



Zpráva o šetření

ve věci vzdání se práva na odvolání a odepření právní pomoci

Obrátilo se na mě postupně několik stěžovatelů, kteří poukazovali na postup pracovníků Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, pracoviště Kaplanova 2055/4, Praha 4 (dále také „KŘ cizinecké policie Praha“), ve věci řízení o správním vyhoštění cizinců.

Prvním z nich je pan **A.**, nar. xxx, státní příslušník Uzbekistánu (dále také „stěžovatel A“), zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům (dále také „OPU“), dalšími **pan B.**, nar. xxx (dále také „stěžovatel B“), **pan C.**, nar. xxx (dále také „stěžovatel C“), **paní D.**, nar. xxx (dále také „stěžovatelka D“) a **pan E.**, nar. xxx (dále také „stěžovatel E“), všichni státní příslušníci Ukrajina. Stěžovatelé B až E byli zastoupeni Advokátní kanceláří Čechovský & Václavek, s. r. o. Dalším stěžovatelem byl pan **F.**, nar. xxx, st. příslušnost Ukrajina (dále také „stěžovatel F“), zastoupený Advokátní kanceláří Prague Attorneys.

S ohledem na to, že jsem považovala za užitečné posoudit situaci komplexně, z vlastní iniciativy jsem si dodatečně vyžádala od KŘ cizinecké policie Praha správní spisy dalších cizinců, o nichž z vlastní činnosti vím, že se vzdali práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Jednalo se o případy dále popisované jako „Cizinec G“, „Cizinec H“ a „Cizinec I“.

Stěžovatelé v podnětech obdobným způsobem popisovali praxi KŘ cizinecké policie Praha v řízení o správním vyhoštění. Stěžovatelé se vzdali práva na odvolání, ovšem následně po opuštění pracoviště KŘ cizinecké policie Praha odvolání podali. Stěžovatelé B, C a D tvrdili, že na ně pracovníci KŘ cizinecké policie Praha činili nátlak, aby se práva na odvolání vzdali. Stěžovatelé A a F tvrdili, že nevěděli o tom, že by se práva na odvolání měli vzdát. Konkrétně stěžovatele A KŘ cizinecké policie Praha mělo nutit podepsat dokumenty, jejichž obsah neznal. V případě stěžovatele F údajně zařadilo mezi větší množství dokumentů, které měl v krátkém čase podepsat, také písemnost „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“. Stěžovatelce D a stěžovateli E byl v době jejich zajištění odepřen přístup k advokátovi.

Šetřila jsem zákonnost postupu KŘ cizinecké policie Praha. Konkrétně jsem se zabývala tím, zda KŘ cizinecké policie Praha neomezovalo projev svobodné vůle v souvislosti se vzdáním se práva na odvolání (C.1), zda mohlo KŘ cizinecké policie Praha jako prvoinstanční orgán posoudit přípustnost odvolání a následně přistoupit k realizaci správního vyhoštění (C.2), zda se odvolací orgán při posuzování přípustnosti odvolání dostatečně zabýval relevantními okolnostmi a tvrzeními (C.2.3) a zda KŘ cizinecké policie Praha neodepíralo přístup k právní pomoci (C.3).



A. Shrnutí závěrů

V rámci šetření jsem v některých případech zjistila tato pochybení KŘ cizinecké policie Praha:

- **KŘ cizinecké policie Praha pochybilo, když nezajistilo takové podmínky, aby bylo najisto postavené, že vzdání se práva na odvolání učinil cizinec svobodně, vážně, určitě a srozumitelně; KŘ cizinecké policie Praha pochybilo, když cizincům nabízelo vzdání se práva na odvolání nebo je ke vzdání se práva na odvolání nutilo (C.1).**
- **KŘ cizinecké policie Praha pochybilo, když přistoupilo k realizaci správního vyhoštění cizince během probíhajícího řízení o odvolání (C.2.2).**
- **Ředitelství služby cizinecké policie (dále také „ŘSCP“) pochybilo, když v posuzování přípustnosti odvolání dostatečně neposuzovalo podmínky, za kterých se cizinci vzdávali práva na odvolání, a dostatečně se nezabývalo námitkami cizinců zpochybňujícími platnost jejich prohlášení o vzdání se práva na odvolání (C.2.3).**
- **KŘ cizinecké policie Praha pochybilo, když cizinci neumožnilo kontakt s právním zástupcem; KŘ cizinecké policie Praha pochybilo, když provádělo zásadní úkony v řízení bez přítomnosti právního zástupce (C.3).**

