

Důvody zajištění cizince za účelem správního vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců v České republice

Reasons for detention of a foreigner for the purpose of administrative expulsion pursuant to the Act on the Residence of Foreigners in the Czech Republic

Mgr. Eva Lásková
Krajský soud v Brně

Anotace

Zajištění cizince a tudíž omezení svobody je zásadním zásahem do života každé osoby. Zákon o pobytu cizinců v České republice vymezuje základní podmínky, kdy k takovému zásahu může dojít a pouze v těchto zákonem vymezených situacích může Policie přistoupit k takto zásadnímu kroku v rámci řízení o vyhoštění cizince. Příspěvek se zaměřuje nejen na samotné zajištění cizince dle cizineckého práva v České republice, ale také na další aspekty posuzování a rozhodování v případě zajištění cizince.

Annotation

The detention of a foreigner and hence the restriction of freedom is a fundamental interference with the life of every person. The Act on the Residence of Foreigners in the Czech Republic defines the basic conditions in which such intervention may occur and only in these situations defined by the law can the Police take such a fundamental step in the process of expulsion of a foreigner. The paper focuses not only on detention of a foreigner in the Czech Republic, but also on other aspects of assessment and decision-making in the case of detention of a foreigner.

Klíčová slova

Cizinec, zajištění, rozhodnutí, veřejný pořádek

Key words

Foreigner, detention, decision, public order

Úvod

Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je zásadní zásah do osobní svobody, který však nelze srovnávat v rámci právní úpravy v České republice za trest dle trestního zákoníku. Je ale zřejmé, že svoji tíhou a působením může na člověka zajištění způsobit stejný dopad, jako trest odnětí svobody. Pro to, aby byl cizinec v České republice zajištěn, musí být splněny podmínky dle zákona, nelze bez dostatečného odůvodnění přistoupit k tak zásadnímu kroku, aniž by k tomu nebyl dostatečný důvod. V rámci unijní legislativy je několikrát zdůrazněno, že k zajištění má být přistoupeno, jako k nejzazšímu řešení. K samotnému procesu zajištění by tak mělo docházet s velkým respektem a dostatečným zvážením všech ostatních možností.

Zajištění v mezinárodním a unijním právu

V mezinárodním právu nenajdeme žádný výčet důvodů pro zajištění cizince. V Evropské úmluvě^[1] v článku pět nalezneme důvody, pro které je možné osobu zbavit osobní svobody a cizinců se týká písmeno f) v odstavci prvním, které uvádí, možnost zákonného zatčení nebo jiné zbavení svobody u „osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“ V rámci unijního práva je zásadní tzv. návratová směrnice 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008^[2] (dále jen „návratová směrnice“), která obsahuje výčet důvodu pro zajištění v článku 15 odst. 1^[3]. Zároveň však mají členské státy Evropské unie povinnost stanovit důvody pro zajištění ve vnitrostátním právu. ^[4] Uvedený výčet důvodů pro zajištění v návratové směrnici je však pouze demonstrativním. Vnitrostátní úprava je rozšířenější, avšak taktéž není v zákoně o pobytu cizinců úplná.

Zajištění v právních předpisech České republiky

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)^[5] upravuje zajištění cizince za účelem správního vyhoštění v ustanovení § 124, kde jasně v odstavci prvním vymezuje důvody, na základě kterých může být cizinec zajištěn. Ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců^[6], dle jeho konstrukce, dává dle zvoleného slovního spojení – *Policie je oprávněna*, najevo (dle názoru autorky), že se jedná o kompetenci či pravomoc Policie České republiky, která však znamená možnost jednání, ne však povinnost. K zajištění tak může a nemusí docházet, dle zákonem uvedených parametrů. Zákonodárce tak umožnil prostor pro správní uvážení Policie, které však musí být dostatečně odůvodněno.

