděla, proč je omezena na svobodě. Toto ustanovení tvoří integrální část ochrany poskytované čl. 5 Úmluvy. Pro účely odst. 2 musejí být každé osobě sděleny jednoduchým, srozumitelným a nikoliv technickým jazykem, kterému je schopna porozumět, faktické i právní důvody jejího zadržení, aby této bylo umožněno, pokud to uzná za vhodné, podat návrh na přezkoumání omezení osobní svobody soudem v souladu s odst. 4. (...) Zda bylo toto poučení provedeno neprodleně musí být rozhodnuto v každém jednotlivém případě s přihlédnutím k okolnostem.*“<sup>22</sup>

## 2.2. Požadavky dle Listiny základních práv Evropské unie

---

<sup>18</sup> Tamtéž.

<sup>19</sup> MURDOCH, Jim. *Article 5 of the European Convention on Human Rights: the protection of liberty and security of person*. Revised. Strasbourg: Council of Europe Pub, 2002, p. 65. ISBN 9287150192.

<sup>20</sup> Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1990, *Van der Leer proti Nizozemsku*, č. 11509/85, odst. 27-28. Pozn.: Všechny citace rozhodnutí ESLP uvedené v této práci pochází z rozhodnutí publikovaných na webových stránkách soudu <http://hudoc.echr.coe.int/>.

<sup>21</sup> Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 11. 1981, *X proti Spojenému království*, č. 7215/75, odst. 66.

<sup>22</sup> Rozhodnutí senátu Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti ze dne 7. 12. 1999, *Kerr proti Spojenému království*, č. 40451/98, s. 7. Citováno z: VYHNÁNEK, Ladislav. *Osobní svoboda: Přednáška LPaS 7. 4. 2015* [online]. Brno, 2015 [cit. 2016-04-06]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MP810Zk/um/Osobni\\_svoboda.pptx](https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MP810Zk/um/Osobni_svoboda.pptx). Masarykova univerzita.

Listina základních práv Evropské unie<sup>23</sup> (dále také jen „Listina EU“), účinná od 1. 12. 2009 a mající na základě článku 6 Smlouvy o Evropské unii<sup>24</sup> stejnou právní sílu jako Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie, přiznává v článku 6 každému právo na svobodu a osobní bezpečnost.

Znění článku 6 Listiny EU doslovně odpovídá znění první věty článku 5, odst. 1 Úmluvy. Listina EU tedy na rozdíl od Úmluvy neobsahuje výčet legitimních důvodů pro zbavení osobní svobody ani procesní práva a záruky obsažené ve zbývající části článku 5 Úmluvy.<sup>25</sup> Článek 6 Listiny EU je však nutno číst se zřetelem k ustanovení článku 52, odst. 3<sup>26</sup> téhož dokumentu, podle kterého jsou **smysl a rozsah práv odpovídajících právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod stejné jako ty, které jim přikládá tato úmluva.**

Ve vysvětlení k Listině EU<sup>27</sup>, k nimž musí být podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce Smlouvy o Evropské unii a čl. 52 odst. 7 Listiny EU přihlíženo při jeho výkladu, se v části pojednávající o článku 6 Listiny EU uvádí, že „[p]ráva uvedená v článku 6 odpovídají právům zaručeným článkem 5 [Úmluvy] a v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny [EU – pozn. autorky] mají stejný smysl a rozsah. Z toho vyplývá, že omezení, která na ně mohou být oprávněně uvalena, nesmějí překročit meze povolené článkem 5 [Úmluvy].“<sup>28</sup>

Význam čl. 6 Listiny EU, který přináší stejné garance pro osobní svobodu cizince jako čl. 5 Úmluvy, spočívá v tom, že Listina EU je na rozdíl od Úmluvy součástí právního řádu Evropské unie a jsou jí vedle členských států v situaci, kdy uplatňují právo EU, vázány také orgány EU včetně Soudního dvora Evropské unie (čl. 51 odst. 1 Listiny). **Soudní dvůr EU** tedy při své rozhodovací činnosti ve věcech týkajících se základních práv (mj. práva na osobní svobodu) **aplikuje prostřednictvím Listiny EU odpovídající ustanovení Úmluvy** (tedy např. její čl. 5).

Listina EU mimo to v článku 52 odst. 1 přichází s dalšími požadavky, které se vztahují na omezení výkonu jakéhokoliv z jí garantovaných práv a svobod. Tyto požadavky se v situaci omezení

---

<sup>23</sup> Listina základních práv Evropské unie. Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 389. Pozn.: Všechny prameny práva EU uvedené v této práci jsou dostupné na webových stránkách <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.

<sup>24</sup> Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění), Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 13.

<sup>25</sup> THE EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights* [online]. Brussels: European Commission, 2006 [cit. 2016-04-06]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf).

<sup>26</sup> „Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

<sup>27</sup> Vysvětlení k Listině základních práv, Úř. věst. C 303, 14.12.2007, s. 17.

<sup>28</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 2. 2016, *J. N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU. Pozn.: Všechny citace rozhodnutí Soudního dvora uvedené v této práci pochází z rozhodnutí publikovaných na webových stránkách <http://curia.europa.eu/juris/>.

osobní svobody uplatní současně s požadavky přejatými Listinou EU z článku 5 Úmluvy (viz odstavec výše).<sup>29</sup>

Článek 52 odst. 1 Listiny EU stanoví, že „*Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být **stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.***“

### 2.3. Požadavky dle Listiny základních práv a svobod

Obě mezinárodní smlouvy o lidských právech uvedené v kapitole 2.1 jsou na základě ust. čl. 10 Ústavy České republiky<sup>30</sup> součástí českého právního řádu. Co se týče ústavního pořádku ČR, je problematika omezení osobní svobody upravena (především) v Listině. Listina garantuje právo na **osobní svobodu** v čl. 8 odst. 1,<sup>31</sup> a to, s přihlédnutím k čl. 42 odst. 2 Listiny, shodně občanům České republiky i cizincům.<sup>32</sup> V čl. 8 odst. 2 větě první Listiny je pak stanoveno, že „*Nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon*“, přičemž zbavením svobody je třeba rozumět její odnětí, resp. omezení.<sup>33</sup> Listina tedy na rozdíl od Úmluvy nestanoví taxativním výčtem, která omezení osobní svobody jsou povolena. Stanoví však, že důvody a způsob omezení osobní svobody musejí být stanoveny zákonem.<sup>34</sup>

Listina dále obsahuje několik obecných požadavků na omezení jakéhokoliv z jí garantovaných práv a svobod. V čl. 4 odst. 2 stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být upraveny **pouze za podmínek Listinou stanovených a pouze zákonem.**<sup>35</sup> Čl. 4 odst. 3 vyžaduje, aby zákonná omezení

---

<sup>29</sup> Např. v rozhodnutí ve věci C-601/15 PPU (viz pozn. 28) při přezkumu platnosti ustanovení směrnice 2013/33 týkajícího se zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, posuzuje Soudní dvůr Evropské unie jak soulad uvedeného ustanovení s požadavky čl. 5 odst. 1 Úmluvy (bod 77 odůvodnění), tak i soulad s požadavky čl. 52 odst. 1 Listiny (bod 50 odůvodnění).

<sup>30</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>31</sup> „*Osobní svoboda je zaručena.*“

<sup>32</sup> „*Cizinci požívají v České a Slovenské Federativní Republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům.*“

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08 (229/2009 Sb.). Pozn.: Všechny citace rozhodnutí ÚS uvedené v této práci pochází z rozhodnutí publikovaných na webových stránkách soudu [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz).

<sup>34</sup> VYHNÁLEK, pozn. 17.

<sup>35</sup> „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") upraveny pouze zákonem.*“

základních práv a svobod platila **stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky**, tedy aby byla respektována rovnost osob před zákonem omezujícím základní práva nebo svobody.<sup>36</sup>

Odst. 4 téhož článku přidává požadavek **šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod** při používání ustanovení o jejich mezích a dále **zákaz zneužívání omezení základních práv a svobod k jiným účelům**, než pro které byla stanovena. Účel omezení základních práv a svobod Listina buď u některých práv výslovně vymezuje, nebo předvídá, jak je tomu mimo jiné i u osobní svobody, že účel omezení vymezí zákonodárce v zákoně, na jehož vydání Listina odkazuje. Přitom ponechává prima facie diskreci při výběru účelu zákonodárci.<sup>37</sup>

## 2.4. Požadavek proporcionality

Kromě naplnění výše uvedených požadavků musí dále být zákonná úprava omezení osobní svobody při zajištění (a vzhledem k požadavku zákonnosti uplatňování státní moci, obsaženému v čl. 2 odst. 2 Listiny, nutně i praxe takového omezení) v souladu s ústavním principem proporcionality.<sup>3839</sup>

**Smyslem příkazu proporcionality je zajistit, aby nebyla výhrada zákona použita k vyššímu než opravdu nutnému omezení základních práv.** Zásada (princip) proporcionality byla odvozena z principu materiálního právního státu. Stala se z ní „obecná mez omezování“, platná pro všechna omezení základních práv zákonodárcem. Princip proporcionality definuje materiální mez omezování základních práv s ohledem na oblast, v níž dochází ke krácení základního práva zákonem, a mnohem individuálněji, než by tomu bylo při stanovení meze skrze podstatu a smysl základního práva. Zákonodárství je v oblasti základních práv možné jen při dodržení správné míry, a to především v přiměřenosti účelu, který má být omezením dosažen, jakož i v přiměřenosti zvolených prostředků.<sup>40</sup>

Princip proporcionality je diferencován do následujících tří dílčích příkazů (kriterií posuzování přípustnosti omezení základního práva či svobody<sup>41</sup>):

(a) **vhodnost (způsobilost) prostředku pro dosažení určitého cíle (účelu)** – přijaté omezující opatření je způsobilé dosáhnout určitého cíle, pokud se s jeho pomocí může přiblížit žádoucí účinek,

---

<sup>36</sup> LANGÁŠEK, Tomáš, Ivo POSPÍŠIL, Vojtěch ŠIMÍČEK, Eliška WAGNEROVÁ a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 130. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

<sup>37</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 137/05.

<sup>38</sup> VYHNÁLEK, pozn. 17.

<sup>39</sup> Jak již bylo uvedeno výše, požadavek proporcionality omezení základních práv je zakotven rovněž v čl. 52 odst. 1 Listiny EU.

<sup>40</sup> LANGÁŠEK, Tomáš, Ivo POSPÍŠIL, Vojtěch ŠIMÍČEK, Eliška WAGNEROVÁ a kol., pozn. 36.

<sup>41</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

(b) **potřebnost (nutnost) použití právé a jenom vybraného prostředku** – za potřebný je prostředek možno považovat tehdy, pokud nemohl být zvolen jiný, stejně účinný, avšak základní právo méně omezující prostředek,

(c) **proporcionalita v užším smyslu (přiměřenost) vybraného prostředku v relaci k dotčenému základnímu právu** – oběť přinesená v podobě omezení základního práva se nesmí dostat do nepoměru s užitkem, který byl omezením tohoto základního práva dosažen ve prospěch veřejnosti.<sup>42</sup>

## 2.5. Shrnutí kapitoly 2

Lze shrnout, že osobní svoboda všech osob nacházejících se na území České republiky požívá jakožto jedna ze základních svobod ochrany jak mezinárodního, tak i unijního a vnitrostátního práva. Listina základních práv a svobod i mezinárodní smlouvy o lidských právech obsahují vedle garance práva na osobní svobodu také ustanovení o podmínkách přípustnosti omezení tohoto práva. Jsou-li tyto podmínky naplněny a ob stojí-li omezení osobní svobody cizince představované jeho zajištěním v testu proporcionality, pak lze považovat v nejobecnější rovině za přípustné, tedy souladné s mezinárodněprávními závazky České republiky i s jejím ústavním pořádkem. V konkrétním případě je pak pro posouzení přípustnosti zajištění nutné provést test proporcionality, při kterém je zájem na zachování plné osobní svobody cizince poměřován se zájmy, které odůvodňují jeho zajištění.

Souhrnem požadavků explicitně obsažených v Listině základních práv a svobod, Listině základních práv Evropské unie a v obou výše uvedených mezinárodních smlouvách o lidských právech dospějeme k následujícímu seznamu podmínek, které musí být kumulativně splněny, aby omezení osobní svobody při zajištění cizince bylo přípustné:

- jedná se o cizince, u něhož probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání, nebo jehož nepovolenému vstupu na území má být zabráněno;
- zajištěním je sledován právem aprobovaný účel;
- existuje zákon, na jehož základě bylo omezení osobní svobody cizince provedeno;
- toto omezení je nezbytné,
- šetří podstatu a smysl práva na osobní svobodu,
- při omezení byla dodržena zásada proporcionality,
- omezení osobní svobody cizince je stejné jako omezení osobní svobody jiných osob ve srovnatelných situacích;
- omezení bylo provedeno za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod,

---

<sup>42</sup> LANGÁŠEK, Tomáš, Ivo POSPÍŠIL, Vojtěch ŠIMÍČEK, Eliška WAGNEROVÁ a kol., pozn. 36.

- z některého z důvodů stanovených zákonem,
- aniž by bylo zneužito k jinému účelu, než pro který bylo stanoveno,
- a způsobem, který stanoví zákon (ve shodě s řízením, jež je stanoveno zákonem);
- nejedná se o tzv. svévolné zadržení (arbitrary detention);
- omezení odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Evropská unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého;
- cizinec má možnost podat návrh na řízení, ve kterém soud urychleně rozhodne o zákonnosti omezení jeho osobní svobody a nařídí případně propuštění, je-li toto omezení nezákonné.

**Kromě obecných požadavků na přípustnost omezení osobní svobody** obsažených ve výše uvedených smlouvách a předpisech **dopadají na zajištění cizince také požadavky speciální, plynoucí z norem cizineckého a azylového práva.**

Z oblasti mezinárodního práva azylu se jedná o **Úmluvu o právním postavení uprchlíků**,<sup>43</sup> která v čl. 31 odst. 2 zakazuje smluvním státům uplatňovat na pohyb uprchlíků, kteří vstoupili nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a po dobu delší než do okamžiku, kdy je postavení uprchlíka v dané zemi upraveno, nebo než tento obdrží povolení vstupu do jiné země.

Z oblasti práva Evropského unie jsou pak relevantní požadavky obsažené ve **směrnici 2013/32/EU**<sup>44</sup> (dále jen „Procedurální směrnice“), směrnici **2013/33/EU**<sup>45</sup> (dále jen „Přijímací směrnice“), směrnici **2008/115/ES**<sup>46</sup> (dále jen „Návratová směrnice“) a **nařízením 604/2013**<sup>47</sup> (dále jen „Nařízení Dublin III“). K těm dále přistupují požadavky vyplývající z vnitrostátního právního řádu, zakotvené v **zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu**<sup>48</sup>, **zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců**<sup>49</sup> (dále také jen „ZPC“) a **zákoně č. 273/2008, o Policii České republiky**.

O podmínkách přípustnosti zajištění cizince stanovených předpisy vnitrostátního práva a práva EU, včetně účelu zajištění, bude podrobněji pojednáno v následující kapitole.

<sup>43</sup> Vyhlášena pod č. 208/1993 Sb.

<sup>44</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění), Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 60.

<sup>45</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění), Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96.

<sup>46</sup> 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. Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98.

<sup>47</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění), Úř. věst. L180, 29.6.2013, s. 31.

<sup>48</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

<sup>49</sup> Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

### 3. Zájmy a účely odůvodňující zajištění cizince

*„Jsou dvě věci, na nichž se zakládá dobro a blaho všech: jedna záleží v tom, aby byl správně vytčen účel a cíl jednání, (...)<sup>50</sup>*

Zajištění cizince představuje v českém právním řádu omezení osobní svobody člověka, který není občanem České republiky, a to na základě norem správního práva. Zajištění cizince se proto někdy také označuje jako administrativní detence.<sup>51</sup>

Institut zajištění cizince je v České republice zakotven ve třech právních normách – ZPC, zákoně o Policii České republiky<sup>52</sup> a zákoně o azylu<sup>53</sup>, který upravuje zajištění u těch cizinců, kteří mají postavení žadatele o mezinárodní ochranu podle tohoto zákona<sup>54</sup>.

V této kapitole práce bude pojednáno o úpravě zajištění cizince ve výše jmenovaných právních předpisech a o zájmech a účelech, které zajištění v jednotlivých případech sleduje.

**Účelem zajištění cizince rozumím cíl, ke kterému je zajištění cizince zaměřeno, nebo, jinak řečeno, žádoucí stav, kterého má být prostřednictvím zajištění cizince dosaženo.**<sup>55</sup> Znalost účelu zajištění je nezbytná pro posouzení jeho přípustnosti z hlediska norem ústavního práva, neboť Listina zakazuje zneužít omezení osobní svobody, které je podstatou zajištění, k jinému než Listinou nebo zákonem stanovenému účelu. Rovněž požadavek proporcionality, zakotvený v ústavním pořádku ČR a Listině EU, vyžaduje znalost účelu zajištění, bez které by nebylo možné provést první krok testu proporcionality – posouzení způsobilosti zajištění jakožto prostředku k dosažení stanoveného účelu.

Naproti tomu **zájmem, který je zajištěním cizince sledován, rozumím hodnoty, které mají být omezením osobní svobody cizince chráněny nebo nastoleny.**<sup>56</sup> Tyto hodnoty jsou relevantní pro

<sup>50</sup> Aristoteles. Politika. Citováno z: HANUŠ, pozn. 3, s. 55.

<sup>51</sup> Viz např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 10/08, Pozn. 33, odst. 20.

<sup>52</sup> Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

<sup>53</sup> Pozn. 48.

<sup>54</sup> § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu: „žadatelem o udělení mezinárodní ochrany cizince, který podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec po dobu běhu lhůty pro podání žaloby podle § 32 a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle soudního řádu správního, má-li tato žaloba odkladný účinek nebo do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v jiném státě, který je vázán přímo použitelným předpisem Evropské unie a Česká republika jej převzala na své území za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany“.

<sup>55</sup> Otázka po účelu zajištění by tedy zněla: Čeho má být zajištěním dosaženo?

<sup>56</sup> Otázka po smyslu zajištění by zněla: Kvůli čemu má být dosaženo účelu zajištění?

posouzení přiměřenosti zajištění v užším slova smyslu v rámci třetího kroku testu proporcionality, kdy jsou poměřovány s hodnotou spočívající v zachování plné osobní svobody cizince.

V textu práce používám dále spojení „důvod zajištění“. Důvodem zajištění jsou zákonem stanovené podmínky, při jejichž naplnění může být překročeno k zajištění konkrétního cizince.

### 3.1. Zajištění na základě zákona o Policii České republiky

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen Zákon o Policii) upravuje **dva typy zajištění – zajištění osoby (§ 26) a zajištění cizince (§ 27)**. Na základě ust. § 26 Zákona o Policii může být z některého z důvodů v tomto ustanovení vypočtených zajištěna jakákoliv osoba, tedy i cizinec. Důvody zajištění zde však nijak nesouvisí s pobytočným statusem zajišťované osoby, rozboru tohoto typu zajištění se proto nebudu v této práci věnovat.

Ustanovení § 27 Zákona o Policii upravuje na rozdíl od předchozího ustanovení výlučně zajištění cizinců a přináší výčet zvláštních důvodů, pro které lze nad rámec důvodů uvedených v § 26 téhož zákona cizince zajistit.<sup>57</sup> Jedná se o celkem čtyři důvody, resp. situace. Zaprvé, jestliže se cizinec dopustil jednání, pro které lze ukončit jeho pobyt na území České republiky nebo zahájit řízení o správním vyhoštění (§ 27 odst. 1 písm. a) Zákona o Policii). Zadruhé, bylo-li již řízení o správním vyhoštění zahájeno a policista zjistil důvod pro zajištění cizince podle ZPC (písm. b) téhož ustanovení). Zatřetí, pokud má být cizinec podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn (písm. c) téhož ustanovení).<sup>58</sup> Začtvrté, jestliže je důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území České republiky nebo zde neoprávněně pobývá (písm. d) téhož ustanovení).

Zajištěný cizinec je umístěn do policejní cely (§ 28 Zákona o Policii), kde musí být prokazatelně informován o právech a povinnostech osob umístěných v cele (§ 33 tamtéž). Jeho zajištění může trvat až do doby, než je mu doručeno rozhodnutí kompetentního orgánu o ukončení pobytu na území České republiky nebo sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění (§ 27 odst. 2 téhož zákona), nejdéle však 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody (§ 27 odst. 3 tamtéž).

**Účel zajištění cizince dle § 27 Zákona o Policii není v textu zákona výslovně uveden.** Ani judikatura Ústavního soudu či Nejvyššího správního soudu se dosud touto otázkou nezabývala.

---

<sup>57</sup> VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, s. 117. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5.