B. Skutková zjištění

V popisu skutkových okolností u jednotlivých stěžovatelů se zaměřuji na ty okolnosti, které jsou podstatné pro právní posouzení věci. Zpravidla jde o přítomnost tlumočníka (eventuálně právního zástupce) v řízení; vyjádření stěžovatele o vzdání se práva podat odvolání (do protokolu výsledku, vlastnoruční sepsání věty v rodném/českém jazyce na obdržené rozhodnutí, podpis formuláře vzdání se práva na odvolání); poučování ze strany KŘ cizinecké policie Praha; jednání a vyjádření stěžovatelů nebo jejich právních zástupců po propuštění z policejního zajištění.

B.1 Stěžovatel A

Dne 28. září 2017 **stěžovatel A** uplynula doba oprávněného pobytu na území České republiky. Chtěl svůj neoprávněný pobyt řešit, a proto se dostavil dne 2. října 2017 na KŘ cizinecké policie Praha. Téhož dne s ním KŘ cizinecké policie Praha zahájilo řízení a rozhodlo o správním vyhoštění. Řízení KŘ cizinecké policie Praha vedlo za přítomnosti tlumočníka do ruského jazyka. Následujícího dne se stěžovatel dostavil do OPU, kde za pomoci právníků organizace sepsal odvolání. Dne 18. října 2017 požádal o vydání potvrzení o oprávněnosti pobytu z důvodu probíhajícího řízení o správním vyhoštění. Oprávněnost svého pobytu stěžovatel odvozoval z ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.¹

¹ Dle § 170 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, proti rozhodnutí o správním vyhoštění lze podat odvolání do 10 dnů; jde-li o rozhodnutí o správním vyhoštění cizince mladšího 18 let, činí lhůta pro odvolání 15 dnů. **Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění má vždy odkladný účinek.**



Za účelem vydání potvrzení o oprávněnosti pobytu se stěžovatel osobně dostavil na pracoviště KŘ cizinecké policie Praha, avšak namísto vydání potvrzení byl zajištěn.² Dne 19. října 2017 KŘ cizinecké policie Praha vydalo rozhodnutí o zajištění na dobu 30 dnů z důvodu, že stěžovatel nevycestoval v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.³ V uvedeném rozhodnutí o zajištění KŘ cizinecké policie Praha uvádí, že stěžovateli bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění dne 2. října 2017, byla mu stanovena lhůta 15 dnů k vycestování a vydán výjezdní příkaz s platností do 17. října 2017. Protože se stěžovatel vzdal práva na odvolání, rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. října 2017 a je vykonatelné od 18. října 2017.

Ve svém podnětu stěžovatel uvedl, že si **není vědom toho, že by se vzdal práva na odvolání nebo že by někdy projevil úmysl tak učinit**. Domnívá se, že ve správním spisu se nenachází žádné jeho rukou psané prohlášení, ze kterého by bylo zjevné, že má skutečně úmysl vzdát se odvolání.⁴ Dále stěžovatel uvedl, že dne 2. října 2017 mu **policista několikrát vyhrožoval, že pokud nepodepíše předložené dokumenty, skončí na 5 let ve vězení**. V obavě o svoji svobodu cizinec předložené dokumenty podepsal. Uvedl také, že ještě dne 2. října 2017 ústně na policii oznámil, že má zájem se proti rozhodnutí odvolat, což potvrzuje i fakt, že hned následující den proti rozhodnutí podal odvolání. Dle svých slov byl stěžovatel udržován v omylu, pokud mu byla zaslána výzva k odstranění vad odvolání, a během jeho aktivní spolupráce s policií mu nikdy nebylo vysvětleno, že by se práva na odvolání vzdal. Následně byl stěžovatel dle svého vyjádření šokován svým zajištěním dne 18. října 2017, v důsledku čehož ani nepožádal o mezinárodní ochranu a dne 2. listopadu 2017 KŘ cizinecké policie Praha uskutečnilo jeho vyhoštění do Taškentu v Uzbekistánu.