V rámci správního práva a souvisejících právních předpisů nalezneme v Českém právním řádu mnoho neurčitých právních pojmů^[7], které umožňují správním orgánům přizpůsobit se individuálnímu případu, vytváří tak prostor pro interpretaci samotným správním orgánem. Někdy se však jedná o pojmy s velmi širokou možností aplikace, přestože jsou určité limity právním předpisem dány. Na jednu stranu, především v cizineckém právu, kde se jedná o velmi specifické případy, je vhodné, když je dána určitá možnost přizpůsobení se, avšak výjimečně to může působit problémy ve vztahu k zásadě legitimního očekávání či práva na stejné rozhodování ve stejných případech, tedy jakási odůvodněná předvídatelnost rozhodnutí u účastníků řízení. Někdy může působit případ velmi obdobně, avšak některé individuální odlišnosti v takových případech můžeme vyhledat, které však účastník řízení není schopen pojmut a dožaduje se stejného výsledku, přestože to není možné. U neurčitých právních pojmů je tak zásadní samotné odůvodnění a argumentace správních orgánů a dostatečné vysvětlení účastníkům řízení zvoleného postupu správního orgánu. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí uvedl, že „při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit.“^[8]

U zajištění cizince za účelem správního vyhoštění zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 124 vymezuje základní podmínky, mezi které zařazuje nutnost minimálního věku cizince, a to 15 let, dále je nutné,

aby mu 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 Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie. Další podmínkou, kterou zákon ukládá je posouzení správního orgánu, zda nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování.

Tzv. zvláštní opatření za účelem vycestování cizince nalezneme v ustanovení § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců. Mezi tyto zvláštní opatření můžeme zařadit oznámení policii adresu místa pobytu cizince, přičemž cizinec má povinnost se na uvedené adrese zdržovat a jakoukoliv změnu ohlásit policii nebo složení peněžních prostředků, tedy tzv. finanční záruka, dále povinnost hlásit se policii v době stanovené nebo povinnost cizince zdržovat se v místě určeném policií a ve stanovené době být na tomto místě přítomen za účelem provedení pobytové kontroly. V případě, že je možnost zvolit zvláštní opatření, mělo by k tomu ze strany správního orgánu dojít.^[9]

Při splnění podmínek dle prvního odstavce § 124 zákona o pobytu cizinců musí k provedené zajištění cizinec splňovat další důvody vymezené pod písmeny a) až e). Pod písmenem a) § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je uveden důvod *nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek*. Uvedený důvod obsahuje poměrně široký neurčitý právní pojem a to *závažné narušení veřejného pořádku*. Co však lze považovat za závažné narušení veřejného pořádku?

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu České republiky ve svém rozhodnutí č. j. 3 As 4/2010-151 ze dne 26. 7. 2011 uvedl k interpretaci veřejného pořádku, respektive závažného narušení veřejného pořádku a jeho užití v kontextu zákona o pobytu cizinců, že je třeba brát v potaz nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Obecně tak Nejvyšší správní soud vyjadřuje ve své judikatuře názor, že se musí jednat o narušení výraznou intenzitou. Dále ve svém rozhodnutí č. j. 7 As 90/2013-41 ze dne 3. 10. 2013 konstatuje, že „pro posouzení závažnosti jednání pak hraje roli řada faktorů, jako je význam porušené normy, forma zavinění apod. Zároveň musí být při posuzování konkrétního případu dbáno na zachování přiměřenosti mezi intenzitou porušení normy a jeho následkem. Takovým následkem může být například zásah do soukromého a rodinného života cizince ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (...). Posouzení intenzity narušení veřejného zájmu je tak neodmyslitelně spojeno s posouzením, jakým způsobem bude vydávaným rozhodnutím zasazeno do soukromého a rodinného života cizince“

S posouzením, zda cizinec naplňuje určité znaky uvedené v zákoně pro zvolení zajištění, je třeba nejenom posoudit, zda porušil závažně veřejný pořádek, ale i dopad aplikace tohoto ustanovení do soukromého a rodinného života cizince. V případě zajištění je tak třeba zvážit další kritéria a toto posouzení má být provedeno správním orgánem. Důležité je zdůraznit, že především veškeré své postupy musí správní orgán dostatečně uvést v odůvodnění rozhodnutí. Interpretace pojmu závažné narušení veřejného pořádku je tak v rukou samotného správního orgánu a je třeba, aby bylo posouzeno v souladu s obecným výkladem judikatury a s přihlédnutím k dopadu samotného ustanovení na cizince a jeho život. Je tak pravděpodobné, že závažným zásahem do veřejného pořádku nebude správní orgán považovat drobné krádeže, avšak opakované loupežné přepadení se zbraní by bylo možné v rámci interpretace tohoto pojmu za závažné porušení považovat.