<sup>58</sup> Může se zde jednat jak o vyhoštění správní, tak i o trest vyhoštění podle zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (VANGELI, pozn. 57).



Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Policii<sup>59</sup> o účelu zajištění cizince rovněž mlčí. Objasňuje nicméně, že vládou navrhované znění § 27 Zákona o Policii, které je totožné se zněním současným, vycházelo z § 15 tehdy platného zákona o policii<sup>60</sup>. V § 15 posledně jmenovaného zákona bylo výslovně uvedeno, že účelem zajištění cizince dle tohoto ustanovení je „*jeho předání orgánu, který rozhoduje podle zvláštního právního předpisu [ZPC – pozn. autorky] o ukončení pobytu na území České republiky nebo o správním vyhoštění*“. Důvody, resp. situace, ve kterých bylo možné cizince zajistit, uvedené ve výčtu § 15 zákona č. 283/1991 Sb., byly přitom shodné s důvody dle § 27 Zákona o Policii.

Na základě účelu zajištění cizince uvedeného v § 15 zákona č. 283/1991 Sb., na který odkazuje důvodová zpráva k návrhu Zákona o Policii, a důvodů pro zajištění v Zákoně o Policii vypočtených lze usuzovat, že účelem zajištění cizince dle tohoto zákona je předání cizince kompetentnímu orgánu, který pak dále rozhoduje o ukončení cizincova pobytu na území České republiky, ať už ve formě správního vyhoštění, nebo formě jiné<sup>61</sup>, a případně toto rozhodnutí také vykonává.

**Dalším účelem**, plynoucím z důvodu zajištění dle § 27 písm. c) Zákona o Policii, je výkon trestu vyhoštění, uloženého v trestním řízení.<sup>62</sup>

Zájem na zajištění cizince dle § 27 Zákona o Policii lze spatřovat v zájmu na efektivním fungování veřejné správy v oblasti pobytu cizinců na území ČR, kdy je předáním cizince, který porušil podmínky pobytu na území ČR, umožněno kompetentním orgánům činit úkony směřující k ukončení tohoto pobytu, a to včetně úkonů, pro něž je nezbytná osobní přítomnost cizince. V případě zajištění ta účelem výkonu trestu vyhoštění je pak sledován zájem na efektivním fungování systému trestní represe.

### 3.2. Zajištění na základě zákona o pobytu cizinců

Institut zajištění cizince byl zakotven již v prvním cizineckém zákoně platném v samostatné České republice, jímž byl zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské

---

<sup>59</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2008, V. volební období, sněmovní tisk 439/0. Pozn.: Všechny důvodové zprávy citované v této práci jsou dostupné na webových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>60</sup> Zákon České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.

<sup>61</sup> ZPC rozlišuje správní vyhoštění „obecné“ a správní vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka (oba instituty jsou v § 118 tohoto zákona definovány jako ukončení pobytu dané osoby na území ČR) a „jiná“ ukončení pobytu na území ČR, při nichž neprobíhá řízení o správním vyhoštění (např. ukončení přechodného pobytu na území, k němuž se vízum nevyžaduje, dle § 19 ZPC. V tomto smyslu tedy rozlišují různé formy ukončení pobytu na území ČR)

<sup>62</sup> Viz pozn. 58.

Federativní Republiky. Právní úprava zajištění zde byla velmi stručná, obsažená ve dvou paragrafech<sup>63</sup>.

Podle § 17 odst. 2 výše jmenovaného zákona mohl být cizinec zajištěn v případě, že bylo možno „*důvodně očekávat*“, že bude daný cizinec „*mařit nebo ztěžovat provedení vyhoštění*“, a to na dobu do provedení vyhoštění, nejdéle však 30 dnů. Uvedený důvod zajištění odpovídá jednomu z důvodů tzv. zajištění za účelem správního vyhoštění podle současného ZPC (důvod dle § 124 odst. 1 písm. b) ZPC), o němž bude pojednáno níže.

ZPC na rozdíl od jednotné úpravy zajištění v předešlém cizineckém zákoně (tj. zákoně č. 123/1992 Sb.) rozeznává **tři různé druhy zajištění, které se navzájem liší svým účelem**: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 a 124a ZPC, zajištění cizince za účelem vycestování podle §124b ZPC a zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu podle § 129 ZPC.

U všech výše uvedených druhů zajištění je podmínkou jejich využití skutečnost, že v daném případě nelze účinně uplatnit mírnější donucovací opatření, tzv. zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území (viz kapitola 4.2). Kromě této obecné podmínky jsou u jednotlivých druhů zajištění stanoveny podmínky zvláštní, které budou popsány v příslušných podkapitolách.

### **3.2.1. Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (§ 124 a 124a ZPC)**

Účelem tohoto druhu zajištění dle ZPC je, jak již název napovídá, správní vyhoštění cizince. Správní vyhoštění je legislativní zkratka pro vyhoštění cizince z území České republiky podle ZPC, zavedená ustanovením § 19 odst. 3 tohoto zákona. Přívlastek „správní“ odlišuje tento institut od druhého typu vyhoštění známého českému právnímu řádu, a to trestu vyhoštění z území ČR dle § 80 trestního zákoníku<sup>64</sup>.

V § 118 odst. 1 ZPC je pak upřesněno, že **správním vyhoštěním se rozumí „ukončení pobytu cizince na území [ČR – pozn. autorky], které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie“**, někdy spojené také se stanovením hraničního přechodu, přes který je cizinec povinen z území ČR vycestovat.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> § 17 a § 24 uvedeného zákona.

<sup>64</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

<sup>65</sup> Správní vyhoštění cizince je nutno lišit od správního vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, kterým nelze zakázat vstup do všech členských států EU (neboť takový zákaz by zahrnoval i stát, jehož jsou občany), proto je v rámci správního vyhoštění stanovována doba, po které těmto osobám nelze umožnit vstup na území České republiky (§ 118 odst. 2 ZPC).

O správním vyhoštění rozhoduje Policie ČR. Rozhodnutí o správním vyhoštění může být vydáno jak cizinci pobývajícím na území ČR přechodně<sup>66</sup> (za přechodný pobyt se zde považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území ČR nebo jeho zdržování se v tranzitním prostoru mezinárodního letiště<sup>67</sup>), tak i cizinci s povolením k trvalému pobytu v ČR<sup>68</sup>.

Bylo-li výše uvedeno, že **účelem zajištění cizince dle § 124 ZPC je správním vyhoštění**, je tím míněno **nikoliv vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, ale realizace tohoto rozhodnutí<sup>69</sup>, tedy vycestování cizince z území ČR<sup>70</sup>**; jinak řečeno, účelem zajištění cizince dle § 124 ZPC je zabránění maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění<sup>71</sup>.

Zatímco nezajištěný cizinec, jemuž bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, je oprávněn (a zároveň také povinen) vycestovat z území kdykoliv v době stanovené v tomto rozhodnutí, zajištěný cizinec je po nabytí právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění dopraven policií na hraniční přechod (§ 128 odst. 1 ZPC). Do doby, než jsou pro takovéto vycestování policií zajištěny podmínky (např. zabezpečení cestovního dokladu a letenky či jízdenky dle § 163 odst. 1 písm. i) ZPC),<sup>72</sup> je zajištěný cizinec povinen setrvat v zařízení pro zajištění cizinců (§ 128 odst. 2 ZPC).

Zde je vhodné poukázat na skutečnost, že zajištění cizince za účelem správního vyhoštění nemusí být nutně následováno správním vyhoštěním. Podle § 124 odst. 1 ZPC lze totiž zajistit nejen cizince, o jehož správním rozhodnutí již bylo pravomocně či nepravomocně rozhodnuto, ale také cizince, jemuž bylo teprve doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění, přičemž je zřejmé, že výsledkem tohoto řízení nemusí nezbytně být vydání rozhodnutí o správním vyhoštění dotčeného cizince. V takovém případě je pak akcentován účel zajištění spočívající v zabránění maření výkonu případného rozhodnutí, bude-li vydáno. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí, *„smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správním vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být*

---

<sup>66</sup> § 119 odst. 1 a 2 ZPC.

<sup>67</sup> § 118 odst. 5 ZPC.

<sup>68</sup> § 120 odst. 1 a 2 ZPC.

<sup>69</sup> V judikatuře se dokonce objevuje slovní spojení „zajištění za účelem realizace správního vyhoštění“, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2016, čj. 1 Azs 144/2016-22, odst. 1.

<sup>70</sup> Viz čl. 15 odst. 1 Návrátové směrnice: „(...) mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, (...), za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, (...).“ Vyhoštěním se dle čl. 3 odst. 5 uvedené směrnice rozumí „výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu“.

<sup>71</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61.

<sup>72</sup> ŠVOMA, Jaroslav. Zavřete oči, odchází aneb ochránce a sledování vyhoštění. In: *Sborník ze semináře. Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 89 - 101 [cit. 2016-09-07]. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>.

*realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR.*<sup>73</sup>

Z požadavků ústavního pořádku České republiky, mezinárodních smluv o lidských právech a Listiny základních práv Evropské unie (blíže viz kapitola 2) plyne, že zajištění cizince jakožto omezení jeho práva na osobní svobodu musí vždy sledovat vymezený účel,<sup>74</sup> v případě zajištění dle § 124 ZPC tedy realizaci správního vyhoštění. Z tohoto požadavku pak judikatura vyvodila závěr, že „(...) je třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvažily, zda je výkon správního vyhoštění [tj. dosažení účelu zajištění cizince – pozn. autorky] alespoň potenciálně možný.<sup>75</sup> Na základě citovaného rozhodnutí pak byla vytvořena následující právní věta: **„Nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 odst. 1 [ZPC] je úvaha správního orgánu o tom, zda je vůbec možné rozhodnout o správním vyhoštění cizince a toto rozhodnutí vykonat.“**

Také po vydání rozhodnutí o zajištění cizince je správní orgán povinen mít v průběhu trvání zajištění neustále na zřeteli účel omezení cizincovy osobní svobody a podnikat aktivní kroky k naplnění tohoto účelu, tedy k realizaci správního vyhoštění. Pokud tak nečiní, ztrácí další zajištění cizince legitimní důvod<sup>76</sup> (jak judikoval Evropský soud pro lidská práva,<sup>77</sup> zajištění přestává být podřaditelné pod kategorii přípustného zbavení osobní svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění, ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, neboť žádné řízení o vyhoštění de facto neprobíhá).<sup>78</sup>

**Jak již bylo naznačeno výše, ne všichni cizinci, kteří mají být dle ZPC vyhoštěni, mohou být zajištěni.** Mimo podmínku realizovatelnosti účelu zajištění u daného cizince, vyvozenou judikaturou, stanoví další podmínky samotný text zákona v § 124 odst. 1 ZPC: Za účelem správního vyhoštění lze zajistit pouze **cizince staršího 15 let**, jemuž bylo doručeno oznámení o **zahájení řízení o správním vyhoštění** anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem EU zákaz vstupu platný pro území členských států EU (tj. cizinec byl v minulosti vyhoštěn jiným členským státem EU).

Kromě podmínek věku, existence řízení/rozhodnutí o správním vyhoštění a všem druhům zajištění dle ZPC společné podmínky **nedostatečnosti uplatnění zvláštního opatření** za účelem

<sup>73</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2011-150, odst. 25.

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2012, čj. 7 As 154/2011-56.

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61.

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 132/2011 – 51, odst. 40.

<sup>77</sup> Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 10. 2011, *M. a ostatní proti Bulharsku*, č. 41416/08, odst. 71–75.

<sup>78</sup> Viz také čl. 15 odst. 1 věta druhá Návratové směrnice: „*Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.*“

vycestování cizince je další podmínkou **naplnění některého z důvodů zajištění**, vyjmenovaných pod písmeny a) až e) odst. 1 § 124 ZPC:

- a) je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,
- b) je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání,
- c) cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění,
- d) cizinec závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování,
- e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.

Důvody uvedené pod písmeny a) a b) [nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu, narušení veřejného pořádku nebo maření výkonu rozhodnutí] byly obsaženy již v původním, vyhlášeném znění ZPC.<sup>79</sup>

Důvod dle písmena e) [evidence cizince v informačním systému] byl vložen při novelizaci ZPC zákonem č. 217/2002 Sb.<sup>80</sup>, účinným od 1. 1. 2003, kterým byla mimo jiné do českého právního řádu transponována některá ustanovení tzv. schengenských dohod<sup>81</sup> v souvislosti s budoucím vstupem České republiky do Evropské unie. Podle důvodové zprávy<sup>82</sup> k tomuto zákonu lze skutečnost, že je cizinec evidován ve výše zmiňovaném systému, podřadit pod množinu skutečností ohrožujících bezpečnost státu či závažně narušujících veřejný pořádek, a výslovné uvedení této skutečnosti tak bylo pouze upřesněním dosavadního znění novelizovaného ustanovení.

---

<sup>79</sup> Znění § 124 odst. 1 ZPC ve znění účinném od 1. 1. 2000 bylo následující: „*Policie je oprávněna zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.*“

<sup>80</sup> Zákon č. 217/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 140/2001 Sb., zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

<sup>81</sup> Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, ze dne 14. června 1985 a Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

<sup>82</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2001, III. volební období, sněmovní tisk 1164/0.

Aktuální znění § 124 odst. 1 písm. e) ZPC odkazuje na tzv. Schengenský informační systém, právně zakotvený v předpisech unijního práva.<sup>83</sup> Schengenský informační systém je mezinárodní databáze údajů o osobách a předmětech, jejíž součástí jsou mimo jiné záznamy týkající se státních příslušníků třetích zemí vedené pro účely odepření vstupu nebo pobytu na území států Evropské unie<sup>84</sup>. Do této databáze jsou například na základě ZPC zařazováni cizinci, kterým bylo Policií České republiky vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění<sup>85</sup>.

Důvod zajištění dle písmene c) odst. 1 § 124 ZPC v aktuálním znění (předchozí nevycestování z území) byl do tohoto zákona přidán zákonem č. 379/2007 Sb.<sup>86</sup> s účinností od 21. 12. 2007. Úmyslem zákonodárce bylo dle důvodové zprávy k návrhu této novely<sup>87</sup> zpřísnit podmínky pobytu cizinců, kteří porušili povinnost vycestovat ve stanovené lhůtě z území ČR. Takové jednání mělo být napříště považováno za závažné porušení veřejného pořádku; ač by je jako takové bylo možno podřadit pod stávající důvod zajištění dle § 124 odst. 1 ZPC ve znění účinném před novelou, zákonodárce se rozhodl uvést je zvlášť jako samostatný důvod zajištění v nově vkládaném ust. odst. 3 § 124 ZPC,<sup>88</sup> neboť „[d]osavadní právní úprava dává policii možnost zajistit cizince, je-li nebezpečí, že by mohl mařit nebo stěžovat [sic!] výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Využití tohoto institutu podléhá správnímu uvážení a policií není dostatečně využíváno, a to ani v případech, kdy již existuje důkaz o maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění“.<sup>89</sup>

Zatímco tedy zajištění cizince na základě § 124 odst. 1 ZPC ve znění před i po shora uvedené novele bylo fakultativní, zajištění z důvodu dle novelou vloženého odst. 3 bylo již obligatorní.<sup>90</sup> Cílem tohoto opatření bylo „eliminovat počet případů, kdy cizinci po pravomocném rozhodnutí o správním

---

<sup>83</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 4 a rozhodnutí Rady 2007/533/SVV ze dne 12. června 2007 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), Úř. věst. L 205, 7.8.2007, s. 63.

<sup>84</sup> *SIS - Schengenský informační systém* [online]. [cit. 2016-09-07]. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/sis-schengensky-informacni-system/ds-3280/archiv=0&p1=1887>.

<sup>85</sup> § 119 odst. 1 ZPC.

<sup>86</sup> Zákon č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>87</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2007, V. volební období, sněmovní tisk 191/0.

<sup>88</sup> „*Policie zajistí cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, pokud po předchozím pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění nebo po ukončení poskytování dočasné ochrany na území podle zvláštního právního předpisu<sup>3a)</sup> ve stanovené lhůtě z území nevycestoval; to neplatí, je-li opožděné vycestování cizince zjištěno při hraniční kontrole při jeho vycestování z území.*“

<sup>89</sup> Pozn. 87.

<sup>90</sup> Viz znění ustanovení v pozn. 88.

vyhoštění nebo po ukončení poskytování dočasné ochrany z území České republiky nevycestují<sup>91</sup> a zákonodárce předpokládal i jeho preventivní působení.<sup>92</sup> Jednou z následujících novel ZPC (viz odstavec níže) byl tento důvod zajištění sloučen do jednoho odstavce s důvody ostatními a ztratil svůj obligatorní charakter. V současné době je tak policii v situaci, kdy je důvod pro zajištění cizince dle § 124 odst. 1 ZPC v aktuálním znění naplněn, umožněno na základě správního uvážení k zajištění cizince nepřistoupit.

Nejnověji byl do ZPC přidán důvod zajištění dle písmene d) § 124 odst. 1 ZPC v současném znění (porušení povinnosti uložené v rámci tzv. zvláštního opatření za účelem vycestování), a to 1. 1. 2011 s účinností novely č. 427/2010 Sb.<sup>93</sup> Jak uvádí důvodová zpráva k novele,<sup>94</sup> nový důvod pro zajištění byl přidán za účelem dosažení souladu české právní úpravy s požadavky Návratové směrnice, která byla touto novelou transponována. Jedním z těchto požadavků byl požadavek na zavedení alternativ k zajištění cizince, jimiž jsou v českém cizineckém právu výše zmíněná zvláštní opatření za účelem vycestování. Zvláštní opatření za účelem vycestování jsou donucovací opatření k vynucení vycestování cizince z území ČR, která mají mírnější dopad do sféry lidských práv cizince než zajištění, a mají proto být ukládána přednostně (k zvláštním opatřením za účelem vycestování a jejich vztahu vůči zajištění podrobněji viz kapitoly 4.4 a 4.6). Nově přidáný důvod pro zajištění umožňuje při závažném porušení uloženého zvláštního opatření přistoupit k tvrdší formě donucení v podobě zajištění cizince.

**Výše uvedené důvody pro zajištění jsou odrazem zájmů, jejichž ochranu zajištění cizince sleduje: bezpečnost státu a veřejný pořádek.**

Pojem bezpečnost státu ZPC nijak nedefinuje. Jisté vodítko k nalezení obecného významu tohoto pojmu (tj. významu přesahujícího rámec ZPC) poskytuje důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Zde se uvádí: „*Koncepce ústavního zákona vychází z komplexního pojetí bezpečnosti státu, která v sobě obsahuje zahraniční politiku, vojenskou obranu a vnitřní bezpečnost a pořádek. Jejím cílem je všestranná péče o člověka, o jeho život, o*

---

<sup>91</sup> Pozn. 87.

<sup>92</sup> Tamtéž: „*Přijetí navrhovaného opatření by mělo působit rovněž preventivně - při dodržení stanovených podmínek může cizinec z území České republiky vycestovat dobrovolně, ale v opačném případě mu bude hrozit zajištění, tj. omezení osobní svobody a vycestování za asistence policie.*“

<sup>93</sup> Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>94</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2010, VI. volební období, sněmovní tisk 70/0.

*održování lidských práv a svobod, o ochranu majetku a životních jistot a o zachovávání funkcí státu jako instituce, která zajišťuje bezpečnost.*<sup>95</sup>

Výkladem pojmu bezpečnost státu v kontextu ZPC se ve svých rozhodnutích dosud nezabýval ani Ústavní soud, ani Nejvyšší správní soud. Při rozhodování o zajištění cizince dle § 124 odst. 1 písm. a) ZPC lze nicméně vycházet z ust. § 119 odst. 1 písm. a) a § 120 odst. 1 písm. a) téhož zákona, která obsahují výčet jednání cizince představujících ohrožení bezpečnosti státu: užití síly při prosazování politických cílů, provádění činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo ohrožení bezpečnosti státu jiným obdobným způsobem.

Ani pojem veřejný pořádek není ZPC definován. Nejvyšším správním soudem byl však v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011 definován obsah pojmu „narušení veřejného pořádku“ (zde ovšem v kontextu rozhodování o správním vyhoštění cizince-rodinného příslušníka občana EU, který požívá na základě směrnice 2004/38/ES výsady volného pohybu po území EU),<sup>96</sup> a to následovně: „*Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) [ZPC], může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (srov. čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.*“<sup>97</sup>

Ve shora citovaném usnesení se NSS rovněž vyjádřil k výkladu pojmu veřejný pořádek v kontextu ZPC obecně: „*Při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ pro účely výkladu ustanovení [ZPC], je třeba brát v úvahu nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.*“<sup>98</sup>

Zcela zvláště v samostatném ustanovení (§ 124a ZPC) je upraveno **zajištění za účelem správního vyhoštění cizince, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o**

<sup>95</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 1997, II. volební období, sněmovní tisk 282/0.

<sup>96</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77.