Podané odvolání dne 31. října 2017 ŘSCP zamítlo jako nepřípustné s odkazem na obsah správního spisu. Ze spisového materiálu dle ŘSCP vyplývá, že stěžovatel se práva na odvolání vzdal. Podle odůvodnění rozhodnutí o odvolání tak učinil před správním orgánem po převzetí písemného vyhotovení rozhodnutí, na základě své svobodné vůle a po řádném poučení o důsledcích takového úkonu. Následně podané odvolání je tedy nepřípustné. Rozhodnutí ŘSCP nabylo právní moci dne 16. listopadu 2017.

B.2 Stěžovatel B

Stěžovatele B dne 12. dubna 2017 v rámci policejní akce Werich kontrolovala policejní hlídka při výkonu dělnické činnosti. Hlídka KŘ cizinecké policie Praha stěžovatele zajistila po zjištění, že nedisponuje oprávněním k zaměstnání. Téhož dne KŘ cizinecké policie Praha se stěžovatelem zahájila řízení o správním vyhoštění a za přítomnosti tlumočníka do ruského jazyka sepsala protokol o výsledku stěžovatele. Z protokolu o výsledku vyplývá,

2 Stěžovatel byl zajištěn ve smyslu § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého je policista oprávněn zajistit cizince, jestliže je důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území České republiky nebo zde neoprávněně pobývá.

3 Dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je policie oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, o jehož správním vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto, pokud cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.

4 V tomto smyslu cizinec odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. září 2017, sp. zn. 4 Azs 174/2017, v jehož odůvodnění se poukazuje na nedostatečnost předtištěného formuláře pro vzdání se práva na odvolání ve vztahu k tomu, zda takovéto vzdání se práva na odvolání lze bez dalšího brát jako účinné.



že stěžovatel na otázku policie: „Je Vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by Vám znemožňoval vycestování z České republiky?“ odpověděl: „Nic není, chci vycestovat dobrovolně.“ Na otázku policie: „Vycestujete zpět na Ukrajinu dobrovolně? Máte finanční prostředky?“ Vypověděl: „Ano, vycestuji dobrovolně. Ano, mám finanční prostředky, pojedu BlaBlaCarem.“ Na **závěrečnou otázku cizinecké policie: „Žádáte doplnění výpovědi nebo chcete uvést nějaké další skutečnosti k předmětné věci?“**, cizinec dle zápisu **protokolu vypověděl: „Ne. Nebudu se odvolávat proti správnímu vyhoštění, budu respektovat rozhodnutí cizinecké policie, nyní vím, že jsem tady neoprávněně pracoval.“** Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince ze dne 12. dubna 2017 obsahuje cizincův vlastnoruční přípis v azbuce „otkazivajus ot prava na apelljácii“ a jeho podpis. Ve spisu je dále založen formulář v českém jazyce: „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“ podepsaný cizincem a opatřený razítkem a podpisem tlumočnicka do ruského jazyka.

Po rozhodnutí o správním vyhoštění vyhledal stěžovatel pomoc právního zástupce Advokátní kanceláře Čechovský & Václavek, s. r. o., který jménem stěžovatele podal odvolání. V **doplnění odvolání právní zástupce výslovně poukazuje na to, že odvolání je přípustné, neboť prohlášení o vzdání se práva na odvolání stěžovatel učinil pod nátlakem cizinecké policie.** KŘ cizinecké policie Praha odvolání postoupilo ŘSCP a označilo jej za nepřípustné.

ŘSCP odvolání jako nepřípustné zamítlo. Své rozhodnutí odůvodnilo tím, že u převzetí rozhodnutí cizinec na rozhodnutí vlastnoručně napsal, že se nebude odvolávat a své prohlášení podepsal. Na základě toho pak cizinecká policie se stěžovatelem sepsala prohlášení o vzdání se práva na odvolání, které stěžovatel také podepsal. Prohlášení obsahuje informaci, že stěžovatel byl řádně poučen o právních následcích vzdání se práva na odvolání. ŘSCP k tíži stěžovatele uvedlo také to, že vůli neodvolávat se proti rozhodnutí projevil již při sepsání protokolu o výsledku. Proti rozhodnutí ŘSCP byla podána správní žaloba, kterou Městský soud v Praze zamítl.⁵ Městský soud dovedl ze spisového materiálu, že z něj nevyplývá nesvobodný projev vůle pro vzdání se práva na odvolání.⁶

B.3 Stěžovatel C

Stěžovatel C se dne 4. července 2017 dostavil na přepážku odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky (dále také „OAMP“) s cílem podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití s matkou.⁷ Dle tvrzení stěžovatele ho měl pracovník OAMP poučit o tom, že nemusí podávat žádost o vízum za účelem strpění, neboť na území České republiky pobývá oprávněně v rámci bezvízového styku, přestože namítal, že nevlastní biometrický pas. Pracovník OAMP však stěžovateli pohrozil, aby nebyl tak „chytrý“, jinak bude muset zavolat příslušníky policie.