Další zásadní hledisko, které musí správní orgán posuzovat je možné ohrožení cizince v případě správního vyhoštění, a to s ohledem na ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců^[10]. Správní orgán

by tak měl posoudit situaci v zemi, do které bude cizinec vyhoštěn (srov. Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 79/2010-150 ze dne 23. 11. 2011).

Nejvyšší správní soud také ve svém rozhodnutí č. j. 5 Azs 331/2018-19 ze dne 26. 6. 2019 velmi vhodně poukazuje na to, že smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území České republiky, ale smyslem tohoto institutu je pouze vytvoření podmínek proto, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území České republiky.

Z procesního hlediska je zásadní zdůraznit, že zákon o pobytu cizinců nepřipouští v řízení o zajištění cizince odvolání, obnovu řízení ani přezkumné řízení. Jediná možnost v tomto případě je žaloba proti rozhodnutí dle soudního řádu správního. O této možnosti obrany je Policie povinna cizince informovat. Zajištění nesmí překročit dobu 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. U osob mladších 18 let nebo u rodin s nezletilými dětmi nesmí doba překročit 90 dnů. Doba se však může za uvedených podmínek zákonem prodlužovat. Ze strany Policie však musí docházet k průběžnému přezkoumávání trvání zajištění a důvodů jeho trvání. Mezi další povinnosti Policie patří i poučení cizince v jazyce, kterému rozumí o tom, že může podat žádost o propuštění ze zařízení a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.

Obecně lze konstatovat, že nároky na Policii jsou poměrně náročné, a to jak časově, tak v rámci roviny argumentační při samotném posouzení a vypracování rozhodnutí, v případě řízení o zajištění cizince.

Mezi další důvody, které opravňují Policii zajistit cizince staršího 15 let, patří i situace pokud cizinec maří nebo ztěžuje výkon rozhodnutí o vyhoštění a to 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. Zákon uvádí tyto výše uvedené důvody, ale je zřejmé, že se jedná pouze o demonstrativní výčet událostí, jelikož zákonodárce užil příslovce *zejména*. Další důvody tak můžeme označit jako důvody, které představují nechuť cizince spolupracovat s Policií, přičemž takovým jednáním podstatně ztěžuje celý proces zajištění a případného vyhoštění a situaci v konečném důsledku ztěžuje i sám sobě.

Je logické, že mezi další důvody zákon zařazuje porušení povinnosti uložené rozhodnutím o zvláštních opatřeních. Takovým jednáním si sám zavírá cestu a musí do zajišťovacího zařízení, přestože měl možnost mírnějšího řešení. Samozřejmě je sem zařazen i důvod, že cizinec nevycestoval, i když měl stanovenou dobu k vycestování v rozhodnutí o správním vyhoštění a zde je otázkou, zda má smysl vůbec uvažovat o případné mírnější formě tzv. zvláštních opatření, když je zjevné z chování cizince, že území nemíní opustit. Posledním důvodem je evidence cizince v informačním systému smluvních států.

Závěr

Důvody pro zajištění cizince v České republice zákon o pobytu cizinců jasně vymezuje, avšak nejedná se o taxativní výčet. Při ukládání zajištění cizince je zřejmé, že na správní orgán – Policii České republiky jsou kladeny velké nároky, a to především v oblasti argumentace a odůvodnění samotného rozhodnutí.

Správní orgán nejenom, že musí posoudit, zda splňuje cizinec podmínky přímo uvedené v ustanovení § 124 zákona o pobytu cizinců, ale k samotnému rozhodování patří zhodnocení i dalších okolností. Mezi tyto okolnosti můžeme zařadit zhodnocení dopadu samotného zajištění na cizince, na jeho soukromí, na jeho život. Je třeba zvážit případné vyhoštění do země původu, tedy zjištění aktuální situace v této zemi. Nesmí zapomenout ani na zvážení tzv. zvláštních opatření, tedy připustit i možnost mírnějších prostředků v rámci řízení o vyhoštění.

Je pravda, že nároky na argumentaci a dostatečné odůvodnění v případě rozhodnutí o zajištění jsou vysoké a specifické, ale je nutné brát ohled na to, že se jedná o zásadní zásah do základního lidského práva. Takové rozhodnutí má a mělo by být precizní a zcela přezkoumatelné. V praxi může být obtížné veškeré požadavky na úplné odůvodnění splňovat, a proto je zcela zásadní existence obrany pro účastníky řízení, tedy že se může účastník řízení obrátit na soud v rámci žaloby proti rozhodnutí ve správním soudnictví.