<sup>97</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151 (č. 11/2011 Sb. NSS).

<sup>98</sup> Tamtéž, odst. 59.



**azyly.** Toto ustanovení bylo do ZPC vložen novelou č. 165/2006 Sb.<sup>99</sup>, účinnou od 1. 9. 2006. Důvodová zpráva k návrhu novely<sup>100</sup> důvody pro vložení § 124a nijak nekommentuje. Lze však předpokládat, že přijetí tohoto ustanovení bylo motivováno snahou zabránit cizincům, kterým hrozilo zajištění za účelem správního vyhoštění, aby se tomuto zajištění vyhnuli účelovým podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany.<sup>101</sup>

Podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany v České republice se cizinec stává žadatelem o udělení mezinárodní ochrany (§ 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu). Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany jsou vyňati z působnosti ZPC, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak (§ 2 písm. a) ZPC). Pokud by tedy ZPC výslovně nestanovil možnost zajištění žadatelů o udělení mezinárodní ochrany za účelem jejich správního vyhoštění, obecná úprava § 124 ZPC by na tuto skupinu cizinců nedopadala a jejich zajištění na základě ZPC by bylo vyloučeno.

Na základě ustanovení § 124a ZPC je tedy možné v režimu ZPC zajistit i cizince, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. Tato možnost je však omezena pouze na případy, kdy byla žádost cizincem podána účelově, s cílem pozdržet nebo zmařit realizaci správního vyhoštění, kdy je zajištění „objektivně nutné k tomu, aby se dotyčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení [tj. správnímu vyhoštění – pozn. autorky]“ a kdy zároveň nedošlo k zajištění cizince podle § 46a zákona o azylu.<sup>102</sup>

Stejně jako při postupu dle § 124 ZPC, také podle § 124a ZPC lze cizince zajistit pouze tehdy, pokud nelze účinně uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování<sup>103</sup> a pokud je realizace správního vyhoštění alespoň potencionálně možná.<sup>104</sup> K zajištění může být shodně přistoupeno u cizince, o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto; z cizinců, jejichž řízení o správním vyhoštění nebylo dosud pravomocně skončeno, pak pouze u těch, u nichž bylo toto řízení zahájeno pro důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu či závažného narušení veřejného pořádku cizincem (důvody dle § 119 odst. 1 písm. a)) nebo pro překročení státní hranice mimo hraniční přechod či v úkrytu (důvody dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 6 a 7).

### **3.2.2. Zajištění cizince za účelem vycestování (§124b ZPC)**

---

<sup>99</sup> Zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>100</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2006, IV. volební období, sněmovní tisk 1233/0.

<sup>101</sup> Možnost zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany v režimu zákona o azylu byla zavedena až s účinností od 21. 12. 2007 (také viz kapitola 3.3.3).

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, čj. 6 As 146/2013–44, odst. 32.

<sup>103</sup> Tato podmínka plyne přímo z ust. § 124a ZPC.

<sup>104</sup> Pozn. 73, odst. 34-35.

Tento typ zajištění byl do ZPC zaveden novelou zákona č. 379/2007 Sb.<sup>105</sup> Zajímavý je původ ustanovení, neboť §124b byl do ZPC vložen jako reakce na hromadný útěk žadatelů o udělení mezinárodní ochrany ze dvou přijímacích středisek v České republice v roce 2006.<sup>106</sup>

Jak je výše naznačeno, zajištění dle §124b ZPC úzce souvisí s řízením o udělení mezinárodní ochrany dle zákona o azylu. Na základě tohoto ustanovení lze totiž zajistit pouze cizince, u něhož dříve proběhlo řízení o udělení mezinárodní ochrany a u něhož je zajištění odůvodňuje některá z okolností uvedených v §124b odst. 1 písm. a) - c) ZPC:

a) jedná se o cizince, u něhož bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno, protože neposkytl potřebné údaje k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany,

b) cizinec po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany nevycestoval ve stanovené lhůtě z území ČR,

c) cizinci byla v řízení o udělení mezinárodní ochrany udělena doplňková ochrana<sup>107</sup>, doba, na kterou byla udělena, však již uplynula.

Cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, stejně jako cizinec, jemuž byla udělena doplňková ochrana, je na základě této skutečnosti oprávněn setrvat na území ČR (§ 3d a § 53a odst. 1 zákona o azylu). V důsledku zastavení či ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany či uplynutí platnosti udělené doplňkové ochrany však toto oprávnění zaniká a další pobyt takového cizince na území ČR (pokud není zároveň držitelem víza či povolení k pobytu dle ZPC) se stává neoprávněným. Nevycestuje-li tento cizinec z České republiky dobrovolně<sup>108</sup>, může být za účelem vycestování z území zajištěn.

**Účelem zajištění dle §124b ZPC tedy je realizace vycestování cizince, který po skončeném řízení o udělení mezinárodní ochrany pobývá v ČR neoprávněně, z území České republiky.**<sup>109</sup> Vycestování je realizováno dopravením cizince Policií ČR na hraniční přechod (§ 128 odst. 1 věta druhá).

---

<sup>105</sup> Pozn. 86.

<sup>106</sup> Pozn. 87.

<sup>107</sup> Doplňková ochrana se uděluje cizincům, kteří nespĺňují podmínky pro udělení azylu, avšak v zemi původu jim hrozí „skutečně nebezpečí vážné újmy“, nebo jejichž rodinnému příslušníku byla doplňková ochrana udělena (viz § 14a a § 14b zákona o azylu). Doplňková ochrana je na rozdíl od azylu časově omezená, dle § 53a zákona o azylu se uděluje na dobu nejméně 1 roku.

<sup>108</sup> Může přitom využít možnost dobrovolného návratu dle § 54a zákona o azylu, kdy nese náklady spojené s návratem cizince do země původu ministerstvo vnitra.

<sup>109</sup> Pozn. 87.

Stejně jako na zajištění za účelem správního vyhoštění, také na zajištění za účelem vycestování se vztahuje působnost Návrátové směrnice.<sup>110</sup>

Za účelem vycestování lze zajistit pouze cizince staršího 15 let. Podmínkou přistoupení k zajištění je, že v daném konkrétním případě nelze účinně uplatnit mírnější donucovací opatření, tzv. zvláštní opatření za účelem vycestování (blíže viz kapitola 4.4). Zajištění pak nesmí trvat déle než jen nezbytně nutnou dobu.<sup>111</sup>

Zájem, který zajištění cizince dle §124b ZPC sleduje, bude zřejmě zájmem na udržení vytyčené imigrační politiky státu, představované podmínkami pobytu cizinců na území ČR stanovenými v ZPC, z nichž je pobyt žadatelů o mezinárodní ochranu a osob s udělenou mezinárodní ochranou výjimkou, odůvodněnou zájmem na poskytnutí ochrany pronásledovaným osobám a osobám, kterým hrozí vznik vážné újmy.

### 3.2.3. Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu (§ 129 ZPC)

V § 129 upravuje ZPC společně zajištění cizince za účelem jeho předání a zajištění cizince za účelem jeho průvozu. Zajištění za účelem předání bylo součástí již původního, vyhlášeného znění ZPC<sup>112</sup> (na rozdíl od současné úpravy se zde ovšem jednalo o předání podle mezinárodních smluv, tzv. readmisních). Zajištění za účelem průvozu bylo přidáno novelou ZPC č. 428/2005 Sb.,<sup>113</sup> v návaznosti na směrnici 2003/110/ES o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou.<sup>114</sup>

**Účel zajištění dle § 129 ZPC je, jak prozrazuje název zde upravených typů zajištění, předání cizince, resp. jeho průvoz.**

Původně se předání cizinců řídilo výhradně právní úpravou obsaženou v mezinárodních, tzv. readmisních smlouvách.<sup>115</sup> V souvislosti se vstupem ČR do EU a nabytím účinnosti prvního dublinského nařízení (tzv. nařízení Dublin II),<sup>116</sup> byl v roce 2005 text ustanovení § 129 ZPC doplněn o odkaz na úpravu předání obsaženou v tomto nařízení.<sup>117</sup> Tato úprava pak byla nahrazena novou

<sup>110</sup> Právní věta podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 3 As 30/2011–57.

<sup>111</sup> Viz § 124b odst. 1 ZPC.

<sup>112</sup> Znění účinné od 1. 1. 2000.

<sup>113</sup> Zákon č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>114</sup> Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou, Úř. věst. L 321, 6.12.2003, s. 233.

<sup>115</sup> Viz znění § 129 odst. 1 ZPC ve vyhlášeném znění: „*Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy.*“

<sup>116</sup> Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 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, Úř. věst. L 050, 25.2.2003, s. 1.

<sup>117</sup> Zákonem č. 428/2005 Sb. (pozn. 113).

úpravou obsaženou v Nařízení Dublin III, které vstoupilo v platnost v roce 2013 a je platné dodnes. V roce 2010 byl v důsledku transpozice Návrátové směrnice odkaz na „mezinárodní smlouvu“ nahrazen odkazem na „mezinárodní smlouvu sjednanou s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009“, tj. přede dnem vstupu Návrátové směrnice v platnost.<sup>118</sup> Tento odkaz je součástí i aktuálního znění § 129 ZPC.

Za současného právního stavu se na všechny cizince, kteří nejsou občany EU ani zde nepožívají práva na volný pohyb<sup>119</sup> a pobývají na území ČR neoprávněně,<sup>120</sup> vztahuje působnost návratové směrnice,<sup>121</sup> která v čl. 6 odst. 1 ukládá členským státům včetně ČR povinnost vydat každému takovému cizinci rozhodnutí o navrácení ve smyslu této směrnice<sup>122</sup>. Výjimkou z této povinnosti jsou dle čl. 6 odst. 3 Návrátové směrnice případy, kdy je cizinec, kterému má být rozhodnutí o navrácení vydáno, převzat na základě výše zmíněné mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem EU přede dnem 13. ledna 2009. Takový cizinec pak může být za účelem realizace převzetí jiným členským státem (z pohledu ČR tedy za účelem realizace jeho předání) zajištěn dle § 129 ZPC.

Druhou skupinou cizinců, které je na základě § 129 ZPC možné zajistit, představují cizinci, na které se vztahuje řízení podle Nařízení Dublin III, tj. cizinci, kteří podali žádost o udělení mezinárodní ochrany v některém státě EU, nacházejí se na území ČR a státem příslušným k posouzení jejich žádosti byl určen jiný členský stát než Česká republika. Přemístění do státu příslušného k posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany je pak dle § 129 ZPC „předáním podle přímo použitelného právního předpisu Evropské unie“, za jehož účelem může být cizinec zajištěn.

Důvodem pro zajištění cizince za účelem předání je v případě předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem EU přede dnem 13. ledna 2009 již pouhá skutečnost, že cizinec neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území ČR (tzn. spadá do působnosti Návrátové směrnice) a má být na základě příslušné mezinárodní smlouvy předán do jiného členského státu EU.<sup>123</sup> V případě předání podle Nařízení Dublin III je důvodem pro zajištění cizince zároveň se

---

<sup>118</sup> Viz čl. 6 odst. 3 této směrnice.

<sup>119</sup> Dle čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu [Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Úř. věst. L 105, 13.4.2006, str. 1.].

<sup>120</sup> Podle čl. 3 odst. 2 Návrátové směrnice se neoprávněným pobytem rozumí „*přítomnost státního příslušníka třetí země* [tj. cizince, který není občanem EU ani zde nepožívá práva na volný pohyb – pozn. autorky], *který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu*“.

<sup>121</sup> Čl. 2 odst. 1 Návrátové směrnice.

<sup>122</sup> Podle čl. 3 odst. 4 Návrátové směrnice se rozhodnutím o navrácení rozumí „*správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu*“.

<sup>123</sup> Viz znění § 129 ZPC, který pro tento typ zajištění za účelem předání žádný zvláštní důvod nestanoví.

skutečností, že se na daného cizince vztahuje řízení podle tohoto nařízení,<sup>124</sup> existence vážného nebezpečí útěku, které je v ustanovení § 129 odst. 4 ZPC blíže specifikováno.<sup>125</sup>

V obou výše uvedených případech je podmínkou pro přistoupení k zajištění při naplnění stanoveného důvodu skutečnost, že v daném konkrétním případě nelze účinně uplatnit tzv. zvláštní opatření za účelem vycestování cizince dle § 123b a § 123c ZPC (blíže viz kapitola 4.2.1).

**Průvoz cizince** je upraven v § 152 a § 153 ZPC a je zákonem **definován jako „vstup a pobyt na území [ČR] a vycestování cizince z území [ČR] prováděné policií nezávisle na vůli cizince“** (§ 152 odst. 1 ZPC). Průvoz může být dle odst. 2 téhož ustanovení prováděn buď na základě mezinárodní smlouvy, nebo na základě výše uvedené směrnice o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou. Ve druhém případě se jedná o průchod cizince, u něhož je realizováno správní vyhoštění ze země, odkud není možné využít přímý let do země určení, tranzitním prostorem letiště v České republice.<sup>126</sup>

Důvodem pro zajištění cizince za účelem průvozu je skutečnost, že průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky (§ 129 odst. 1 ZPC). Cizinec může být při naplnění tohoto důvodu zajištěn pouze na nezbytně nutnou dobu, policie je zároveň povinna jeho průvoz dokončit v nejbližším možném termínu ode dne zajištění.<sup>127</sup>

Zájmem odůvodňujícím zajištění cizince dle § 129 ZPC je zájem na plnění závazků plynoucích pro Českou republiku z práva Evropské unie, které dále umožňuje fungování společného evropského azylového systému<sup>128</sup> a účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navrácení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti<sup>129</sup> jakožto součástí jednotného přístupu EU týkajícího se přistěhovalců a azylu.<sup>130</sup>

---

<sup>124</sup> Čl. 28 odst. 1 Nařízení Dublin III stanoví: „Členské státy nezajistí osobu pouze proto, že se na ni vztahuje řízení podle tohoto nařízení.“ Odst. 2 téhož ustanovení pak stanoví, že „[č]lenské státy mohou zajistit dotyčnou osobu za účelem jejího přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu (...)“

<sup>125</sup> Stav, kdy v ZPC před jeho novelizací zákonem č. 314/2015 Sb. (pozn. 144) absentovala objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku, vedla Nejvyšší správní soud k předložení následující předběžné otázky nSoudnímu dvoru EU: „Má samotná skutečnost, že zákon nevymezil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince [čl. 2 písm. n) nařízení č. 604/2013 (Úř.věst. L 180, 29.6.2013, s. 31)], za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 odst. 2 téhož nařízení?“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, čj. 5 Azs 189/2015-36).

<sup>126</sup> Čl. 2 písm. e) a čl. 3 odst. 2 směrnice o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou (pozn. 114).

<sup>127</sup> § 129 odst. 1 a 7 ZPC.

<sup>128</sup> Viz bod 9 preambule Nařízení Dublin III.

<sup>129</sup> Viz bod 2 preambule Návratové směrnice. Součástí této politiky je i vzájemná pomoc při vyhoštění na základě směrnice o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou (pozn. 114).

<sup>130</sup> Viz bod 1 preambule Návratové směrnice.

### 3.3.Zajištění na základě zákona o azylu

Původní zákon č. 498/1990 Sb.,<sup>131</sup> přijatý před vznikem samostatné České republiky, institut zajištění cizince neobsahoval. Jediným omezením osobní svobody cizince dle tohoto zákona byla povinnost „zdržovat se do vyřízení žádosti v určeném uprchlickém táboře“.<sup>132, 133</sup>

Uvedená povinnost byla převzata i zákonem následujícím, do současné doby platným a účinným zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu. Přestože toto opatření není výslovně označeno jako zajištění, nepochybně se jedná o administrativně-právní institut omezující osobní svobodu cizince a jako takovému mu bude věnována pozornost v následující podkapitole.

Další podkapitoly pak pojednávají o pobytu cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, které je, stejně jako v předchozím případě, omezením osobní svobody cizince, aniž by se jednalo přímo o zajištění, a konečně o vlastním zajištění cizince na základě § 46a zákona o azylu.

#### 3.3.1. Omezení osobní svobody v přijímacím středisku (§ 46 zákona o azylu)

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu ve vyhlášeném znění zakotvoval v § 46 odst. 1<sup>134</sup> povinnost cizince (s výjimkou držitelů víza či povolení k pobytu dle ZPC) strpět po určitou dobu ubytování v přijímacím středisku, bez možnosti toto středisko opustit (odst. 2 téhož ust.). Tato povinnost, ač jinak formulovaná, platí pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany i dnes. Délka pobytu v přijímacím středisku (tedy i doba omezení osobní svobody) se odvíjí od doby nutné k provedení úkonů, které jsou vypočteny v § 46 odst. 1 zákona o azylu v aktuálním znění, tj.: úkonů identifikačních podle § 45 odst. 6 téhož zákona (sejmutí daktyloskopických otisků prstů a pořízení obrazového záznamu), lékařského vyšetření, vydání průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany a ukončení karantény nebo jiného opatření v souvislosti s ochranou veřejného zdraví.

---

<sup>131</sup> Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, účinný od 1. 1. 1991.

<sup>132</sup> Tamtéž, § 7 odst. 2 písm. b).

<sup>133</sup> Podle § 5 odst. 5 citovaného zákona se žádostí rozumí žádost o přiznání postavení uprchlíka (v terminologii současného zákona o azylu žádost o udělení mezinárodní ochrany).

<sup>134</sup> „Účastník řízení o udělení azylu je povinen strpět ubytování v přijímacím středisku do

a) provedení identifikačních úkonů podle § 47,

b) provedení lékařského vyšetření zaměřeného na zjištění, zda účastník řízení netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život či zdraví jiných osob,

c) doby udělení víza k pobytu za účelem řízení o udělení azylu a vydání průkazu účastníka řízení o udělení azylu (§ 57),

d) ukončení karantény nebo jiného opatření v souvislosti s ochranou veřejného zdraví, lze-li je uskutečnit v přijímacím středisku.“

Jak plyne ze seznamu úkonů, které jsou v přijímacím středisku obligatorně prováděny, i z důvodové zprávy k návrhu zákona o azylu,<sup>135</sup> účelem omezení osobní svobody cizince v podobě povinného pobytu v přijímacím středisku dle § 46 zákona o azylu je zejména zjištění či ověření jeho totožnosti a zdravotního stavu.

Zájmem, který pobyt v přijímacím středisku sleduje, pak bude zájem na řádném průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany, pro nějž je zjištění totožnosti cizince klíčové, a na ochraně zdraví cizince a veřejnosti.

### 3.3.2. Zajištění dle § 46a zákona o azylu

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve vyhlášeném znění institut zajištění cizince neobsahoval.

V návaznosti na přijetí tzv. nařízení Dublin II<sup>136</sup> v roce 2003, kterým byla stanovena kritéria pro určení členského státu EU příslušného k vedení řízení o udělení mezinárodní ochrany, došlo v roce 2005 k novelizaci zákona o azylu zákonem č. 57/2005 Sb.<sup>137</sup> a zakotvení povinnosti žadatele, u něhož byl státem příslušným k posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany jiný členský stát EU než ČR, setrvat v přijímacím či pobytovém středisku do doby, než bude dopraven do příslušného státu (tzv. dublinský transfer).

S účinností od 21. 12. 2007 pak bylo novelou zákona o azylu č. 379/2007<sup>138</sup> vloženo ustanovení § 46a zakotvující povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany „setrvat v přijímacím středisku až do vycestování“.<sup>139</sup> Na základě tohoto ustanovení bylo nově možno ponechat cizince v přijímacím středisku po celou dobu trvání řízení o udělení mezinárodní ochrany, tj. i nad rámec doby nutné k provedení úkonů dle § 46 odst. 1 zákona o azylu (viz předchozí kapitola), což mělo dle

---

<sup>135</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 1999, III. volební období, sněmovní tisk 190/0. Zde zákonodárce k návrhu znění hlavy VII – Práva a povinnosti uvádí: „*Povinnosti pro účastníka řízení [v současném znění žadatele o udělení mezinárodní ochrany – pozn. autorky] jsou založeny tak, aby byl zachován soulad s minimálními zárukami azylového řízení a současně, aby umožňovaly např. (...) zjištění identity účastníka a jeho zdravotní stav.*“

<sup>136</sup> Pozn. 116.

<sup>137</sup> Zákon č. 57/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. 2. 2005.

<sup>138</sup> Pozn. 86.