5 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2017, čj. 2 A 120/2017-27.

6 Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal právní zástupce stěžovatele kasační stížnost, kterou však následně vzal zpět a řízení o kasační stížnosti tak NSS usnesením ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 Azs 10/2018-8, zastavil.

7 Stěžovatel v době podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně dalších zákonů (dále také „zákon o pobytu cizinců“), ve znění účinném do 14. 8. 2017, dne 4. 7. 2017 pobýval na území České republiky na základě krátkodobého schengenského víza s platností do 19. 7. 2017.



Stěžovatel se následně dne 10. října 2017 opět dostavil na OAMP, aby doložil požadované doklady. Přítomný pracovník OAMP zjistil, že stěžovatel na území pobývá nelegálně, a přivolal KŘ cizinecké policie Praha, která stěžovatele zajistila a zahájila s ním téhož dne řízení o správním vyhoštění. V rámci řízení o správním vyhoštění se stěžovatelem provedlo KŘ cizinecké policie Praha výslech v českém jazyce bez přítomnosti tlumočníka. Dle protokolu stěžovatel na otázku: „Chcete do svého domovského státu vycestovat dobrovolně?“, vypověděl: „Když budu muset vycestovat, vycestuji dobrovolně.“ Rozhodnutí o správním vyhoštění vydané téhož dne obsahuje stěžovatelův podpis pod vlastnoručním přípisem v českém jazyce: „Nebudu se odvolávat“. Ve spisu je dále založen formulář v českém jazyce: „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“ podepsaný stěžovatelem. Právní zástupce stěžovatele (Advokátní kancelář Čechovský & Václavek, s. r. o.) proti rozhodnutí o správním vyhoštění podal odvolání. V odvolání právní zástupce uvádí, že cizinec vzdání se práva na odvolání „nečinil vážně, obsahu tohoto prohlášení vůbec nerozuměl. Domníval se, že se nebude **odvolávat**, znamená, že **nebude nikam volat (myšleno telefonovat)**, a neuvědomil si, že tímto úkonem by měl zhatit možnost podat odvolání proti napadenému rozhodnutí, se kterým rezolutně nesouhlasí. Účastník řízení je proto přesvědčen, že toto **prohlášení, kterému vůbec nerozuměl a do jeho sepsání byl poněkud necitlivě vmanipulován, nemůže obstát jako jednoznačný projev vůle**.“ Odvolání postoupilo KŘ cizinecké policie Praha s označením jako nepřípustné odvolacímu orgánu. ŘSCP odvolání jako nepřípustné zamítlo. Své rozhodnutí odůvodnilo tím, že odvolání bylo učiněno poté, co se účastník řízení po předchozím poučení o důsledcích vzdání se práva na odvolání svého práva písemně vzdal, což stvrdil také svým podpisem.

V srpnu 2018 mi zaslala stížnost také stěžovatelova matka.⁸ V podnětu mimo jiné uvedla: „Nakonec přijel domů, vyčerpaný a řekl, že má problém, mu dali deportaci na 6 měsíců, řekl mu pan policajt, jestli se nebude odvolávat, dostane na 6 měsíců, když bude, dá mu deportaci na 3 roky – ukazovákem ukázal, kde má podepsat – syn ze strachu podepsal – a byla to chyba! Řekl, že je mu jedno, že tady je studentem, zacházeli s ním jak se zločincem.“

B.4 Stěžovatelka D

Stěžovatelku D dne 30. července 2017 kontrolovala hlídka KŘ cizinecké policie Praha, která pojala podezření, že na území České republiky pobývá neoprávněně. Stěžovatelku proto KŘ cizinecké policie Praha zajistilo a zahájilo s ní téhož dne správní řízení o správním vyhoštění.⁹ Řízení KŘ cizinecké policie Praha vedlo v českém jazyce. Ještě téhož dne bylo vydáno rozhodnutí o jejím správním vyhoštění. Ve spisu je protokol ve formě vyjádření stěžovatelky (tedy bez zaznamenaných otázek KŘ cizinecké policie Praha) obsahující věty: „V případě, že mi bude vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, budu jej respektovat a dobrovolně vycestuji. Na závěr chci, že v případě, že mi bude vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, se proti němu **nechci a nebudu odvolávat, a to i přesto, že jsem**

⁸ Podnět ze dne 24. srpna 2018 byl vedený pod sp. zn. 5579/2018/VOP/JST.