Cizinecké právo je oblastí velmi rozmanitou a veškeré procesy, které v tomto specifickém správním řízení jsou podniknuty, je třeba dostatečně odůvodnit správním orgánem. Jedná se o právní odvětví, které je často velmi nepřehledné, avšak jedná se o nedílnou součást veřejného práva a tedy součástí veřejné správy a života a fungování správních orgánů.

Nároky na důsledné odůvodnění a rozhodování znamenají i nutnost vyššího vzdělání či dostatečné praxe a především motivaci a dostatek času na jednotlivé případy, čehož se úředníkům a pracovníkům ve státní sféře nedostává.

Na správní orgány jsou kladeny velké nároky, které však v některých případech nejsou dostatečně ohodnoceny a motivace úředníků a zaměstnanců ve státní správě může klesat. Problém dostatečné motivace, která by mohla vést k lepším pracovním výsledkům je stále se opakujícím problémem ve veřejné správě v České republice.

Cílem příspěvku bylo poukázat na komplexnost a složitost rozhodování o zajištění cizince dle zákona o pobytu cizinců v České republice spolu s důrazem na nutnost precizní argumentace v odůvodnění rozhodnutí o zajištění cizince za účelem vyhoštění.

Zdroje

Odborné publikace

PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 8. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. S. 115. ISBN 978-80-7239-281-0.

Odborné články

DRDÚLOVÁ, Irena. Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.): *Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie*. 6. Novembra 2018. Bratislava, Slovenská republika. ISBN 978-80-568-0188-8.

HLOUCH, L.; PIMKOVÁ, P. K aktuálním problémům soudního přezkumu zajištění cizinců. In JÍLEK, D., POŘÍZEK P. (ed.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Veřejný ochránce práv, 2017, s. 308-323. ISBN 978-80-7598-262-9.

Právní předpisy

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

Sdělení č. 209/1992 Sb. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>

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. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>

Judikatura

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2019, č. j. 5 Azs 331/2018-19

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 7 As 90/2013-41

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73

Poznámky pod čiarou

[1] Sdělení č. 209/1992 Sb. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>

[2] 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. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>

[3] Čl. 15 odst. 1 návratové směrnice: 1. Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.

[4] DRDÚLOVÁ, Irena. Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa: *Aktuální otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie*. 6. Novembra 2018. Bratislava, Slovenská republika. ISBN 978-80-568-0188-8. S. 71- 91.

[5] Dostupný na: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-326>

[6] Ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zní (podtržení a zdůraznění doplněno autorkou): „Policie **je oprávněna zajistit** 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 Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie **a nepostačuje uložení zvláštního opatření** za účelem vycestování, **pokud** 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, nebo e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.“

[7] PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 8. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. S. 115. ISBN 978-80-7239-281-0.

[8] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73

[9] HLOUCH, L.; PIMKOVÁ, P. *K aktuálním problémům soudního přezkumu zajištění cizinců*. In JÍLEK, D., POŘÍZEK P. (ed.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Veřejný ochránce práv, 2017, s. 308-323. ISBN 978-80-7598-262-9.

[\[10\]](#) § 179 zákona o pobytu cizinců zní: „**(1)** Vycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí. **(2)** Za skutečné nebezpečí se podle tohoto zákona považuje navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. **(3)** Ustanovení odstavce 1 neplatí, je-li důvodné podezření, že cizinec **a)** se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, **b)** spáchal zvlášť závažný zločin, **c)** se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů, nebo **d)** představuje nebezpečí pro bezpečnost státu. **(4)** Ustanovení odstavce 1 dále neplatí, pokud cizinec **a)** ke spáchání činů uvedených v odstavci 3 podněcuje nebo se na jejich spáchání účastní, nebo **b)** se mimo území dopustil jednoho či několika trestných činů odlišných od trestných činů uvedených v odstavci 3, opustil-li stát, jehož je cizinec občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát jejího posledního trvalého bydliště s cílem vyhnout se trestnímu stíhání za ně, za předpokladu, že jde o skutky, za něž lze v České republice udělit trest odnětí svobody. **(5)** V případě podle odstavce 3 nebo 4 se umožní cizinci vyhledat si nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud cizinec doloží, že přijetí v jiném státě nezískal, umožní mu policie podat žádost o udělení víza [§ 33 odst. 1 písm. a)].“