<sup>139</sup> § 46a odst. 1 zákona o azylu ve znění zákona č. 379/2007 Sb. (pozn. 86) bylo následující: „*Ministerstvo rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, s výjimkou žadatele, kterým je (...), setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, (...).*“

důvodové zprávy k novele zákona<sup>140</sup> zabránit zneužívání žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizinci k nelegální migraci přes území ČR nebo jejich zapojení do organizovaného zločinu.<sup>141</sup>

Ustanovení § 46a zákona o azylu bylo v roce 2013 doplněno o možnost rozhodnout o setrvání cizince-žadatele o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců.<sup>142</sup> V roce 2014 pak bylo Nejvyšším správním soudem judikováno, že „[p]ovinnost cizince setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v režimu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je ve své podstatě zajištěním, resp. zbavením osobní svobody.“<sup>143</sup> Následně byla přijata novela zákona o azylu č. 314/2015,<sup>144</sup> kterou bylo znění § 46a přeformulováno do současné podoby, kdy již explicitně uvádí, že se jedná o zajištění: „*Ministerstvo [vnitřně] může (...) rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců (...)*“ (§ 46a odst. 1 zákona o azylu).

Na základě § 46a zákona o azylu lze zajistit pouze cizince staršího 18 let (§ 46 odst. 3 a § 2 odst. 1 písm. i) zákona). Podmínkou přistoupení k zajištění dle § 46a zákona o azylu je, že se v daném případě jedná o nutné opatření a že nelze účinně uplatnit mírnější donucovací opatření (tzv. zvláštní opatření, viz kapitola 4.5.1).<sup>145</sup> Při splnění těchto podmínek může být cizinec zajištěn, pokud je u něj dán některý z důvodů<sup>146</sup> vyjmenovaných v ustanovení § 46a odst. 1 a 2 zákona o azylu:

- 1) účelem zajištění je spolehlivé zjištění nebo ověření jeho totožnosti,
- 2) cizinec se prokazuje padělaným nebo pozměněným dokladem totožnosti a jeho totožnost není jinak známa,
- 3) je důvodné se domnívat, že by cizinec mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek,

---

<sup>140</sup> Pozn. 87.

<sup>141</sup> Za stavu před účinností novely museli být žadatelé o udělení mezinárodní ochrany po provedení úkonů dle § 46 odst. 1 zákona o azylu z přijímacího střediska propuštěni, a to i tehdy, pokud např. zničili své doklady, aby nebylo možno zjistit jejich totožnost. Po propuštění pak nebylo možné žadatele v případě potřeby vyhledat, a tím pádem ani ověřit, zda opustili území ČR v případě, že bylo jejich řízení o udělení mezinárodní ochrany pravomocně skončeno a mezinárodní ochrana jim nebyla udělena (důvodové zpráva viz pozn. 87).

<sup>142</sup> Novelou č. 103/2013 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>143</sup> Právní věta podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 02. 04. 2014, čj. 6 As 146/2013 – 44.

<sup>144</sup> Zákon č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>145</sup> Tyto podmínky, zakotvené v § 46a odst. 1 zákona o azylu, vychází z požadavků čl. 8 odst. 2 Příjímací směrnice.

<sup>146</sup> Rámcové důvody pro zajištění stanoví čl. 8 odst. 2 Příjímací směrnice spolu s požadavkem, aby ve vnitrostátním právu byly konkrétní důvody zajištění stanoveny zákonem.



4) cizinec má být na základě Nařízení Dublin III přemístěn do jiného státu EU a existuje u něj vážné nebezpečí útěku (zejména pokud se již v minulosti vyhnul provedení přemístění, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání),

5) žádost o udělení mezinárodní ochrany podal v průběhu svého zajištění na základě ZPC a existují oprávněné důvody se domnívat, že tuto žádost podal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve,

6) cizinec svým jednáním ztěžuje řízení ve věci mezinárodní ochrany (zejména tím, že neposkytuje ministerstvu vnitra nezbytnou součinnost, a proto není možné zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, existuje nebezpečí útěku nebo již dříve území neoprávněně opustil), není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky ČR,

7) cizinec závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu zvláštním opatřením dle § 47 zákona o azylu.

**Účel zajištění podle zákona o azylu** je výslovně uveden pouze u zajištění na základě důvodu dle § 46a odst. 1 písm. a) tohoto zákona (bod 1 výše), kde se jedná o „**spolehlivé zjištění nebo ověření totožnosti**“ žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Stejný účel se uplatňuje u zajištění dle § 46a odst. 1 písm. b) téhož zákona (bod 2 výše), kdy totožnost žadatele rovněž není známa.<sup>147</sup>

Další účel, který může zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany sledovat, lze vyčíst z ustanovení čl. 8 odst. 3 písm. b) Příjímací směrnice: **určení těch skutečností, na nichž je žádost o udělení mezinárodní ochrany založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat, zejména v případě nebezpečí skrývání se žadatele**. Znalost těchto skutečností pak umožňuje provést zdárné, úplné, rychlé a nestranné řízení ve věci mezinárodní ochrany, což je dle důvodové zprávy<sup>148</sup> cílem právní úpravy obsažené v § 46a zákona o azylu. Tomuto účelu lze podřadit zajištění z důvodů dle § 46a odst. 1 písm. f) [bod 6 výše] a § 46a odst. 2<sup>149</sup> (bod 7 výše) zákona o azylu.

---

<sup>147</sup> K tomu z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 314/2015 Sb. (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2015, VII. volební období, sněmovní tisk 463/0): „*Dochází ke zpřesnění [§ 46a odst. 1] písmene b) tak, aby bylo jasné, že zajištění podle písmene b) není sankcí, ale je nutné pro spolehlivé zjištění totožnosti a státní příslušnosti podle čl. 8 odst. 3 písm. a) přijímací směrnice.*“

<sup>148</sup> Tamtéž.

<sup>149</sup> Podle § 47 odst. 2 zákona o azylu může být zvláštní opatření dle § 47 tohoto zákona cizinci uloženo při naplnění kteréhokoliv z důvodů pro zajištění dle § 46a odst. 1 téhož zákona, postačí-li uložení tohoto opatření k zabezpečení účasti žadatele v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Ze znění ustanovení § 47 odst. 2 zákona o azylu vyvozují, že uložení zvláštního opatření je kromě zvláštního účelu odvíjejícího se od důvodu pro zajištění, který byl v konkrétním případě naplněn, sledován také obecný účel spočívající v zabezpečení součinnosti cizince v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Zajištění cizince nahrazující zvláštní opatření v případě, kdy cizinec závažným způsobem porušil povinnost, která mu byla v rámci zvláštního opatření uložena (tedy

Účelem zajištění z důvodu dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu (bod 3 výše) je **ochrana bezpečnosti státu a veřejného pořádku**, pro něž by volný pohyb žadatele po území státu mohl představovat nebezpečí.

Účelem zajištění ze zbývajících důvodů je pak zdárná **realizace výsledku příslušného řízení – přemístění cizince**, u něhož hrozí vážné nebezpečí útěku, do jiného členského státu EU na základě řízení **podle Nařízení Dublin III** v případě zajištění podle § 46a odst. 1 písm. d) zákona o azylu (bod 4 výše)<sup>150</sup> a **vycestování cizince z území ČR v rámci správního vyhoštění či jeho vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu** podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny v případě zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) téhož zákona (bod 5 výše).

Na základě výše uvedených účelů zajištění cizince dle § 46a zákona o azylu lze konstatovat, že zájmy, které odůvodňují aplikaci tohoto institutu, jsou zájem na řádném průběhu řízení o mezinárodní ochraně dle zákona o azylu nebo řízení o správním vyhoštění dle ZPC, zájem na přemístění cizince dle Nařízení Dublin III nebo jeho vydání či předání podle evropského zatýkacího rozkazu, bezpečnost státu a veřejný pořádek.

Stejně jako v ZPC, ani v zákoně nejsou pojmy bezpečnost státu a veřejný pořádek definovány.

Důvodová zpráva k novele zákona o azylu č. 314/2015 Sb.<sup>151</sup> k pojmu veřejný pořádek uvádí, že předkladatel návrhu zákona legální definici tohoto pojmu záměrně pominul a rozhodl se ponechat výklad judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten výklad pojmu veřejný pořádek, resp. nebezpečí po veřejný pořádek v kontextu ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu provedl již 2 roky před účinností uvedené novely v rozhodnutí čj. 5 Azs 17/2013,<sup>152</sup> a to následovně: *„za nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu je třeba považovat pouze hrozbu takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci“*.

Výkladem pojmu bezpečnost státu pro účely ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu se správní soudy dosud nezabývaly. Stejně jako v případě ZPC, i zde je možné vycházet z obecného významu pojmu dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, jak jej osvětluje důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona (viz kapitola 3.2.1).

---

zajištění dle § 46a odst. 2 zákona o azylu), tak zřejmě důraznějším způsobem sleduje tytéž účely jako předtím uložené zvláštní opatření.

<sup>150</sup> Viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 314/2015 Sb. (pozn. 144): *„Písmeno d) umožňuje zajistit žadatele za účelem jeho přemístění do státu vázaného dublinským nařízením, pokud zde existuje vážné nebezpečí útěku.“*

<sup>151</sup> Tamtéž.

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Azs 17/2013-22.

### 3.3.3. Setrvání v přijímacím středisku na mezinárodním letišti – nepovolení vstupu na území ČR (§ 73 zákona o azylu)

Novelou azylového zákona č. 2/2002 Sb.,<sup>153</sup> účinnou od 1. 2. 2002, bylo jako odstavec 2 paragrafu § 46 vloženo následující ustanovení: „*Žadatel o udělení azylu nesmí opustit přijímací středisko v tranzitním prostoru mezinárodního letiště ani po ukončení úkonů uvedených v odstavci 1.*“ Byl tím vytvořen zvláštní režim pro žadatele, kteří svou žádost o udělení mezinárodní ochrany podali v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, a jejichž povinné setrvání v přijímacím středisku bylo, oproti ostatním žadatelům, prodlouženo nad rámec doby nutné k provedení úkonů vypočtených v § 46 odst. 1 zákona o azylu.

Zvláštní režim pobytu v přijímacím středisku na mezinárodním letišti je uplatňován i dnes, jeho právní úprava však byla přesunuta do § 73 zákona o azylu. **Cizinci, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v tranzitním prostoru mezinárodního letiště** (Letiště Václava Havla v Praze, Ruzyni), **nevzniká podáním žádosti právo vstupu na území České republiky** (§ 73 odst. 2 zákona o azylu). O tom, zda bude žadateli vstup na území ČR povolen či ne, rozhoduje ministerstvo vnitra.

Nepovolit vstup na území ČR může ministerstvo pouze ze zákonem stanovených důvodů, uvedených v § 73 zákona o azylu, které jsou shodné s důvody pro zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle § 46a odst. 1 téhož zákona (viz předchozí kapitola). Pro případné nepovolení vstupu je stanovena lhůta pěti dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 73 odst. 3 téhož zákona). Marrné uplynutí této lhůty znamená, že cizinci nebyl nepovolen vstup na území ČR, cizinec však musí nadále setrvat v přijímacím středisku na mezinárodním letišti a vyčkat uplynutí lhůty čtyř týdnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, ve které může ministerstvo vnitra rozhodnout o nepřípustnosti této žádosti nebo o jejím zamítnutí jako zjevně nedůvodné (odst. 10 tamtéž). Pokud i tato lhůta uplyne marrně, je cizinci „bez zbytečného odkladu“ umožněn vstup na území ČR a je následně dopraven do přijímacího nebo pobytového střediska (§ 74 odst. 2 písm. e) téhož zákona).<sup>154</sup>

Je-li v úvodní pětidenní lhůtě ministerstvem rozhodnuto o nepovolení vstupu na území ČR, je zároveň stanovena doba, po kterou nemůže cizinec na území vstoupit, a je tak povinen setrvat v tranzitním prostoru, resp. v přijímacím středisku, které se zde nachází (§ 73 odst. 2 zákona o azylu).

---

<sup>153</sup> Zákon č. 2/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), a některé další zákony.

<sup>154</sup> Skutečností, na jejímž základě vzniká dle uvedeného ustanovení ministerstvu vnitra povinnost umožnit cizinci vstup na území České republiky, je marrné uplynutí čtyřtýdenní lhůty, nikoliv již tomu předcházející skutečnost, že ministerstvo u tohoto cizince nerozhodlo o nepovolení vstupu na území.

Tato doba může činit až sto dvacet dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 73 odst. 4 tamtéž).

Nepovolení vstupu na území nejen důvody uplatnění, ale i maximální možnou délkou trvání, důvody ukončení a procesními prostředky obrany odpovídá zajištění cizince podle § 46a zákona o azylu.<sup>155</sup> Ostatně i podle důvodové zprávy<sup>156</sup> je rozhodnutí o nepovolení vstupu na území obdobou rozhodnutí o zajištění podle zákona o azylu.

Vzhledem k podobnosti obou institutů včetně stejných důvodů pro jejich aplikaci odkazují, co se týče účelů a zájmů odůvodňujících nepovolení vstupu cizince na území ČR, na příslušnou část předchozí kapitoly věnované zajištění dle 46a zákona o azylu.

---

<sup>155</sup> Důvody pro nepovolení vstupu na území zakotvené v § 73 odst. 3 písm. a) až f) zákona o azylu odpovídají důvodům pro zajištění cizince dle § 46a odst. 1 písm. a) až f) téhož zákona. Maximální doba trvání pobytu v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště a maximální doba trvání zajištění jsou stanoveny shodně na 120 dnů (§ 73 odst. 4, resp. § 46a odst. 5 zákona o azylu). Důvody pro umožnění vstupu na území (tzn. pro ukončení pobytu v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště) uvedené § 74 odst. 2 písm. a) až d) zákona o azylu odpovídají důvodům pro ukončení zajištění dle § 46a odst. 12 písm. a) až d) tamtéž. V řízení o nepovolení vstupu na území ani v řízení o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nejsou rozklad, obnova řízení ani přezkumné řízení přípustné; v obou řízeních lze však proti vydanému rozhodnutí brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 73 odst. 5 a 6, resp. § 46a odst. 6 a 7 zákona o azylu).

<sup>156</sup> Pozn. 144.

## 4. Alternativy k zajištění

„(...) druhá v tom, aby se našlo jednání, které k cíli vede (...).“<sup>157</sup>

Organizace International Detention Coalition definuje alternativy k zajištění jako jakékoliv zákonné ustanovení, politiku nebo praxi, která umožňuje osobám volný pobyt ve společnosti bez toho, aby byly zajištěny z důvodů souvisejících s migrací.<sup>158</sup> Volněji přeloženo, jedná se o **opatření uplatňovaná vůči cizincům umožňující jim namísto zajištění setrvat na svobodě**, tj. vyhnout se - hostitelským státem aprobovaným způsobem - omezení své osobní svobody.

Požadavek na zavedení institutu alternativ k zajištění cizince do českého právního řádu vyplynul nejprve z Návratové směrnice. Tato směrnice v čl. 15 odst. 1 stanoví, že státní příslušník třetí země může být zajištěn tehdy, „nemohou-li být v [jeho – pozn. autorky] *konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření*“.

Jak plyne z výše citovaného ustanovení, **jsou v Návratové směrnici alternativy k zajištění cizince vymezeny úzeji**, než jak je vymezuje definice v úvodu kapitoly, **a to jako opatření uplatňovaná namísto zajištění cizince, která mají** (shodně se zajištěním) **donucovací charakter**. V této kapitole bude pojednáno jak o alternativách k zajištění v užším, „unijním“ smyslu, tak i o alternativách v širším smyslu.

Požadavek Návratové směrnice byl později následován požadavkem obsaženým v Přijímací směrnici. Přijímací směrnice v čl. 8 odst. 4 stanoví členským státům povinnost zajistit, „*aby vnitrostátní právo stanovilo pravidla týkající se alternativních opatření k zajištění*“.

### 4.1. Účel a smysl alternativ k zajištění

Zajištění a alternativy k zajištění jsou dva různé právní instituty, které v právním řádu České republiky existují vedle sebe a které slouží shodně jako donucovací opatření k vynucení potřebné spolupráce ze strany cizince.

---

<sup>157</sup> Aristoteles. Politika. Citováno z: HANUŠ, pozn. 3, s. 55. Radbruch: O napětí mezi účely práva.

<sup>158</sup> „Any law, policy or practice by which persons are able to reside in the community, without being detained for migration-related reasons.“ (SAMPSON, Robyn, Vivienne CHEW, Grant MITCHELL a Lucy BOWRING. *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)* [online]. Melbourne: International Detention Coalition, 2015 [cit. 2016-09-16]. ISBN 978-0-9877129-9-6. Dostupné z: <http://idcoalition.org/publication/view/there-are-alternatives-revised-edition/>).

Co se týče vzájemného vztahu těchto dvou institutů, je uplatnění institutu zajištění cizince v konkrétním případě vždy subsidiární vzhledem k uplatnění alternativ k zajištění<sup>159</sup>, jak stanoví čl. 8 odst. 2 Příjímací směrnice („(...) mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.“) a výše citovaný čl. 15 odst. 1 Návrátové směrnice a jak také osvětluje čl. 16 věta druhá preambule téže směrnice („Zajištění je odůvodněné (...) pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné.“).

**Účel aplikace obou institutů je shodný – alternativy k zajištění jsou ukládány za stejným účelem, za jakým by jinak byl cizinec v daném případě zajištěn** (tedy např. účelem alternativy uložené namísto zajištění podle § 124 ZPC je realizace správního vyhoštění cizince, kterému byla alternativa uložena). Co se týče účelu alternativ, odkazují proto na účely jednotlivých typů zajištění popsané v kapitole 3 této práce.

Důvodová zpráva k návrhu Návrátové směrnice<sup>160</sup> uvádí, že účelem právní úpravy obsažené v kapitole IV směrnice, upravující zajištění za účelem vyhoštění cizince včetně alternativ k zajištění, je úsilí o „omezení používání předběžné vazby [tj. zajištění – pozn. autorky] a o jeho spojení se zásadou přiměřenosti“. Obdobně i důvodová zpráva k návrhu Příjímací směrnice<sup>161</sup> osvětluje, že jedním z účelů navrhované právní úpravy je zajistit, „aby bylo zadržetí [tj. zajištění – pozn. autorky] povoleno provádět pouze z výjimečných důvodů stanovených směrnicí, (...). Návrh dále stanoví, že zadržetí musí být v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti a důsledně podléhat individuálnímu posouzení.“

**Obecným účelem alternativ k zajištění, tj. účelem existence tohoto institutu, nikoliv účelem jeho aplikace v daném konkrétním případě, je tedy omezení používání zajištění cizince na případy, kdy je jeho použití přiměřené.**<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> EHNERTOVÁ, Eva. Zajištění v judikatuře správních soudů po 1. lednu 2011. In: *Sborník ze semináře. Návrátová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 187 - 190 [cit. 2016-04-20]. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>.

<sup>160</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při vrácení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ze dne 1. 9. 2005, č. KOM(2005) 391 v konečném znění. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52005PC0391>.

<sup>161</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (přepřacované znění) ze dne 3. 12. 2008, č. KOM(2008) 815 v konečném znění. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008PC0815&qid=1474016204662&from=EN>.

<sup>162</sup> Při posuzování přiměřenosti zajištění cizince se existence alternativ k zajištění projeví ve druhém kroku testu proporcionality – při hodnocení potřebnosti (nutnosti) zajištění (k zásadě proporcionality viz kapitola 2.4). Zatímco jak zajištění, tak i alternativy k zajištění jsou prostředkem způsobitelným pro dosažení stanoveného účelu (první krok testu proporcionality), zajištění neobstojí, pokud v daném konkrétním případě mohla být zvolena některá z alternativ k zajištění jakožto prostředek stejně účinný, avšak základní právo (zde osobní svobodu) méně omezující prostředek (druhý krok testu proporcionality).

**Smyslem aplikace alternativ k zajištění je pak šetřit osobní svobodu jakožto jedno ze základních práv cizince** v situaci, kdy její omezení formou zajištění cizince není nezbytné pro naplnění účelu, jehož lze dosáhnout jak prostřednictvím uložení alternativy, tak i prostřednictvím zajištění.

## 4.2. Přehled alternativ k zajištění dle zákona o pobytu cizinců

### 4.2.1. Alternativy dle § 123b a 123c ZPC – zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území

Český právní řád až do transpozice Návrátové směrnice do zákona o pobytu cizinců žádné alternativy k zajištění neobsahoval,<sup>163</sup> na rozdíl od institutu zajištění cizince, který byl zakotven již v době vzniku samostatné České republiky v cizineckém zákoně č. 123/1992 Sb. (také viz kapitola 3.2). V ZPC ve stávajícím znění jsou alternativy k detenci označovány jako „**zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území**“ (dále jen „Zvláštní opatření“).<sup>164</sup> Tyto **alternativy, zavedené novelou zákona<sup>165</sup> účinnou od 1. 1. 2011, tedy před více než pěti lety**, a charakterizované důvodovou zprávou<sup>166</sup> k návrhu dané novely jako „zásadní průlom do stávající praxe zajišťování cizinců“, jsou upraveny v hlavě XI, § 123b a 123c ZPC. Jedná se o celkem tři opatření:

- a) povinnost cizince zdržovat se v ohlášeném místě pobytu,
- b) finanční záruku a
- c) povinnost osobně se hlásit na policii (podrobněji viz níže).