⁹ Řízení bylo zahájeno ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatelka nerespektovala rozhodnutí cizinecké policie o povinnosti opustit území ze dne 2. června 2017. V daném rozhodnutí policie stěžovatelce stanovila k vycestování lhůtu 20 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Proti rozhodnutí o povinnosti opustit území stěžovatelka podala odvolání. Odvolání však v tomto případě nemá odkladný účinek ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka nevyužila možnost požádat o stanovení nové doby k opuštění území ve smyslu § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.



byla správním orgánem poučena o důsledcích, které z toho plynou.“ Stěžovatelka dále podepsala formulář „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“ vyhotovený v českém jazyce. Přestože se stěžovatelka měla vzdát práva na odvolání (což měl její advokát zjistit až z argumentace rozhodnutí o zajištění), po propuštění vyhledala právního zástupce, Advokátní kancelář Čechovský & Václavek, s. r. o., a proti rozhodnutí o správním vyhoštění podala dne 2. srpna 2017 odvolání.

Dne 30. srpna 2017 se stěžovatelka dostavila na pracoviště KŘ cizinecké policie Praha spolu se svým právním zástupcem, který cizinecké policii předal plnou moc. Úmyslem stěžovatelky bylo prodloužení výjezdního příkazu platného do 29. srpna 2017, případně vydání potvrzení o oprávněnosti pobytu na základě podaného odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. **Pracovník advokátní kanceláře se zároveň s pracovníkem policie dle svého tvrzení domluvil na tom, že bude ze strany policie vyrozuměn o prováděných úkonech. To se ale nestalo a v rámci řízení o zajištění stěžovatelky proběhl výslech bez přítomnosti právního zástupce.** KŘ cizinecké policie Praha odmítlo žádost právního zástupce, aby byl v rámci řízení o zajištění výslech opakován, a odmítlo také jakýkoliv další kontakt stěžovatelky s jejím právním zástupcem.

Dne 12. září 2017 KŘ cizinecké policie Praha stěžovatelku vyhostilo, přestože probíhalo odvolací řízení proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Realizace vyhoštění byla následně důvodem zastavení soudního řízení o žalobě směřující proti zajištění cizinky.¹⁰ Soud tak meritorně nerozhodoval o oprávněnosti zajištění. Dne 18. září 2017 vyzvalo KŘ cizinecké policie Praha právního zástupce stěžovatelky k odstranění vad odvolání. V doplnění odvolání právní zástupce stěžovatelky uvádí, že stěžovatelka v předchozím i následném řízení požadovala přítomnost tlumočníka. Z jednání pracovníka KŘ cizinecké policie Praha se stěžovatelka v předcházejícím řízení o povinnosti opustit území téměř psychicky zhroutila. V následném řízení o zajištění uvedla, že si není vědoma toho, že by se vzdala práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

O odvolání jako nepřipustném rozhodlo ŘSCP dne 28. srpna 2018. ŘSCP uvádí, že o právních následcích vzdání se práva na odvolání byla stěžovatelka poučena. Od okamžiku podepsání prohlášení o vzdání se práva na odvolání nepřísluší stěžovateli podat odvolání. Nad rámec ŘSCP uvádí, že ze spisu nic nenasvědčuje tomu, že by stěžovatelka nerozuměla nebo na ni byl činěn nátlak. V informačním systému ŘSCP zjistilo, že stěžovatelka dne 7. září 2017 podala žádost o dobrovolný návrat.