Původně<sup>167</sup> se jednalo pouze o dvě opatření (alternativy a) a c) byly sloučeny v jediném opatření, které spočívalo v „*povinnost[i] cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě stanovené policií*“), jejich počet byl navýšen na stávající tři v roce 2015<sup>168</sup>.

Důvodová zpráva k ZPC uvádí, že při stanovení druhů Zvláštních opatření bylo vycházeno z praxe dalších členských států Evropské unie. Zákonodárcem zvolené druhy Zvláštních opatření

<sup>163</sup> SZAKÁCSOVÁ, Beáta. *Alternativy zajištění a jejich uplatňování v České republice* [online]. Bratislava: Veřejný ochránce práv, 2015 [cit. 2016-08-24]. Dostupné z: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UPDkbD7Y\\_IEJ:www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2015/Alternativy-zajisteni.pptx+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz&client=firefox-b](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UPDkbD7Y_IEJ:www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2015/Alternativy-zajisteni.pptx+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz&client=firefox-b).

<sup>164</sup> NECHVÁTALOVÁ Lucie. Analýza soudních rozhodnutí přezkoumávajících rozhodnutí o (prodloužení) zajištění cizince. In: *Sborník ze semináře. Návrátová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 161 - 186 [cit. 2016-04-20]. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>.

<sup>165</sup> Pozn. 93.

<sup>166</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2010, VI. volební období, sněmovní tisk č. 70/0.

<sup>167</sup> Podle § 123b zákona č. 427/2010 Sb. ve vyhlášeném znění.

<sup>168</sup> Zákonem č. 314/2015 Sb. (pozn. 144), účinným od 18. 12. 2015.

víceméně kopírují opatření navrhovaná Návratovou směrnicí, jejíž čl. 7 odst. 3 zní: „Po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území lze uložit některé povinnosti, jejichž cílem je předcházet nebezpečí skrývání se, jako je pravidelné hlášení se orgánům, složení přiměřené finanční záruky, odevzdání dokladu nebo povinnost pobývat na určitém místě“.

Účelem Zvláštních opatření je minimalizovat nebezpečí, že cizinec, kterému byla v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovena doba k vycestování z území České republiky, v této době nevycestuje (viz znění § 123b odst. 2 ZPC<sup>169</sup>), tedy že bude své vycestování mařit. Zvláštní opatření lze uložit zletilému cizinci, nezletilému pak pouze tehdy, nejedná-li se o nezletilého cizince bez doprovodu ve smyslu § 180c ZPC<sup>170</sup> (§ 123b odst. 4 ZPC).

O uložení Zvláštního opatření, jakož i o jeho druhu a způsobu výkonu rozhoduje policie (§ 123b odst. 3 ZPC). **Obsahem Zvláštního opatření je povinnost, kterou je cizinec povinen splnit vedle povinnosti vycestovat z území ČR** v době, jež mu byla stanovena v rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 123b odst. 6 ZPC).

První ze Zvláštních opatření, **povinnost cizince zdržovat se v ohlášeném místě pobytu**, je upravena v § 123b odst. 1 písm. a) ZPC a spočívá v nutnosti „oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adrese místa pobytu zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly“.

Druhé, obdobné Zvláštní opatření je upraveno v § 123b odst. 1 písm. c) ZPC a spočívá v **povinnosti cizince osobně se hlásit policii** v době policií stanovené.

Třetí Zvláštní opatření, **finanční záruka**, je zakotveno v § 123b odst. 1 písm. b) ZPC a podrobněji upraveno v § 123c ZPC. Spočívá ve složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním cizincem nebo tzv. složitелеm, kterým může být státní občan České republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým anebo trvalým pobytem na území, na účet Policie České republiky (dále jen „policie“).

Po vycestování cizince z území ČR jsou mu na žádost jeho či složitelovu složené peněžní prostředky vráceny (k jejich vrácení dojde rovněž v případě, že cizinec získá některé ze zákonem vyjmenovaných pobytových oprávnění; § 123c odst. 1 ZPC). Jestliže cizinec z území ČR nevycestuje a

---

<sup>169</sup> „Zvláštní opatření za účelem vycestování lze uložit, je-li důvodné nebezpečí, že cizinec v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území nevycestuje.“

<sup>170</sup> Nezletilým cizincem bez doprovodu se podle tohoto ustanovení rozumí „cizinec ve věku 15 až 18 let, který přicestuje na území bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za něj podle právního řádu platného na území státu, jehož občanství cizinec mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na území státu jeho posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takové osoby; nezletilým cizincem bez doprovodu se rozumí i cizinec mladší 18 let, který byl ponechán bez doprovodu poté, co přicestoval na území.“



pobývá zde neoprávněně, je policie oprávněna složené peněžní prostředky použít na úhradu nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince (§ 123c odst. 5 ZPC), o čemž musí být cizinec (případně složitel) poučen ještě před složením částky (§ 123c odst. 7 ZPC).

Výčet Zvláštních opatření obsažený v ZPC je taxativní. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány „*toliko na základě zákona a v jeho mezích*“, podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky<sup>171</sup> a čl. 2 odst. 3 Listiny pak „*nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“. Nelze proto jako Zvláštní opatření uložit povinnost, která není zákonem stanovena (zde ZPC).<sup>172</sup>

#### 4.2.2. Jiné alternativy

V kapitole 4.2.1 byly představeny jednotlivé alternativy označované jako zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území. Tato opatření jsou využívána v situaci, kdy se jeví nezbytným použití donucovacího opatření, postačí však použít opatření mírnější (tedy méně zasahující do cizincova práva na osobní svobodu) než je zajištění.

Za alternativy k zajištění však lze považovat i jiná opatření než uvedená v § 123b a 123c ZPC (viz definice alternativ v úvodu kapitoly 4). Tato opatření jsou alternativní vůči zajištění v tom smyslu, že nacházejí uplatnění v situaci, kdy jsou naplněny důvody pro zajištění cizince, příslušný orgán však zvolí jiný postup, který mu v dané chvíli ZPC umožňuje. **Na rozdíl od Zvláštních opatření nejsou tyto „jiné alternativy“ opatřeními donucovacími.** Jedná se o následující možnosti upuštění od zajištění cizince:

- 1) ponechání cizince na svobodě bez uložení donucovacího opatření,
- 2) propuštění cizince ze zařízení pro zajištění cizinců na žádost,
- 3) dobrovolný návrat cizince.

Možnost ponechání cizince na svobodě (dále jen „nezajištění“) i při naplnění zákonem stanovených důvodů pro zajištění vyplývá z dikce ust. § 124 odst. 1 ZPC („*Policie je oprávněna zajistit cizince*“, nikoliv „*Policie zajistí*“), ust. § 124a ZPC („*policie je oprávněna (...) zajistit cizince*“) a ust. § 124b odst. 1 ZPC („*policie může zajistit (...) cizince*“). K tomu se vyjádřil také Ústavní soud: „*(...) uvedené ustanovení [§ 124 odst. 1 ZPC – pozn. autorky] zakotvuje oprávnění policie, neukládá jí však povinnost tímto způsobem postupovat. To znamená, že je na uvážení policie, zda v konkrétním případě dospěje k závěru, že je dána důvodná obava, že by cizinec svým pobytem na území České*

---

<sup>171</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>172</sup> SZAKÁCSOVÁ, pozn. 163.

republiky mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a rozhodne o zajištění cizince.“<sup>173</sup>

Jak plyne z výčtu ustanovení v předchozím odstavci, možnost nezajištění je omezena pouze na situace, kdy je rozhodováno o zajištění za účelem správního vyhoštění nebo za účelem vycestování. V případě zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu není pro správní uvážení ponechán prostor, neboť ZPC v § 129 stanoví, že policie cizince „zajistí“, nikoliv „může“ nebo „je oprávněna“ zajistit.

Podle A. Edwardsové<sup>174</sup> je nezajištění [spolu s bezpodmínečným propuštěním ze zajištění a propuštěním na základě písemné záruky či slibu cizince („release on one’s own recognisance“)] základní alternativou k zajištění. Podle O. Fieldové<sup>175</sup> je bezpodmínečné propuštění spíše než jednou z alternativ výchozím bodem, vůči kterému mají být poměřována všechna ostatní opatření při posuzování zákonnosti jejich použití. Právní úprava obsažená v ZPC bezpodmínečné propuštění na základě úvahy správního orgánu u již zajištěného cizince, u něhož trvají důvody pro zajištění, neumožňuje, možnost ponechání cizince na svobodě se tedy jako alternativa k zajištění uplatňuje pouze do okamžiku skončení řízení o zajištění cizince.

Co se týče **propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců na žádost**, nejedná se o alternativu k vydání rozhodnutí o zajištění cizince, nýbrž o alternativu k dalšímu trvání zajištění v době účinnosti vydaného rozhodnutí. Oprávnění zajištěného cizince podat žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců plyne z ust. § 129a odst. 1 ZPC. Policie je povinna o existenci tohoto oprávnění zajištěného cizince neprodleně po zajištění poučit [§ 124 odst. 7 a § 126 písm. b) ZPC].

Žádost o propuštění podává cizinec policii nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění (§ 129a odst. 3 ZPC). Povinnou náležitostí žádosti je dle § 129a odst. 1 ZPC uvedení veškerých rozhodných skutečností, kterých se cizinec dovolává, a označení důkazů (ZPC tedy ukládá cizinci povinnost tvrzení a důkazní povinnost).

---

<sup>173</sup> Pozn. 33, odst. 79.

<sup>174</sup> EDWARDS, Alice. *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’ of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants* [online]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2011, p. 53 [cit. 2016-08-04]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/4dc949c49/17-basics-right-liberty-security-person-alternatives-detention-refugees.html>.

<sup>175</sup> FIELD, Ophelia. *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees* [online]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2006, p. 22 [cit. 2016-08-04]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/4474140a2/11-alternatives-detention-asylum-seekers-refugees-ophelia-field.html>.

Na základě obdržené žádosti policie přezkoumá, zda trvají důvody pro zajištění či prodloužení zajištění cizince, nebo zda jsou splněny podmínky pro uložení Zvláštního opatření. Policie pak bez zbytečného odkladu o žádosti rozhodne (§ 129a odst. 1 ZPC) tak, že jí buď vyhoví, nebo nevyhoví.

Policie žádosti vyhoví, pokud dojde k závěru, že pominuly důvody pro zajištění cizince nebo že byly naplněny podmínky pro uložení Zvláštního opatření. V takovém případě je pak povinna zajištění ukončit, neboť důvod pro něj zanikl<sup>176</sup> (§ 127 odst. 1 písm. a) ZPS). Žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců tedy představuje mimo jiné prostředek, jehož pomocí lze dosáhnout uložení Zvláštního opatření nikoliv namísto vydání rozhodnutí o zajištění, ale až po jeho vydání.

Jestliže policie naopak žádosti nevyhoví, vydá rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, které je možné napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 an. soudního řádu správního<sup>177</sup> (§ 126 písm. b) a § 129a odst. 2 ZPC). O oprávnění podat správní žalobu je policie opět povinna cizince poučit (§ 129a odst. 2 ZPC). Soud o žalobě proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení rozhodne do 7 pracovních dní ode dne doručení správního spisu soudu (§ 172 odst. 5 ZPC); zruší-li napadené správní rozhodnutí, vzniká vyhlášením zrušujícího rozsudku povinnost zajištěného cizince propustit (§ 127 odst. 1 písm. b) téhož zákona).

V případě, že cizinec se svou žádostí o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců neuspěl, je oprávněn podat tuto žádost opakovaně, nejdříve však po uplynutí lhůty 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí soudu o jeho žalobě proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, resp. 30 dní od nabytí právní moci samotného rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení (to tehdy, jestliže proti tomuto rozhodnutí žalobu nepodal; § 129a odst. 3).

Propuštění cizince za zařízení na jeho žádost je nutno lišit od případů, kdy je jeho zajištění přerušeno či ukončeno ex lege. Jedná se o případy uvedené v § 126a ZPC (přerušeno zajištění – důvodem je ochrana cizince ohroženého v zařízení pro zajištění cizinců na životě či zdraví v souvislosti s jeho spoluprací s orgánem činným v trestním řízení) a § 126b odst. 2 a § 127 ZPC (obligatorní ukončení zajištění, např. na základě úspěšné žaloby proti rozhodnutí o zajištění nebo výše uvedené žaloby proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení).

Třetí z alternativ probíraných v této kapitole je **dobrovolný návrat**<sup>178</sup> na žádost cizince dle § 123a ZPC. V rámci dobrovolného návratu je cizinec přepraven do země, jejímž je občanem, nebo do

---

<sup>176</sup> Jedním z důvodů pro zajištění cizince je skutečnost, že nelze účinně uplatnit Zvláštní opatření (§ 124 odst. 1, § 124a a § 129 odst. 1 ZPC) – jestliže tedy policie dojde k závěru, že byly naplněny podmínky pro uložení Zvláštního opatření, mj. že jeho uložení nebude ohrožen výkon správního vyhoštění (§ 123b tamtéž), uvedený důvod zajištění v důsledku toho zaniká.

<sup>177</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>178</sup> Programy dobrovolného návratu („voluntary return programmes“) uvádí jako jednu z alternativ k zajištění rovněž Zpráva Zvláštního zpravodaje pro lidská práva migrantů François Crépeaua ze dne 2. dubna 2012

jiného státu, který cizinci umožní vstup na své území, přičemž náklady na uskutečnění návratu nese Ministerstvo vnitra (odst. 1 uvedeného ustanovení). Cizinec je povinen zpětně uhradit část přepravních nákladů; dokud tak neučiní, je zařazen v evidenci nežádoucích osob (odst. 2 tamtéž), kterým nelze umožnit opětovný vstup na území České republiky (§ 154 odst. 1 ZPC).

Jako alternativa k zajištění slouží dobrovolný návrat pouze u cizinců, kteří jsou zajištěni za účelem správního vyhoštění (nikoliv za jiným účelem) nebo kterým bylo vydáno pouze rozhodnutí o správním vyhoštění, které již nabylo právní moci, dosud však neuplynula v něm stanovená lhůta k vycestování (§ 123a odst. 1 a 3 ZPC). U druhé skupiny cizinců se tedy jedná o alternativu vůči zajištění pro případ, že důvody pro zajištění cizince jsou naplněny, o zajištění však nebylo zatím rozhodnuto, u první skupiny pak vůči dalšímu trvání zajištění.

O žádosti cizince o dobrovolný návrat rozhoduje Ministerstvo vnitra (§ 123a odst. 4 ZPC). Při realizaci dobrovolného návratu z České republiky asistuje v rámci svého programu dobrovolných návratů (AVR – Assisted Voluntary Return) místní mise Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), a to jak ve fázi příprav při obstarávání dokladů potřebných pro návrat, tak i při samotné přepravě cizince do cílové země.<sup>179</sup>

#### **4.2.3. Míra využití alternativ k zajištění dle ZPC**

Na závěr kapitoly pojednávající o alternativách k zajištění cizinců zakotvených v ZPC uvádím tabulku převzatou z prezentace B. Szakácsové z Kanceláře veřejného ochránce práv,<sup>180</sup> která nabízí zajímavý přehled o využívání těchto alternativ v praxi. Jelikož údaje v tabulce pochází z období od ledna 2013 do dubna 2015, tedy z doby před nabytím účinnosti novely zákona o azylu, kterou byla zavedena zvláštní opatření také do oblasti zajišťování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, jedná se pouze o údaje o alternativách k zajištění dle ZPC.

---

(Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, A/HRC/20/24, par. 65. Dostupné z:

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_en.pdf)).

<sup>179</sup> *Asistované dobrovolné návraty a reintegrace* [online]. Mezinárodní organizace pro migraci [cit. 2016-09-01].

Dostupné z: [www.iom.cz/aktivity/asistivane-dobrovolne-navraty-a-reintegrace](http://www.iom.cz/aktivity/asistivane-dobrovolne-navraty-a-reintegrace).

<sup>180</sup> SZAKÁCSOVÁ, pozn. 163.

Časové období	Počet rozhodnutí o správním vyhoštění vydaných v daném období	Počet rozhodnutí o zajištění vydaných v daném období	Počet rozhodnutí o správním vyhoštění s uložením Zvláštního opatření vydaných v daném období	Poměr počtu rozhodnutí o zajištění ku počtu uložených Zvláštních opatření (zaokrouhлено)
2013	1887	250	57	4:1
2014	2034	404	44	9:1
2015 I-IV	640 (3009 za celý rok <sup>181</sup> )	406	13	31:1
celkem	4561	1060	114*	9:1

\* Z toho nebylo ani jednou uloženo Zvláštní opatření v podobě finanční záruky.

### 4.3. Postup ukládání zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území podle zákona o pobytu cizinců

Jak v roce 2011 objasnil na základě předběžné otázky italského soudu Soudní dvůr EU ve věci C-61/11 PPU Hassen El Dridi alias Karim Soufi<sup>182</sup>, Návrátová směrnice zavedla přesný postup, který má každý členský stát použít při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a stanovila pořadí jednotlivých po sobě jdoucích fází, které tento postup zahrnuje. Soud ve svém rozhodnutí konstatoval: „*pořadí fází postupu při navrácení zavedeného směrnici 2008/115 [Návrátová směrnice – pozn. autorky] odpovídá odstupňování opatření, která je třeba přijmout za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení, a to odstupňování od opatření, které ponechává dotyčné osobě největší svobodu, tedy poskytnutí lhůty k jejímu dobrovolnému opuštění území, k opatřením, která omezují její svobodu nejvíce, tedy zajištění ve zvláštním zařízení*“.

Tento postup se stal závazným pro příslušné správní orgány České republiky účinností transpozičního opatření, kterým byla novela ZPC z roku 2010.<sup>183</sup> Tato skutečnost byla potvrzena judikaturou, když Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 18. 1. 2012 uvedl, že ZPC „*stanoví s ohledem na zásadu proporcionality a zásadu minimalizace zásahů do osobní svobody cizince přesný postup a pořadí po sobě jdoucích fází, které musí správní orgány při navrácení neoprávněně pobývajících cizinců respektovat*“.<sup>184</sup>

Správním orgánem příslušným ve věcech správního vyhoštění je Policie ČR, která vydává rozhodnutí o vyhoštění (§ 119 a 120 ZPC) jakožto jeden z typů rozhodnutí o navrácení ve smyslu

<sup>181</sup> Vyhodnocení nelegální migrace za rok 2015. *Policie České republiky* [online]. 2015 [cit. 2016-09-05]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-za-rok-2015.aspx>.

<sup>182</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi alias Karim Soufi*, C-61/11 PPU.

<sup>183</sup> Pozn. 93.

<sup>184</sup> Pozn. 76, odst. 27.

Návratové směrnice a také rozhoduje o případném zajištění cizince (§ 124 odst. 1, § 124a a § 129 ZPS) či uložení některého ze Zvláštních opatření (§ 123b odst. 3 ZPC).

S ohledem na směrnici stanovený postup policie v první fázi zvažuje stanovení lhůty, ve které bude cizinec povinen opustit území České republiky, aniž by zároveň bylo přistoupeno k uložení donucovacího opatření. Teprve ve druhé fázi je možné za účelem řádného výkonu správního vyhoštění přijmout donucovací opatření ve formě Zvláštního opatření.

Předěl mezi první a druhou fází navrácení neoprávněně pobývajících cizince a zároveň nutný předpoklad pro uložení Zvláštního opatření představuje existence „*důvodné[ho] nebezpečí, že cizinec v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území nevycestuje*“ (dále také jen „*důvodné nebezpečí*“; § 123b odst. 2 ZPC), tedy že bude mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

Posouzení existence důvodného nebezpečí vyžaduje, aby policie jakožto správní orgán provedla výklad neurčitého právního pojmu. Dospěje-li policie k závěru, že v daném případě důvodné nebezpečí nevycestování existuje, a rozhodne-li o uložení Zvláštního opatření, musí být provedená úvaha správního orgánu reflektována v odůvodnění rozhodnutí, jehož je výrok o uložení Zvláštního opatření součástí.<sup>185</sup> Zpravidla se jedná o rozhodnutí o správním vyhoštění nebo rozhodnutí o povinnosti opustit území (§ 123b odst. 5 ZPC). Existencí důvodného nebezpečí je tedy uložení Zvláštního opatření odůvodněno ve vztahu k absenci jakéhokoli opatření, nikoliv ve vztahu k zajištění cizince.<sup>186</sup>

Ani při konstatování existence důvodného nebezpečí nelze přikročit k uložení Zvláštního opatření, pokud by toto opatření mělo být uloženo cizinci, který je nezletilým cizincem bez doprovodu (viz také výše; § 123b odst. 4 ZPS).