B.5 Stěžovatel E

Stěžovatele E obdobně jako stěžovatele B dne 12. dubna 2017 v rámci policejní akce Werich kontrolovala policejní hlídka při výkonu dělnické činnosti. Hlídka policie následně cizince zajistila po zjištění, že nedisponuje oprávněním k zaměstnání. Dne 12. dubna 2017 se na pracoviště KŘ cizinecké policie Praha dostavila advokátní koncipientka Advokátní kanceláře Čechovský & Václavek, s. r. o. Advokátní koncipientce pracovník KŘ cizinecké policie Praha sdělil, že pro velký počet zadržených je stěžovatel převezen na celu předběžného zadržení, ať se dostaví druhý den ráno. Koncipientka se tedy dostavila ráno den poté a sdělila příslušníkovi policie, že advokátní kancelář vyhledali známí cizince a že je

¹⁰ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2017, čj. 2 A 106/2017-21.



domluvené právní zastoupení včetně zaplacení odměny. **Koncipientka chtěla, aby jí KŘ cizinecké policie Praha umožnilo osobní kontakt se stěžovatelem za účelem podpisu právní moci a porady. Přístup ke stěžovateli jí však KŘ cizinecké policie Praha neumožnilo s odůvodněním, že si stěžovatel právní zastoupení nepřije.** Ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli policista zanesl formulář plné moci a připnutý lístek, kde bylo v azbuce uvedeno: „Jsem Váš advokát, za právní služby je zaplaceno, podepište plnou moc a řekněte, že chcete advokáta.“ Stěžovatel však dle úředního záznamu ve správním spisu: „i přes přečtení vzkazu odmítl právní zastupování a tuto svoji svobodnou vůli vyjádřil s podpisem na plné moci.“ Příslušník policie předal advokátní koncipientce vzkaz od stěžovatele „nechci advokáta“ napsaný v azbuce, a koncipientce tak nebyl umožněn přístup ke stěžovateli.

Dne 13. dubna 2017 KŘ cizinecké policie Praha se stěžovatelem zahájilo řízení o správním vyhoštění. Bez přítomnosti tlumočnicka sepsalo protokol o výslechu v době od 9:45 h do 10:30 h. Z protokolu o výslechu vyplývá, že stěžovatel nepožadoval ani tlumočnicka, ani právního zástupce. Dle protokolu stěžovatel na otázku policie: „Je Vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by Vám znemožňoval vycestování z České republiky?“ Odpověděl: „Žádná taková není.“ Na otázku policie: „Vycestujete zpět na Ukrajinu dobrovolně? Máte finanční prostředky?“ Vypověděl: „Ano, vycestuji dobrovolně. Ano, finanční prostředky mám.“ Na závěrečnou otázku KŘ cizinecké policie Praha: „Žádáte doplnění výpovědi nebo chcete uvést nějaké další skutečnosti k předmětné věci?“, stěžovatel dle zápisu protokolu vypověděl: „Omlouvám se, na Ukrajině je špatná situace, potřebuji vydělat peníze a zajistit rodinu. Není možnost tam normálně pracovat a potřebuji vydělávat peníze pro moji dceru.“ Rozhodnutí o správním vyhoštění vydalo KŘ cizinecké policie Praha téhož dne.

Po vydání rozhodnutí stěžovatel vyhledal Advokátní kancelář Čechovský & Václavek, s. r. o., jejíž advokátní koncipientka se neúspěšně dožadovala osobního setkání s ním v době jeho zajištění. **Uvedl, že si přeje být zastoupen. Současně stěžovatel sdělil, že na něj policie vytvářela nátlak, aby právního zástupce odmítl s tím, že pak bude správní řízení rychlejší a výsledek mírnější.** Na základě plné moci pak advokátní kancelář za stěžovatele podala odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

Po výzvě k doplnění blanketního odvolání právní zástupce stěžovatele v doplnění odvolání poukazuje na sdělení stěžovatele o nátlaku policie. Stěžovatel to udělal jako osoba omezená na svobodě ze strachu z nastalé situace a příslušníků KŘ cizinecké policie Praha.

ŘSCP potvrdilo prvoinstanční rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí uvádí, že souhlas k zastupování musí udělit sám cizinec podpisem plné moci. Ze spisového materiálu je patrné, že stěžovatele KŘ cizinecké policie Praha informovalo o přítomnosti pracovníka advokátní kanceláře a možnosti jeho zastupování. To, že v tu chvíli svým jménem neudělal plnou moc ke svému zastoupení, bylo pouze jeho svobodnou vůlí. Rozhodnutí ŘSCP napadl právní zástupce žalobou k Městskému soudu v Praze. Městský soud vrátil věc ŘSCP k novému projednání.¹¹ Stejně tak dal stěžovateli za pravdu Nejvyšší správní soud¹² poté,