K uložení Zvláštního opatření nemusí však dojít ani u cizince, který není nezletilým cizincem bez doprovodu a zároveň u něj existuje důvodné nebezpečí, že v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění nevycestuje z území ČR. Důvodem může být nepříznivý dopad uložení Zvláštního opatření do soukromého a rodinného života cizince, který je policie dle § 123b odst. 3 ZPC při rozhodování o uložení Zvláštního opatření povinna zohlednit. V úvahu však teoreticky přichází i důvod jiný, vyplývající ze správního uvážení policie, pro něž je dán prostor díky formulaci § 123b odst. 2, který stanoví, že Zvláštní opatření v případě existence důvodného nebezpečí uložit lze, nikoliv že uloženo být musí.

---

<sup>185</sup> Uvedené vyplývá z požadavku na náležitosti správního rozhodnutí obsaženého v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004, správního řádu.

<sup>186</sup> SZAKÁCSOVÁ, pozn. 163.

Proti výroku o uložení Zvláštního opatření se může dotčený cizinec odvolat, odvolání však nemá odkladný účinek (§ 123b odst. 5 ZPC).

Po fázi druhé může v některých případech navrácení neoprávněně pobývajících cizinců nastat fáze třetí, v níž je přistoupeno k zajištění cizince jakožto opatření, které svobodu této osoby omezuje nejvíce (viz výše citované rozhodnutí SDEU<sup>187</sup>). Předřazení Zvláštního opatření donucovacímu opatření ve formě zajištění plyne z požadavku proporcionality při omezování osobní svobody cizince (viz výše citovaný rozsudek NSS<sup>188</sup>), který je v textu ZPC vyjádřen prostřednictvím jedné z podmínek zajištění, spočívající ve skutečnosti, že v daném případě nelze účinně uplatnit nebo nepostačuje uložení Zvláštního opatření. Slovy Nejvyššího správního soudu, který se zabýval proporcionalitou zajištění cizince, který měl být správně vyhoštěn, „[z]ajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložením [Z]vláštního opatření“.<sup>189</sup>

Přistoupí-li policie k zajištění cizince, je povinna v rozhodnutí o zajištění odůvodnit, proč nebylo namísto omezení osobní svobody cizinci uloženo některé ze Zvláštních opatření.<sup>190</sup> Za účelem svědomitého posouzení možnosti uložení Zvláštního opatření je pak nutné, aby policie zjistila relevantní skutkové okolnosti, které musí být také učiněny obsahem příslušného spisového materiálu.<sup>191</sup> V praxi však podle zjištění Kanceláře veřejného ochránce práv rozhodnutí o zajištění v případech, kdy je zajištění prováděno za účelem předání dle Nařízení Dublin III, často postrádají právě jakoukoliv formu úvahy ve vztahu ke konkrétnímu cizinci a obsahují pouze tvrzení, že mírnější donucovací opatření jsou nedostatečná a neúčelná, aniž by z odůvodnění rozhodnutí bylo patrné, proč tak správní orgán soudí.<sup>192</sup>

#### 4.4. Vztah zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území a zajištění podle zákona o pobytu cizinců

Přestože uložení Zvláštního opatření má obecně před zajištěním cizince přednost (jinak řečeno, použití zajištění je vůči uložení Zvláštního opatření subsidiární), neznamená to, že by policie byla povinna k zajištění přistoupit vždy až poté, co uložení Zvláštního opatření nepřineslo kýžený

---

<sup>187</sup> Pozn. 182.

<sup>188</sup> Pozn. 76.

<sup>189</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2011, čj. 7 As 76/2011–50.

<sup>190</sup> SZAKÁCSOVÁ, pozn. 163.

<sup>191</sup> Pozn. 76, odst. 28: „Aby však mohl správní orgán možnost aplikace zvláštních opatření svědomitým způsobem posoudit, musí v tomto směru zjistit relevantní skutkové okolnosti případu a učinit je obsahem spisového materiálu.“

<sup>192</sup> SZAKÁCSOVÁ, pozn. 163.

efekt, tj. vycestování cizince z území ČR. Takový postup by totiž, jak argumentoval Nejvyšší správní soud ve věci, týkající se opět správního vyhoštění, „vedl v důsledku často ke zmaření výkonu správního vyhoštění. I když by totiž bylo zřejmé, že se cizinec bude snažit vyhnout vycestování z České republiky, policie by mu nejdříve uložila [Z]vláštní opatření, a poté, co by zjistila, že [Z]vláštní opatření nevedlo ke kýženému cíli, neboť cizinec se začal skrývat nebo odcestoval do jiného státu, mohl by již být výkon správního vyhoštění zmařen a k zajištění cizince by vůbec nemohlo být přistoupeno“.<sup>193</sup>

Uložení Zvláštního opatření musí proto být upřednostněno před zajištěním cizince pouze v případech, kdy lze předpokládat, že cizinec bude schopen splnit povinnosti plynoucí ze Zvláštního opatření, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením Zvláštního opatření ohrožen výkon správního vyhoštění.<sup>194</sup>

To je ostatně reflektováno i ZPC, když tento zákon v § 123b odst. 3 ukládá policii povinnost při rozhodování o uložení Zvláštního opatření přezkoumat, zda jeho uložením nebude ohrožen výkon správního vyhoštění. § 123b odst. 4 téhož zákona pak pro případ, že je u vyhošťovaného cizince zjevné, že má v úmyslu neoprávněně vstoupit na území jiného smluvního státu, stanoví, že policie v takovém případě Zvláštní opatření neuloží.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ve věci čj. 9 As 52/2013-34<sup>195</sup> shledal, že „[p]ři hodnocení toho, zda uložením [Z]vláštního opatření nebude zmařen výkon správního vyhoštění, je možno lišit situace, kdy je s cizincem teprve vedeno řízení o správním vyhoštění, a situace, kdy již cizinci bylo správní vyhoštění pravomocně uloženo, přičemž cizinec území České republiky neopustil, ačkoli k tomu byl na základě rozhodnutí o vyhoštění povinen.“

Za situace, kdy cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění, a je proto rozhodováno o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění dle § 124 odst. 1 písm. c) ZPC, je „v zásadě vyloučeno, aby správní orgán přistoupl k uložení zvláštního opatření“<sup>196</sup> za účelem vycestování cizince z území dle § 123b téhož zákona. Toto bylo dále rozvedeno v pozdější judikatuře NSS<sup>197</sup>: „Jak vyplývá z § 123b zákona o pobytu cizinců, možnost uložení [Z]vláštních opatření se vztahuje pouze na dobu před nabytím vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud stěžovatel včas nesplnil povinnost dobrovolně vycestovat, [Z]vláštní opatření (...) již nemohou plnit svůj smysl a účel, kterým je záruka budoucího vycestování cizince v souladu s rozhodnutím o správním vyhoštění.“

---

<sup>193</sup> Pozn. 189.

<sup>194</sup> Tamtéž.

<sup>195</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, čj. 9 As 52/2013-34.

<sup>196</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, čj. 9 Azs 192/2014-29, odst. 22.

<sup>197</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, čj. 1 Azs 243/2014- 30, odst. 18.



## 4.5.Přehled alternativ k zajištění dle zákona o azylu

### 4.5.1. Alternativy dle § 47 zákona o azylu – zvláštní opatření

Zákon o azylu, podobně jako ZPC, v původním znění alternativy k zajištění neupravoval. Tento **institut byl přidán před méně než rokem** zákonem č. 314/2015 Sb.<sup>198</sup>, účinným od 18. 12. 2015, kterým byly do českého právního řádu transponovány Procedurální a Přijímací směrnice.

Zákon o azylu v platném znění nabízí celkem dvě alternativy k zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, které jsou označovány jako „**zvláštní opatření**“ (§ 47 tohoto zákona).

První alternativou je **povinnost** žadatele o udělení mezinárodní ochrany **zdržovat se v pobytovém středisku určeném Ministerstvem vnitra** (§ 47 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona). Žadatel může pobytové středisko opouštět krátkodobě (do 24 hodin) za účelem např. nákupu potravin, není vyloučen z možnosti jej po předchozím schválení Ministerstvem vnitra opustit na tzv. propustku.<sup>199</sup>

Druhou alternativou, svou podstatou shodnou se zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území dle § 123b odst. 1 písm. c) ZPC, je **povinnost osobně se hlásit Ministerstvu vnitra v jím stanovené době** (§ 47 odst. 1 písm. b) zákona o azylu). Pravidelné hlášení se ministerstvu předpokládá stanovení místa, konkrétního času a časového intervalu, ve kterém se žadatel bude dostavovat za účelem zjištění, zda se stále nachází na území České republiky a je k dispozici k úkonům v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany.<sup>200</sup>

Na rozdíl od Zvláštního opatření podle ZPC, o jehož uložení rozhoduje Policie České republiky, je zvláštní opatření dle zákona o azylu ukládáno rozhodnutím Ministerstva vnitra (§ 47 odst. 1 a § 1 písm. d) tohoto zákona), které také určuje způsob výkonu tohoto opatření.

Důvody (ve smyslu podmínek přípustnosti) uložení zvláštního opatření jsou stejné jako důvody, pro které je možné žadatele o udělení mezinárodní ochrany zajistit (důvody dle § 46a odst. 1 zákona o azylu) či žadateli, který svou žádost podal v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, nepovolit vstup na území České republiky (důvody dle § 73 odst. 3 téhož zákona).

Alternativní opatření namísto zajištění lze uložit i žadatelům z okruhu tzv. zranitelných osob (jejich výčet je obsažen v § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu; zranitelnost může být dána věkem, těhotenstvím, zdravotním stavem či traumatizujícími zážitky), ovšem s výjimkou nezletilých

---

<sup>198</sup> Pozn. 144.

<sup>199</sup> Viz důvodová zpráva, pozn. 147.

<sup>200</sup> Tamtéž.

osob bez doprovodu<sup>201</sup> (§ 47 odst. 3 téhož zákona; nezletilé osoby bez doprovodu nemohou být dle § 46a téhož zákona ani zajištěny).

**Cílem uložení zvláštních opatření dle zákona o azylu je podle důvodové zprávy k novele tohoto zákona<sup>202</sup> zajištění součinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany** (viz také znění § 47 odst. 2 zákona o azylu<sup>203</sup>). Zvláštní opatření lze proto uložit na dobu maximálně do doručení rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany či v případě podání žaloby proti tomuto rozhodnutí do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí správního soudu o příslušné žalobě (§ 47 odst. 4 téhož zákona). Ministerstvo vnitra je zároveň povinno po tuto dobu zkoumat, zda trvají důvody, pro které bylo zvláštní opatření uloženo (§ 47 odst. 6 tamtéž).

Ministerstvo vnitra dále vykonává kontrolu dodržování povinnosti uložené jako zvláštní opatření žadatelem o udělení mezinárodní ochrany (§ 47 odst. 8 zákona o azylu) v případě opatření v podobě pobytu žadatele v určeném pobytovém středisku může kontrolou pověřit Správu uprchlických zařízení, která je organizační složkou státu.<sup>204</sup>

Proti rozhodnutí o uložení zvláštního opatření lze podat rozklad (podle správního řádu), který však nemá odkladný účinek (§ 47 odst. 5 zákona o azylu).

#### 4.5.2. Jiné alternativy

Obdobně jako ZPC, také zákon o azylu nabízí správnímu orgánu možnost upustit od zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v situaci, kdy jsou naplněny důvody pro zajištění, aniž by zároveň uložil donucovací opatření ve formě některého ze zvláštních opatření (nabízí tedy vedle výše zmiňovaných zvláštních opatření také další alternativy k zajištění ve smyslu definice uvedené v úvodu kapitoly 4). Touto možností je upuštění od zajištění dosud nezajištěného žadatele o udělení mezinárodní ochrany na základě správního uvážení, pro něž je ponechán prostor v ust. § 46a odst. 1, 2 a 3 zákona o azylu („*Ministerstvo může (...) rozhodnout o zajištění žadatele (...)*“).

---

<sup>201</sup> Podle definice §2 odst. 1 písm. h) zákona o azylu, převzaté z Příjímací směrnice a směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, se nezletilou osobou bez doprovodu rozumí „osoba mladší 18 let, která přicestuje na území bez doprovodu zletilé osoby mající ji v péči, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takovéto osoby; nezletilou osobou bez doprovodu se rozumí i osoba mladší 18 let, která byla ponechána bez doprovodu poté, co přicestovala na území“.

<sup>202</sup> Pozn. 147.

<sup>203</sup> „Ministerstvo může rozhodnout o uložení zvláštního opatření žadatelí o udělení mezinárodní ochrany, jestliže nastanou důvody podle § 46a odst. 1 nebo § 73 odst. 3, ale je důvodné se domnívat, že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany.“

<sup>204</sup> Pozn. 147.

Ustanovení § 46a odst. 9 téhož zákona dále zakotvuje právo již zajištěného žadatele o udělení mezinárodní ochrany požádat o opětovné posouzení důvodů zajištění. O tomto právu musí být žadatel Ministerstvem vnitra poučen již při vydání rozhodnutí o zajištění, samotnou žádost však může uplatnit až po uplynutí 1 měsíce ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (případně ode dne nabytí právní moci rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva o zajištění, pokud žadatel tuto žalobu podal).

Na rozdíl od úpravy žádosti o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců v § 129a ZPC zákon o azylu u žádosti o opětovné posouzení důvodů zajištění výslovně neuvádí povinnost správního orgánu na základě žádosti přezkoumat, zda jsou u žadatele splněny podmínky pro uložení zvláštního opatření. Jelikož však jedním z důvodů pro zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany je, že nelze účinně uplatnit zvláštní opatření, lze předpokládat, že výsledkem opětovného posouzení důvodů zajištění může být i ukončení zajištění žadatele s uložením některého ze zvláštních opatření, jsou li pro ně dány důvody.

#### 4.6. Vztah zvláštního opatření a zajištění podle zákona o azylu

§ 46a odst. 1 zákona o azylu stanoví, že **ministerstvo vnitra může rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany tehdy, pokud nelze „účinně uplatnit zvláštní opatření“** dle téhož zákona. Z uvedeného ustanovení zákona plyne, že zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany je vůči uložení zvláštního opatření témuž žadateli opatřením subsidiárním, vyhrazeným toliko pro případy, kdy zvláštní opatření nemůže být účinně uplatněno.

Důsledkem této skutečnosti a požadavku § 68 odst. 3 správního řádu<sup>205</sup> ohledně náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí je povinnost ministerstva coby správního orgánu se v rozhodnutí o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany vypořádat s možností uložení zvláštního opatření namísto zajištění. Jinými slovy, nutným předpokladem zajištění žadatele je předchozí závěr ministerstva o tom, že v daném případě nemůže být účinně uplatněno zvláštní opatření; tento závěr pak musí být součástí odůvodnění rozhodnutí o zajištění žadatele.

Problematiky řádného odůvodnění rozhodnutí o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany ve vztahu k možnosti uložení zvláštního opatření se týkají např. rozhodnutí Krajského soudu

---

<sup>205</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád; odkazované ustanovení zní: „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“

v Brně<sup>206</sup> a rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem<sup>207</sup>, v obou případech rozsudky ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

V prvním případě, projednaném Krajským soudem v Brně, tvrdila žalobkyně – žadatelka o udělení mezinárodní ochrany v jednom ze žalobních bodů nepřezkoumatelnost rozhodnutí o svém zajištění ve vztahu k posouzení možnosti uložení zvláštního opatření, a to z důvodu, že **„Žalovaný se možností uložení zvláštního opatření sice zabýval, ale své rozhodnutí odůvodnil pouze obecně tím, že by uložení zvláštního opatření nebylo dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o mezinárodní ochranu v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Další zmínku o alternativních řešeních oproti zajištění napadené rozhodnutí neobsahuje. Žalovaný se nezabýval skutečností, že se žalobkyně z vlastní iniciativy dostavila do Zastávky, aby podala žádost o mezinárodní ochranu, v ČR má kontakty na své blízké a nemá v úmyslu odjet. Na základě dosavadního jednání žalobkyně v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany tedy nelze souhlasit se závěrem žalovaného, že by uložení zvláštního opatření nebylo dostatečné k zabezpečení účasti žalobkyně v řízení ve věci mezinárodní ochrany.“**

Krajský soud v Brně žalobu zamítl, přičemž k náležitému odůvodnění neuložení zvláštního opatření správním orgánem se vyjádřil následovně: **„(...) žalovaný se – byť opět v minimálním akceptovatelném rozsahu – zabýval možností využití zvláštního opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu, přičemž ze skutkových okolností případu vyplývá, že podmínky pro zajištění žalobkyně byly dány. Žalovaný vycházel správně z toho, že žalobkyně prošla na své cestě do ČR územím několika států EU (hranice schengenského prostoru překročila v Itálii), a proto lze potvrdit jeho závěr, že zvláštní opatření (...) by zřejmě nedostačovalo k naplnění účelu řízení o mezinárodní ochraně, v rámci něhož je třeba zjistit totožnost žalobkyně. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně tvrdila, že má v ČR svého strýce, o němž však žalovanému uvedla, že nemá přesné údaje a že by u něj zřejmě nemohla zůstat.“**

Za nedostatek odůvodnění výše uvedeného soudního rozhodnutí považují, že se soud nezabýval skutečností, že žalobkyně dle svého tvrzení sama přicestovala do přijímacího střediska v Zastávce u Brna, aby zde zažádala o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. Podle mého názoru skutkové okolnosti případu tak, jak je lze seznat z rozhodnutí soudu (podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v České republice spolu s rozsudkem zmiňovanou skutečností, že žalobkyně prošla na cestě do ČR územím několika států včetně Itálie, kde jí byly sejmuty otisky prstů, aniž by žádost o udělení mezinárodní ochrany podala v některém z těchto států), nenasvědčují

<sup>206</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, čj. 33 Az 7/2016-22.

<sup>207</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 7. 2016, čj. 41 Az 14/2016-19.

nemožnosti účinného uplatnění zvláštního opatření. Pokud se výše uvedenou skutečností nezabýval ani správní orgán v rozhodnutí o vyhoštění, pak se domnívám, že jím vylíčený skutkový stav nelze považovat za dostatečné odůvodnění konstatování, že uložení zvláštního opatření nebylo pro zabezpečení účasti žalobkyně v řízení o mezinárodní ochraně dostatečné.

Ve druhém případě, rozhodovaném Krajským soudem v Ústí nad Labem, žalobce – žadatel o udělení mezinárodní ochrany, stejně jako v případě prvním, v žalobě namítal, že **se žalovaný „(...) vůbec nevypořádal s otázkou nemožnosti účinného uplatnění zvláštních opatření – alternativ k zajištění uvedených v § 47 zákona o azylu, která je podmínkou zajištění cizince dle § 46a zákona o azylu, když pouze jedinou větou v odůvodnění konstatoval, že uplatnění zvláštních opatření by nebylo účinné. (...) Žalovaný tak zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností ve vztahu k rozhodnutí o nemožnosti uložení zvláštních opatření, neboť se nevyjádřil k žádné z alternativ a neuvedl důvody, pro které tuto nelze uplatnit.“**

Zde soud konstatoval, že „(...) důvody, pro něž přistoupil žalovaný k omezení osobní svobody žalobce, byly dostatečně vyjádřeny v žalobou napadeném rozhodnutí, které lze označit za plně přezkoumatelné.“ Na základě toho pak došel k závěru, „(...) že **se žalovaný, přes jistou schematičnost odůvodnění a při absenci konkrétního vyhodnocení důvodů neúčinnosti jednotlivých opatření - alternativ zajištění, v ještě akceptovatelném rozsahu zabýval možností využití zvláštních opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu, když ze skutkových okolností případu vyplývá, že podmínky pro zajištění žalobce byly dány.“**

Na základě obou výše uvedených rozsudků lze shrnout, že odůvodnění rozhodnutí o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany je z hlediska vypořádání možnosti uložení zvláštního opatření dostatečné (a soudem přezkoumatelné), pokud obsahuje závěr správního orgánu o tom, že zvláštní opatření nelze v daném případě účinně uplatnit, a zároveň toto plyne ze skutkových okolností daného případu.

#### 4.7. Další možné alternativy k zajištění

S výjimkou rozdělení jednoho z původních zvláštních opatření za účelem vycestování cizince dle ZPC na dvě samostatné alternativy (blíže viz kapitola 4.2.1) nedoznala od dob zavedení tohoto institutu do českého právního řádu do současnosti škála dostupných alternativ žádných změn, přestože například finanční záruka nebyla v letech 2013 až 2015 v praxi vůbec využívána (viz tabulka v kapitole 4.2.3).

Změny nelze očekávat ani v blízké budoucnosti. Zákon č. 204/2015 Sb.<sup>208</sup> novelizující ZPC s účinností od 1. 10. 2016 se alternativ k zajištění nijak netýká. Ani v současnosti Poslaneckou sněmovnou projednávaný návrh novely ZPC,<sup>209</sup> předložený skupinou poslanců Parlamentu ČR, nepřináší v úpravě alternativ žádné změny. U této novely nicméně stojí za pozornost navrhované vypuštění ustanovení o maximální možné době trvání zajištění,<sup>210</sup> které je zřejmě projevem přesvědčení předkladatelů o nutnosti podmínky zajištění cizinců zpřísnit.<sup>211</sup> Co se týče zákona o azylu, není v současné době vyhlášena žádná novela, která dosud nenabyla účinnosti.

V doporučeních Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), neziskových organizací či v právních řádech některých států se objevuje poměrně široká škála alternativ k zajištění. V této kapitole vybírám z této škály několik, které se významněji liší od alternativ zakotvených v předpisech českého cizineckého a azylového práva a které mohou být inspirací pro úvahy o úpravě institutu zajištění v českém právním řádu *de lege ferenda*. Při takovýchto úvahách je nutno mít na paměti účel zajištění a pro zavedení do praxe případně volit taková alternativní opatření, která jsou způsobilá naplnění tohoto účelu v podmínkách České republiky dosáhnout, neboť zavedení nezpůsobilých (neefektivních) opatření by zjevně postrádalo smysl.

Zvláštní pozornost bude věnována alternativám k zajištění nezletilých cizinců, a to z důvodu specifických účelů, které se u této skupiny cizinců při zajišťování či ukládání alternativních opatření uplatňují – zachování celistvosti rodiny a ochrana před aktivitami obchodníků s lidmi.

#### 4.7.1. Alternativy doporučené UNHCR

Seznam alternativ k zajištění a částečně také jejich charakteristika uvedená v této kapitole byly převzaty z aktuálních pokynů UNHCR k zajišťování žadatelů o azyl „**Detention Guidelines. Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention**“<sup>212</sup> (dále také jen „Pokyny UNHCR“), vydaných v roce 2012. Jedná se o

---

<sup>208</sup> Zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>209</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2015, VII. volební období, sněmovní tisk č. 593/0.

<sup>210</sup> Podle § 125 odst. 3 ZPC v platném znění činí doba trvání zajištění maximálně 545 dní od okamžiku omezení osobní svobody.

<sup>211</sup> Za pozornost stojí v této souvislosti také návrh zákona o detenčních centrech pro nelegální migranty v cizích státech (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2015, VII. volební období, sněmovní tisk č. 657), který by umožnil přesídlvat cizince do pobytových středisek a zařízení pro zajištění cizinců zřizovaných Českou republikou na území států, které nejsou členským i státy Rady Evropy (tzv. detenčních center), předložený toutéž skupinou poslanců.

<sup>212</sup> *Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* [online]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2012 [cit. 2016-08-09]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.

právně nezávazný dokument, dle textu předmluvy zamýšlený jako vodítko pro národní i mezinárodní subjekty věnující se problematice zajištění a azylu, např. členy parlamentu, nevládní organizace a také vlastní zaměstnanci UNHCR.

Jak vyplývá z mandátu UNHCR a jak je také patrné z plného názvu publikace, Pokyny UNHCR jsou cíleny na problematiku zajišťování žadatelů o azyl („asylum-seekers“),<sup>213</sup> nikoliv cizinců obecně. Tytéž alternativy lze však nepochybně využít také u ostatních skupin cizinců, k čemuž vybízí například Zvláštní zpravodaj pro lidská práva migrantů ve své zprávě z 2. dubna 2012.<sup>214</sup>

Pokyny UNHCR popisují celkem sedm různých alternativ k zajištění, z toho pět takových, které nejsou v České republice v současné době využívány - jedná se o následující opatření:

- 1) odevzdání osobních dokladů,
- 2) nařízení místa pobytu,
- 3) pobyt v otevřeném či polootevřeném přijímacím či azylovém středisku,
- 4) příslib ručitele,
- 5) komunitní dohled nad cizincem.

Tato alternativní opatření lze dle Pokynů UNHCR využívat samostatně nebo ve vzájemných kombinacích. O každém z nich bude pojednáno níže.

### **1) Odevzdání osobních dokladů**

V rámci tohoto opatření je cizinec povinen odevzdat svůj cestovní a/nebo jiný osobní doklad. Namísto odevzdaného dokladu je mu vydán doklad náhradní, kterým cizinec prokazuje oprávnění k pobytu na území daného státu<sup>215</sup> a svou totožnost, případně jej také využívá při zařizování ubytování, čerpání zdravotních služeb apod.

Díky vydání náhradního dokladu je možné předejít situaci, kdy by cizinec, jemuž byl osobní doklad v rámci uložení alternativního opatření k zajištění odebrán, byl kvůli absenci tohoto dokladu zajištěn, ať už ze stejného nebo odlišného důvodu, než pro který měl být zajištěn předtím (v ČR by

---

<sup>213</sup> Těmi se pro účely Pokynů rozumí osoby žádající o přiznání statutu uprchlíka v souladu s definicí uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků (1951) a Protokolu k úmluvě (1967) nebo kteréhokoliv z regionálních nástrojů na ochranu uprchlíků, stejně jako osoby žádající o doplňkovou, podpůrnou nebo dočasnou ochranu (str. 10 Pokynů UNHCR).

<sup>214</sup> Pozn. 178, odst. 58, 59, 61 a 62.

<sup>215</sup> *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons. Geneva, Switzerland, 11-12 May 2011: Summary Conclusions* [online]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2011 [cit. 2016-08-08]. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Events/SummaryConclusions.pdf>.

např. cizinec bez jakéhokoliv osobního dokladu mohl být zajištěn dle 27 odst. 1 písm. d) Zákona o Policii na základě podezření z neoprávněného vstupu na území státu, neboť podle čl. 5 odst. 1 písm. a) Schengenského hraničního kodexu<sup>216</sup> je podmínkou vstupu na území členských států EU platný cestovní doklad).

Tato alternativa k zajištění je hojně využívána zejména u žadatelů o azyl, u nichž má odevzdání cestovního dokladu ve státě žádosti o azyl zabránit druhotnému přesunu žadatele do jiného státu v případě, kdy stát podání žádosti nebyl cílovou zemí žadatele. V České republice je povinnost odevzdat cestovní doklad stanovena pro všechny žadatele o udělení mezinárodní ochrany (s výjimkou těch, kteří jsou držiteli povolení k pobytu na území ČR dle ZPC; § 41 odst. 1 zákona o azylu), nejedná se zde však o alternativu k zajištění.

## **2) Nařízení místa pobytu**

Cizinci je nařízen pobyt na konkrétní určené adrese či v určeném správním obvodu, případně s možností změny místa pobytu pouze na základě povolení kompetentního orgánu. Uložení tohoto opatření může mít za následek omezení cizincovy svobody pohybu, a to v různé míře v závislosti na konkrétních podmínkách opatření, např. velikosti vymezeného správního obvodu či snadnosti, s jakou lze obdržet povolení ke změně místa pobytu.

V některých evropských zemích je toto opatření používáno zároveň jako metoda, jak rozptýlit žadatele o azyl rovnoměrně po celém území státu, a tím vyrovnat zátěž jednotlivých administrativních obvodů. Kritizováno je nedostatečné zohlednění významných faktorů, jako jsou rodinné vazby žadatele, možná podpora komunity, pracovní příležitosti a žadatelovy individuální potřeby.<sup>217</sup>

## **3) Pobyt v otevřeném či polootevřeném azylovém středisku**

Cizinci je namísto zajištění uložena povinnost setrvat ve speciálním zařízení s otevřeným nebo polootevřeným režimem. Jedná se tedy o období předchozí alternativy, zde navíc s povinností podrobit se režimu příslušného zařízení<sup>218</sup>, což v případě polootevřených středisek může zahrnovat zákaz vycházení v určitých časech nebo povinnost zapisovat se při každém odchodu z / příchodu do

---

<sup>216</sup> Pozn. 119.

<sup>217</sup> CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Institut zajištění cizince v českém právním řádu a z pohledu mezinárodního* [online]. Brno, 2008 [cit. 2016-08-10]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/52581/pravf\\_r/Institut\\_zajisteni\\_cizince.pdf](https://is.muni.cz/th/52581/pravf_r/Institut_zajisteni_cizince.pdf). Rigorózní práce. Masarykova univerzita.

<sup>218</sup> Pozn. 212.



střediska. Aby však pobyt ve středisku nebyl de facto zajištěním, musí být v obecné rovině svoboda pohybu uvnitř i vně střediska zachována.

#### **4) Příslib ručitele**

V rámci této alternativy si cizinec opatří osobu, která se zaručí za řádné plnění uložených povinností, např. povinnosti být osobně přítomen u některých jednání nebo se jinak hlásit stanovenému orgánu. Pokud cizinec některou ze svých povinností nesplní, je ručitel povinen strpět sankci, nejčastěji v podobě propadnutí jím složené peněžité jistoty. Ručitelem může být např. člen cizincovy rodiny, nevládní nezisková organizace či jiný spolek.

#### **5) Komunitní dohled nad cizincem**

Do rámce této alternativy spadá široká škála praktik, jejichž společným základem je dohled určeného jednotlivce (např. cizincova příbuzného) nebo skupiny lidí (spolku, nevládní nebo náboženské organizace) nad cizincem.

Dohled má různou intenzitu dle rozhodnutí orgánu veřejné moci a spočívá v poskytování poradenství a podpory, která se může týkat např. nalezení ubytování, školy či zaměstnání, někdy může mít také podobu přímého poskytování zboží, plateb na sociální zabezpečení nebo služeb. Dohled může dále zahrnovat povinnost cizince se dohlížejícímu jednotlivci nebo organizaci pravidelně ohlašovat, tedy obdobu Zvláštního opatření dle § 123b odst. 1 písm. c) ZPC, v jehož rámci je cizinec povinen pravidelně se hlásit policii.

Tato alternativa může cizinci pomoci vytvořit určité zázemí po příchodu do nové země, nebo mu naopak umožnit si zachovat zázemí již existující, z něhož by byl v případě zajištění vytržen.<sup>219</sup>

N. Chmelíčková ve své rigorózní práci<sup>220</sup> uvádí, že tato alternativy byla v době psaní práce, tj. v roce 2007-2008, neoficiálně uplatňována na některých odděleních české cizinecké policie, kde byl zajištěný cizinec propuštěn, pokud doložil, že má na území ČR rodinné vazby či alespoň druha nebo družku, se kterým/kterou žije ve společné domácnosti, a že má zajištěné ubytování. Policie zpravidla s příbuzným či druhem/družkou provedla pohovor a cizinec podal obvykle žádost o přezkoumání důvodů zajištění či žádost o propuštění, ve které vylíčil své rodinné zázemí v ČR a uvedl telefonní spojení a adresu svého příbuzného/druha/družky. Tento postup však byl uplatňován nejednotně pouze na některých odděleních cizinecké policie.

---

<sup>219</sup> CHMELÍČKOVÁ, pozn. 217.

<sup>220</sup> Tamtéž.

#### **4.7.2. Další alternativy zaznamenané UNHCR v praxi některých států**

V praxi byly Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky kromě alternativ k zajištění popsaných výše zaznamenány také některé další alternativy, které uvádím v této podkapitole. Vycházím při tom z publikace „Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees“ zpracované O. Fieldovou a vydané UNHCR v roce 2006.<sup>221</sup>

##### **1) Registrace cizinců s pomocí (elektronických) osobních nebo jiných dokladů**

Registrace žadatele o azyl, vydání dokladu (opatřeného případně biometrickými údaji) a následná možnost tohoto žadatele pomocí vydaného dokladu identifikovat umožňují dosažení lepší kontroly pohybu cizinců na území státu a snižují potřebu omezovat za tímto účelem osobní svobodu cizinců. Zavedení této alternativy přichází v úvahu ve státech, kde běžně nejsou žadatelům o azyl vystavovány speciální doklady a kde ti žadatelé, kteří po příchodu do dané země žádnými doklady nedisponují, bývají zajišťováni.

V České republice je osobám, které se zde uchází o mezinárodní ochranu, vydáván průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který je veřejnou listinou prokazující totožnost svého držitele a oprávněnost jeho setrvání na území ČR<sup>222</sup> a bez něhož žadatel nesmí opustit přijímací středisko<sup>223</sup>. Azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany je pak vždy vydán průkaz o povolení k pobytu<sup>224</sup>, na jejich žádost jim může být vydán také cestovní doklad<sup>225</sup>. Je tedy vyloučen volný pohyb žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany bez jakéhokoliv dokladu po území ČR a výše uvedené opatření se zde již uplatňuje, aniž by se však jednalo o opatření nahrazující zajištění cizince.

##### **2) Elektronický monitoring pohybu cizince**

V rámci tohoto opatření je cizinec povinen strpět umístění elektronického náramku na své zápěstí či kotník (tzv. „tagging“), spojené se zákazem vycházení ve stanovených hodinách, povinností setrávat v určeném administrativním obvodu či se satelitním sledováním cizinceva pohybu.

---

<sup>221</sup> FIELD, pozn. 175.

<sup>222</sup> § 57 odst. 3 zákona o azylu.

<sup>223</sup> § 46 odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

<sup>224</sup> § 59 an. zákona o azylu.

<sup>225</sup> § 61 an. zákona o azylu.

Elektronický monitoring je v současnosti uplatňován spíše ve sféře trestního práva<sup>226</sup>, kde se také objevil historicky dříve. Je zřejmé, že elektronický monitoring zaručuje ze všech alternativ k zajištění nejlepší přehled o pohybu daného cizince.<sup>227</sup> Na druhou stranu, jsou-li podmínky sledování příliš přísné, může toto opatření ve svém důsledku omezovat osobní svobodu cizince, a zcela tak popřít charakter opatření alternativního.<sup>228</sup> Navíc, jakkoliv přesný přehled o pohybu cizince elektronický monitoring nabízí, je jeho využití závislé na určité míře spolupráce nositele náramku. Využití této alternativy proto není vhodné např. u žadatelů o azyl, pro něž země alternativu ukládající není zemí cílovou, a mohou tak mít zájem si náramek násilím sejmout či zničit a přejít nekontrolovaně na území jiného státu. U cizinců, kteří naopak projevují ochotu v azylovém či jiném řízení spolupracovat (patrnou např. právě z toho, že si elektronický náramek ponechají na těle), může být použití elektronického monitoringu nadbytečné a nepřiměřené.<sup>229</sup>

### **3) Opatření mající efekt kontroly pohybu cizince de facto**

Takové opatření může mít například podobu poskytování pomoci se zajištěním základních potřeb podmíněného dostavením se na určité místo nebo udělení časově omezeného pracovního povolení.

Toto opatření je v mnoha zemích využíváno u žadatelů o azyl jako standardní součást řízení o udělení mezinárodní ochrany (tedy nikoliv jako alternativa zajištění), a to zejména u žadatelů žijících mimo pobytové středisko. Žadatelům je zpravidla vydáváno vízum pouze na určitou dobu a pro jeho prodloužení je nezbytné dostavit se do pobytového střediska, na policii či k jinému určenému orgánu veřejné moci. Podobně může fungovat prodlužování platnosti průkazu žadatele o azyl či přiznávání a vyplácení finančního příspěvku žadateli.

Toto opatření si nicméně lze představit také jako alternativu k zajištění, využitelnou jak u žadatelů o azyl, tak např. i u cizinců čekajících na realizaci správního vyhoštění, u nichž by bylo rovněž nezbytné monitorovat kroky, které činí směrem ke svému vycestování z území státu.<sup>230</sup>

### **4) Přidělení speciálního pracovníka (tzv. case worker)**

V rámci tohoto alternativního opatření je cizinci přidělen speciální pracovník a poskytnuto právní poradenství a intenzivní podpora. Tato alternativa svou podstatou do jisté míry odpovídá

---

<sup>226</sup> V ČR např. v rámci trestu domácího vězení dle § 60 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

<sup>227</sup> CHMELÍČKOVÁ, pozn. 217.

<sup>228</sup> FIELD, pozn. 175.

<sup>229</sup> EDWARDS, pozn. 174.

<sup>230</sup> CHMELÍČKOVÁ, pozn. 217.

sociální práci<sup>231</sup> nebo také institutu dohledu v trestním právu<sup>232</sup>, prováděného probačním úředníkem, který dozírá nad tím, jak dohledu podrobená osoba plní uložené povinnosti, a pomáhá jí případně řešit obtížné situace.

Dle názoru N. Chmelíčkové, vyjádřeném v její rigorózní práci<sup>233</sup>, by mohlo v podmínkách České republiky jít o účinnou alternativu k zajištění, použitelnou u cizinců čekajících na vyhoštění. Probační úředník by měl od kompetentního orgánu nejaktuálnější informace o průběhu vyhošťování daného cizince a kontroloval by, zda cizinec plní jemu uložené povinnosti a činí kroky směřující k vycestování z území ČR. Součástí tohoto opatření by případně mohla také být obdoba Zvláštního opatření dle § 123b odst. 1 písm. c) ZPC, kdy by se cizinec ve stanovených časech namísto policie hlásil probačnímu úředníkovi.

### 5) Alternativy určené pro nezletilé cizince - umístění dítěte do speciálního zařízení

Podle Pokynů UNHCR by dětští žadatelé o azyl (míněno osoby mladší osmnácti let, tj. nezletilé) principálně neměli být zajišťováni vůbec. Podle článku 37 písmene b) Úmluvy o právech dítěte<sup>234</sup> se zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte obecně používá „*pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu*“.

Tam, kde jsou nezletilí žadatelé o azyl zajišťováni, je někdy argumentováno **specifickým účelem zajištění v podobě zachování celistvosti rodiny dítěte v situaci, kdy jsou příbuzní dítěte zajištění<sup>235</sup> či ochrany nezletilých cizinců bez doprovodu** (tj. dětí odloučených od rodičů či jiných pečujících osob) **před únosy a vykořisťováním ze strany obchodníků s lidmi.**<sup>236</sup> Jakkoliv je ochrana dítěte před těmito jevy legitimním účelem zajištění, může být omezení osobní svobody dítěte v míře, v jaké k němu dochází při zajištění, opatřením nepřiměřeným.<sup>237</sup> Je proto žádoucí hledat alternativy, které osobní svobodu dítěte omezují méně či vůbec a zároveň jsou způsobilé dosáhnout naplnění téhož specifického účelu. Takovým opatřením může být dle O. Fieldové umístění dítěte do zařízení

---

<sup>231</sup> *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures* [online]. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights, 2015, p. 2 [cit. 2016-09-15]. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures>.

<sup>232</sup> § 49 - § 51 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

<sup>233</sup> CHMELÍČKOVÁ, pozn. 217.

<sup>234</sup> Vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.

<sup>235</sup> Co se týče zajištění za účelem zachování celistvosti rodiny, musí být v první řadě zvažován nejlepší zájem dítěte (tomu může lépe vyhovovat rozdělení rodiny, kdy je např. jeden z rodičů zajištěn a druhý ze zajištění propuštěn, aby mohl o dítě pečovat; FIELD, pozn. 175).

<sup>236</sup> Podle O. Fieldové (pozn. 175) mizí v Evropě v průběhu řízení o mezinárodní ochraně vysoké počty nezletilých cizinců bez doprovodu, To může být ve značné míře způsobeno právě aktivitami obchodníků s lidmi.

<sup>237</sup> FIELD, pozn. 175.

sociálních služeb („to local social services“).<sup>238</sup> V prostředí České republiky připadají v úvahu školská zařízení pro výkon ústavní výchovy dle zákona č. 109/2002 Sb.,<sup>239</sup> kam jsou již v současné době umísťováni na základě rozhodnutí soudu nezletilí žadatelé o udělení mezinárodní ochrany bez doprovodu, pokud nejsou svěřeni do péče soudem určené osoby (§ 81 odst. 3 zákona o azylu; zde se však nejedná o alternativu k zajištění, neboť nezletilí žadatelé o udělení mezinárodní ochrany nemohou být zajištěni).

**Česká právní úprava umožňuje zajištění dětí – cizinců jak na základě Zákona o Policii, tak i ZPC** (v případě zajištění za účelem vyhoštění nebo za účelem vycestování však pouze cizinců starších patnácti let; § 124 odst. 1 a § 124b odst. 1 ZPC), **nikoliv však na základě zákona o azylu** [§ 46a odst. 3 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. h) a i) tohoto zákona].

ZPC pak nabízí také možnost nahradit zajištění cizince, včetně cizinců nezletilých, uložením alternativního opatření. Tato možnost je však omezena pouze na děti, které nejsou tzv. nezletilým cizincem bez doprovodu (§ 123b odst. 4 ZPC), jímž se dle § 180c ZPC rozumí cizinec ve věku 15 až 18 let nacházející se na území ČR bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za něj podle právního řádu země původu cizince.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> Tamtéž.

<sup>239</sup> Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů.

<sup>240</sup> „[C]izinec ve věku 15 až 18 let, který přicestuje na území [ČR – pozn. autorky] bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za něj podle právního řádu platného na území státu, jehož občanství cizinec mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na území státu jeho posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takovéto osoby; nezletilým cizincem bez doprovodu se rozumí i cizinec mladší 18 let, který byl ponechán bez doprovodu poté, co přicestoval na území“.

## 5. Závěr

Cílem předkládané práce bylo hledat odpověď na otázku, jaký je účel a smysl institutu zajištění cizince v českém právním řádu. Tato široce formulovaná otázka byla dále rozdělena do čtyř podotázek.

Odpovědí na první dílčí otázku, tážící se po podmínkách přípustnosti omezení osobní svobody cizince formou jeho zajištění a směřující do oblasti ústavního práva a práva lidských práv, je celá řada požadavků, které lze rozčlenit na požadavek existence právního důvodu zajištění, požadavek přípustného účelu zajištění, požadavek nezbytnosti a přiměřenosti a požadavky procedurální. Díky tomu, že je Česká republika signatářem řady mezinárodních smluv o lidských právech, má vlastní vnitrostátní katalog lidských práv i katalog lidských práv vyplývající z práva Evropské unie, lze zdejší právní úpravu přípustnosti omezení osobní svobody cizince (resp. člověka obecně) považovat za dostatečnou. Zajišťování cizinci však nemusí mít příliš silné právní povědomí o této problematice, a tak je praktické naplňování právem formulovaných požadavků značně závislé na jejich striktním dodržování ze strany orgánů veřejné moci a na dostupnosti právní pomoci pro cizince.

Na základě druhé dílčí otázky byly identifikovány účely zajištění cizince podle jednotlivých vnitrostátních norem, ve kterých je tento institut zakotven, tj. Zákona o Policii, ZPC a zákona o azylu. Účelů, ač vychází z obecného vymezení daného zejména mezinárodními smlouvami o lidských právech, je poměrně značné množství a liší se jak mezi jednotlivými normami, tak i v rámci jedné normy mezi sebou navzájem. Některé účely jsou velmi konkrétně a pragmaticky vymezené, a je tak relativně snadno seznatelné, pokud se zajištění v konkrétním případě od vymezeného účelu odchýlí a stane se tak nepřipustným (např. účel zajištění podle Zákona o Policii spočívající v předání cizince kompetentnímu orgánu nebo účel téhož opatření podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, kterým je zjištění totožnosti cizince).

Nejčastějším účelem zajištění cizince je zajištění průběhu, popřípadě účelu nějakého formálního správního procesu,<sup>241</sup> tedy užití zajištění cizince jakožto zajišťovacího úkonu.<sup>242</sup> Zajištění může mít také povahu kvazi-sankční, jako je tomu např. v případě zajištění cizince z důvodu závažného porušení zvláštního opatření za účelem vycestování dle § 124 odst. 1 písm. d) ZPC (ač i zde bude primárním účelem zabezpečení realizace výsledku jiného správního procesu, zde řízení o správním vyhoštění cizince). S kvazi-sankčním účelem zajištění úzce souvisí také účel generální prevence, kdy hrozba zajištění funguje jako faktor odrazující cizince od jednání, kterým by si mohli

---

<sup>241</sup> Ale i procesu trestního, jak je tomu v případě zajištění cizince, kterému byl uložen trest vyhoštění, podle § 27 Zákona o Policii.

<sup>242</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 267. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

toto omezení osobní svobody přivodit. Případem, kdy zajištění sleduje účel prevence individuální, je pak např. zajištění cizince z důvodu dle § 124 odst. 1 písm. a) ZPC nebo § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, při němž je cizinci bráněno v ohrožení bezpečnosti státu či veřejného pořádku. Konečně, účelem zajištění může být i přímé donucení ke splnění uložené povinnosti, jak je tomu mj. u zajištění za účelem správního vyhoštění a zajištění za účelem vycestování podle § 124 a § 124b ZPC.

Třetí dílčí otázka se táže po existenci jiných prostředků, než je zajištění, které umožňují dosažení téhož účelu a zároveň jsou pro cizince šetrnější z hlediska jeho práva na osobní svobodu. Odpovědí je konstatování, že český právní řád zná institut tzv. alternativ k zajištění, v užším pojetí chápaných jako donucovací opatření ukládaná namísto zajištění. Výjimkou, kde chybí právní úprava alternativ k zajištění (minimálně ve výše uvedeném užším pojetí), je oblast zajišťování cizinců podle Zákona o Policii. Vzhledem k maximální délce trvání zajištění podle tohoto zákona, která činí 48 hodin, však není absence alternativ tolik citelná, jak by mohla být v případě ZPC či zákona o azylu, neboť zásah do osobní svobody cizince zde (přínejmenším z kvantitativního hlediska) není tak výrazný.

Úprava alternativ k zajištění cizince obsažená v ZPC a zákoně o azylu vychází v obou případech zejména z práva Evropské unie. Škálu alternativ dostupných v České republice i jejich právní úpravu považují za dostatečnou, otázkou je stav uplatňování alternativ v praxi. Jak naznačují data uvedená v kapitole 4.2.3, kdy počáteční „nadšení“ po zavedení alternativ k zajištění dle ZPC do českého právního řádu vystřídala spíše obezřetnost při jejich ukládání, praktická aplikace tohoto institutu zaostává daleko za možnostmi, které právní úprava nabízí. Možností řešení této situace je buď důslednější uplatňování stávajících alternativ, nebo zavedení alternativ nových (inspirovat se lze praxí ostatních států či doporučeními UNHCR, neziskových organizací ad.), případně kombinace obojího.

K alternativám k zajištění považují ještě za důležité uvést, že kromě možnosti dosáhnout účelu, pro který by jinak byl cizinec zajištěn, za současného snížení nebo úplného vyloučení zásahu do jeho osobní svobody, je další významnou výhodou jejich uplatňování snížení ekonomické zátěže pro stát, neboť náklady vynaložené v souvislosti s uložením alternativního opatření bývají výrazně nižší než náklady na zajištění cizince.<sup>243</sup>

Čtvrtá dílčí otázka vychází z odpovědi na otázku předchozí – jsou-li k dispozici mírnější prostředky k dosažení téhož účelu, jaký je sledován zajištěním cizince, jaký je pak smysl existence institutu zajištění? Zajištění je pro výrazný zásah do osobní svobody cizince, který s sebou přináší, třeba vnímat jako krajní prostředek, k jehož užití je vhodné se uchýlit až po vyčerpání mírnějších

---

<sup>243</sup> K tomu např. viz pozn. 158.

prostředků, tj. alternativ k zajištění. V situaci, kdy užití mírnějších prostředků nevedlo k naplnění stanoveného účelu, nebo kdy by jejich přednostní užití mohlo vést k nenávratnému zmaření možnosti tento účel naplnit, zůstává nicméně zajištění právem aprobovaným prostředkem, s jehož pomocí lze naplnění kýženého účelu dosáhnout. Smysl existence zajištění lze vedle toho spatřovat také v jeho preventivním působení, kdy pouhá existence možnosti zajištění přispívá k plnění stanoveného účelu a vyvarování se jednání, které by tomuto účelu odporovalo, aniž by přitom muselo být k zajištění skutečně přikročeno.

Na závěr se nelze vyhnout poznámce o značném politickém potenciálu, kterým otázka zajišťování cizinců disponuje, a to jak ve směru k veřejnosti, tak i k samotným cizincům. Praxe striktního zajišťování cizinců může být nástrojem restriktivní imigrační politiky státu, přestože existují důkazy o tom, že tato praxe nevede ke snížení počtu přicházejících cizinců.<sup>244</sup> I přesto zůstává přísnost či shovívavost, se kterou jednotliví političtí činitelé k otázce zajišťování přistupují, vděčným nástrojem ovlivňování nálad voličů, jak dokazují i aktuálně Poslaneckou sněmovnou projednávané legislativní návrhy zmiňované v kapitole 4.7.

---

<sup>244</sup> Viz např. pozn. 215.



# Seznam použité literatury a jiných zdrojů

## Monografie, komentáře, studie:

- FIELD, Ophelia. *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees* [online]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2006. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/4474140a2/11-alternatives-detention-asylum-seekers-refugees-ophelia-field.html>.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Právní učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-233-2.
- HANUŠ, Libor. Gustav Radbruch - O napětí mezi účely práva a hledání míry věcí. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 17-60. ISBN 978-80-7357-919-7.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 267. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-96-2.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- LANGÁŠEK, Tomáš, Ivo POSPÍŠIL, Vojtěch ŠIMÍČEK, Eliška WAGNEROVÁ a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.
- MURDOCH, Jim. *Article 5 of the European Convention on Human Rights: the protection of liberty and security of person*. Revised. Strasbourg: Council of Europe Pub, 2002. ISBN 9287150192.
- SAMPSON, Robyn, Vivienne CHEW, Grant MITCHELL a Lucy BOWRING. *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)* [online]. Melbourne: International Detention Coalition, 2015. ISBN 978-0-9877129-9-6. Dostupné z: <http://idcoalition.org/publication/view/there-are-alternatives-revised-edition/>.
- THE EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights* [online]. Brussels: European Commission, 2006 [cit. 2016-04-06]. Dostupné [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf).
- VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5.

### Časopisecké články, příspěvky ve sbornících:

- EHNERTOVÁ, Eva. Zajištění v judikatuře správních soudů po 1. lednu 2011. In: *Sborník ze semináře. Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 187 - 190 [cit. 2016-04-20]. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>.
- NECHVÁTALOVÁ Lucie. Analýza soudních rozhodnutí přezkoumávajících rozhodnutí o (prodloužení) zajištění cizince. In: *Sborník ze semináře. Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 161 - 186 [cit. 2016-04-20]. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>.
- ŠVOMA, Jaroslav. Zavřete oči, odchází aneb ochránce a sledování vyhoštění. In: *Sborník ze semináře. Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 89 - 101 [cit. 2016-09-07]. ISBN 978-80-904579-4-2. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>.
- VYHNÁLEK, Ladislav. Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince. *Právní rozhledy*. 2008, 16(11), 408 – 413.

### Primární zdroje:

#### Prameny vnitrostátního práva ČR:

- Listina základních práv a svobod, vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících (účinný do 31.12.1999).
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.
- Zákon č. 2/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), a některé další zákony.
- Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Zákon č. 217/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 140/2001 Sb., zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), a zákon č. 325/1999

Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 57/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Zákon č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
- Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 103/2013 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Zákon č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.

#### Prameny evropského a mezinárodního práva:

- Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, ze dne 14. června 1985.
- Listina základních práv Evropské unie. Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 389.
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Úř. věst. L 105, 13.4.2006, str. 1.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 4.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění), Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31.
- Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 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, Úř. věst. L 050, 25.2.2003, s. 1.
- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (přepřacované znění) ze dne 3. 12. 2008, č. KOM(2008) 815 v konečném znění. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008PC0815&qid=1474016204662&from=EN>.
- Rozhodnutí Rady 2007/533/SVV ze dne 12. června 2007 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), Úř. věst. L 205, 7.8.2007, s. 63.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění), Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 60.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění), Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96.
- Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou, Úř. věst. L 321, 6.12.2003, s. 233.
- Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění), Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 13.
- Úmluva o právech dítěte, vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

- Úmluva o právním postavení uprchlíků, vyhlášena pod č. 208/1993 Sb.
- Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

#### **Judikatura:**

- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 137/05.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2011, čj. 7 As 76/2011–50.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, č.j. 33 Az 7/2016-22.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 7. 2016, čj. 41 Az 14/2016-19.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č.j. 1 As 12/2009-61.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č.j. 9 As 5/2010-74.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č.j. 1 As 132/2011 – 51.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2012, č.j. 7 As 154/2011-56.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, č.j. 3 As 30/2011–57.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č.j. 9 As 52/2013-34.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, č.j. 5 Azs 17/2013-22.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č.j. 6 As 146/2013–44.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č.j. 9 Azs 192/2014-29, odst. 22.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č.j. 1 Azs 243/2014- 30, odst. 18.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2016, č.j. 1 Azs 144/2016 – 22.
- Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 11. 1981, *X proti Spojenému království*, č. 7215/75.
- Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1990, *Van der Leer proti Nizozemsku*, č. 11509/85.
- Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 10. 2011, *M. a ostatní proti Bulharsku*, č. 41416/08.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi alias Karim Soufi*, C-61/11 PPU.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 2. 2016, *J. N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU.

- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č.j. 7 As 79/2011-150.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, čj. 5 Azs 189/2015-36.

#### Jiné zdroje:

- *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures [online]. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights, 2015, p. 2 [cit. 2016-09-15]. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures>.*
- *Asistované dobrovolné návraty a reintegrace [online]. Mezinárodní organizace pro migraci [cit. 2016-09-01]. Dostupné z: [www.iom.cz/aktivity/asistivane-dobrovolne-navraty-a-reintegrace](http://www.iom.cz/aktivity/asistivane-dobrovolne-navraty-a-reintegrace).*
- *Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention [online]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2012 [cit. 2016-08-09]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.*
- EDWARDS, Alice. *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants [online]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2011 [cit. 2016-08-04]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/4dc949c49/17-basics-right-liberty-security-person-alternatives-detention-refugees.html>.*
- *Fact Sheet No. 26: The Working Group on Arbitrary Detention [online]. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2000 [cit. 2016-08-20]. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet26en.pdf>.*
- *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons. Geneva, Switzerland, 11-12 May 2011: Summary Conclusions [online]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2011 [cit. 2016-08-08]. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Events/SummaryConclusions.pdf>.*
- CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Institut zajištění cizince v českém právním řádu a z pohledu mezinárodního [online]. Brno, 2008 [cit. 2016-08-10]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/52581/pravf\\_r/Institut\\_zajisteni\\_cizince.pdf](https://is.muni.cz/th/52581/pravf_r/Institut_zajisteni_cizince.pdf). Rigorózní práce. Masarykova univerzita.*
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 1997, II. volební období, sněmovní tisk 282/0.

- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 1999, III. volební období, sněmovní tisk 190/0.
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2001, III. volební období, sněmovní tisk 1164/0.
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2006, IV. volební období, sněmovní tisk 1233/0.
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2007, V. volební období, sněmovní tisk 191/0.
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2008, V. volební období, sněmovní tisk 439/0.
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2010, VI. volební období, sněmovní tisk 70/0.
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2015, VII. volební období, sněmovní tisk 463/0.
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2015, VII. volební období, sněmovní tisk č. 593/0.
- Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, rok 2015, VII. volební období, sněmovní tisk č. 657.
- Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, A/HRC/20/24, par. 65. Dostupné z: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_en.pdf).
- Rozhodnutí senátu Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti ze dne 7. 12. 1999, *Kerr proti Spojenému království*, č. 40451/98, s. 7. Citováno z: VYHNÁNEK, Ladislav. *Osobní svoboda: Přednáška LPaS 7. 4. 2015* [online]. Brno, 2015 [cit. 2016-04-06]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MP810Zk/um/Osobni\\_svoboda.pptx](https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MP810Zk/um/Osobni_svoboda.pptx). Masarykova univerzita.
- SIS - Schengenský informační systém [online]. [cit. 2016-09-07]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/sis-schengensky-informacni-system/ds-3280/archiv=0&p1=1887>.
- SZAKÁCSOVÁ, Beáta. *Alternativy zajištění a jejich uplatňování v České republice* [online]. Bratislava: Veřejný ochránce práv, 2015 [cit. 2016-08-24]. Dostupné z: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UPDkbD7Y IEJ:www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2015/Alternativy-zajisteni.pptx+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz&client=firefox-b](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UPDkbD7Y IEJ:www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2015/Alternativy-zajisteni.pptx+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz&client=firefox-b).

- Vyhodnocení nelegální migrace za rok 2015. *Policie České republiky* [online]. 2015 [cit. 2016-09-05]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-za-rok-2015.aspx>.
- Vysvětlení k Listině základních práv, Úř. věst. C 303, 14.12.2007, s. 17.

#### **Internetové zdroje:**

- Databáze rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva: <http://hudoc.echr.coe.int/>
- Internetové stránky Nejvyššího správního soudu: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- Internetové stránky Soudního dvora Evropské unie: <http://curia.europa.eu/juris/>
- Internetové stránky Ústavního soudu
- Přímý přístup k české verzi Úředního věstníku: <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=cs>
- Účel. *Internetová jazyková příručka* [online]. Brno: Jazyková poradna ÚJČ AV ČR, c2008-2016 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=%C3%BA%C4%8Del>



# Účel a smysl institutu zajištění cizince

**Klíčová slova:** alternativy k zajištění, osobní svoboda, zajištění cizince

## Shrnutí

Cílem práce bylo hledat odpověď na otázku, jaký je účel a smysl institutu zajištění cizince, konkretizovanou ve čtyřech dílčích otázkách.

Vzhledem k tomu, že podstatou zajištění je omezení osobní svobody jakožto jednoho ze základních práv člověka, dostává se zajištění cizince do kolize s garancemi práva na osobní svobodu obsaženými v ústavním pořádku České republiky, Listině základních práv Evropské unie a několika mezinárodních lidskoprávních smlouvách. Nejprve proto byly zkoumány podmínky, za nichž je omezení osobní svobody cizince v rámci zajištění přípustné. Výsledkem byl seznam požadavků, ve kterém figuruje také účel omezení základního práva, k jehož dosažení musí být zvolený omezující prostředek způsobit a jemuž nesmí omezení odporovat (nesmí být zneužito k jinému účelu, než pro který bylo stanoveno).

Následně byly identifikovány účely, jejichž dosažení jednotlivé typy zajištění cizince upravené v Zákoně o Policii, zákoně o pobytu cizinců a zákoně o azylu slouží. Bezprostředním účelem zajištění je často zabránění maření určitého řízení či úkonu cizincem. Kromě účelů byla pozornost věnována také zájmům odůvodňující zajištění, které spočívají v hodnotách, jako je zachování veřejného pořádku nebo fungující spolupráce mezi členskými státy EU v oblasti přistěhovalectví a azylu.

V další části práce pak byly popsány tzv. alternativy k zajištění - opatření, která lze využít jako prostředek k dosažení téhož účelu, jaký je sledován zajištěním cizince, a která zároveň zasahují méně nebo vůbec do sféry jeho osobní svobody. Pozornost byla věnována jak těm alternativám, které jsou zakotveny v právním řádu České republiky, tak i některým dalším, které jsou uplatňovány v jiných zemích nebo které se objevují v doporučeních UNHCR, neziskových organizací ad.

V závěru jsou formulovány odpovědi na otázky vytyčené v úvodu práce. Je zde konstatováno, že zajištění jakožto opatření výrazně omezující osobní svobodu cizince je třeba vnímat jako krajní prostředek, k jehož užití je vhodné se uchýlit až po vyčerpání mírnějších prostředků, tj. alternativ k zajištění. V situaci, kdy užití mírnějších prostředků nevedlo k naplnění stanoveného účelu, nebo kdy by jejich přednostní užití mohlo vést k nenávratnému zmaření možnosti tento účel naplnit, zůstává nicméně zajištění právem aprobovaným prostředkem, s jehož pomocí lze naplnění kýženého účelu dosáhnout.

# Aim and purpose of the migration-related detention

**Keywords:** alternatives to detention, right to liberty, migration related detention

## Resumé

The aim of the thesis is to answer the following question: What is the aim and the purpose of the migration-related detention? The question is further specified in four sub-questions provided in the introduction.

Given that the essence of the detention is the deprivation of personal liberty as one of the fundamental human rights, the practice of detaining migrants in the Czech Republic seems to be in conflict with the personal liberty guarantees stipulated by the constitutional laws of the country, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and several international human rights treaties. Resolutions of this conflict requires that such conditions are identified, under which the restriction of personal liberty is permissible. The list of conditions is provided in the thesis, including a legitimate purpose of the restriction of the fundamental right. Any restrictive practice must be capable of achieving this purpose and must not be misused for a purpose other than this.

Subsequently, the thesis identifies aims of the different types of migrated-related detention, provided by the Czech laws – the Police Act, Aliens Act and the Asylum Act. The immediate aim pursued by detaining an alien is often to prevent him from obstructing a particular legal proceeding or action. The thesis also deals with the purposes which legitimise the migration-related detention, such as the maintenance of public order or the cooperation between EU Member States in the field of immigration and asylum.

In the following part of the thesis, the alternatives to detention were presented. Alternatives to detention are measures intended to pursue the same aim as detention, which, at the same time, allow for a minimal impact or even no impact on the personal liberty of the alien in question. Attention was paid to both alternatives enshrined in the law of the Czech Republic, as well as some other, applied in other countries or recommended by the UNHCR, NGOs etc.

The conclusion outlines answers to the questions stated in the introduction of the thesis. It is stated there, that the detention, given its impact on the personal liberty of an alien, should be considered as a measure of last resort. Therefore, this measure should only be applied where the application of 'softer' measures (i.e. alternatives to detention) failed to reach the stipulated aim or where their application at the first place would inevitably lead to a failure. In such situations, the

migration-related detention remains to be a legitimate measure, capable of achieving the desired aim.