11 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2018, čj. 13 A 8/2018-37, v jehož bodě 14 stojí: „Žalovaný se touto otázkou (odvolací námitkou nátlaku na odmítnutí právního zástupce) v odvolacím řízení nezabýval dostatečně. Tyto okolnosti měl žalovaný dle závěru soudu v odvolacím řízení zjišťovat, a to kupříkladu výsledkem



co proti rozsudku Městského soudu v Praze podalo ŘSCP kasační stížnost. V obou případech soudy zdůrazňovaly ústavněprávní charakter práva na právní pomoc. Z řízení vyplývají důvodné pochybnosti o tom, že k odepření právního zastoupení došlo a správné orgány tyto pochybnosti neodstranily.

B.6 Stěžovatel F

Stěžovatele F dne 18. května 2018 kontrolovala hlídka KŘ cizinecké policie Praha a zjistila, že na území České republiky pobývá neoprávněně. Dne 19. května 2018 policie se stěžovatelem učinila úkony od zahájení řízení o správním vyhoštění až po vydání rozhodnutí ve věci samé. V rámci řízení o správním vyhoštění bez přítomnosti tlumočníka pracovník KŘ cizinecké policie Praha stěžovateli ve velmi krátkém čase cca 5 minut předložil k podpisu na každé stránce větší množství písemností, mezi nimiž bylo i vzdání se práva na odvolání. **Stěžovatel tak písemnosti, které mu byly předkládány, podepisoval jednu za druhou na každé stránce, aniž měl možnost blíže zkoumat jejich obsah.** Stěžovatel uvedl, že **o svém vlastním prohlášení se dozvěděl, až když se jeho právní zástupce detailně seznamoval s obsahem správního spisu za účelem kvalifikovaného doplnění blanketního odvolání.** Protokol o výsledku obsahuje sice jeho vyjádření o tom, že se vzdá práva na odvolání, na položení takové otázky si však stěžovatel vůbec nevzpomíná. V této souvislosti také uvedl, že protokol o výsledku je evidentně přepisován z některého z předchozích výsledků, kdy odpovídala žena z Číny.¹³ Otázka na vzdání se práva na odvolání tak zřejmě zůstala v jeho protokolu z některého z předchozích výsledků.

Stěžovatel následně po opuštění pracoviště KŘ cizinecké policie Praha vyhledal pomoc právního zástupce, který podal proti rozhodnutí odvolání. ŘSCP odvolání zamítlo jako nepřípustné. Rozhodnutí ŘSCP Městský soud v Praze zrušil pro jeho neprezkoumatelnost, neboť se ŘSCP nevypořádalo s námitkami stěžovatele směřujícími do hodnocení projevu vůle vzdání se práva na odvolání.¹⁴ Na základě rozhodnutí Městského soudu ŘSCP zrušilo rozhodnutí KŘ cizinecké policie Praha a věc vrátilo k novému projednání.

B.7 Cizinec G

V rámci šetření o podnětu stěžovatele A jsem si vyžádala od KŘ cizinecké policie Praha správní spisy dalších cizinců, u nichž probíhalo řízení o správním vyhoštění a kteří se vzdali práva na odvolání. KŘ cizinecké policie Praha mi poskytlo kopie správních spisů cizinců G, H, I, všichni státní příslušnost Ukrajina. V těchto případech jsem nepožadovala vyjádření ŘSCP.

Cizinec G byl v dubnu 2017 zajištěn pro podezření z držení padělaného dokladu totožnosti a z neoprávněného pobytu na území. Téhož dne KŘ cizinecké policie Praha zahájilo řízení o správním vyhoštění a vydalo rozhodnutí ve věci samé. Dle protokolu o výsledku cizinec

žalobce a policistů, kteří měli dle tvrzení žalobce na něho činit nátlak, spisem vedeným o stížnosti na postup policistů atd.“

12 Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2018, čj. 4 Azs 135/2018-49.

13 V protokolu o výsledku stěžovatele na str. 5 je uvedena otázka: „Máte v domovské zemi nějaké příbuzné? Jak často jste v kontaktu se svojí rodinou v Číně? Kde jste v Číně bydlela předtím, než jste přicestovala do České republiky?“

14 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2018, čj. 2 A 72/2018-18.



na otázku policie: „Je Vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by Vám znemožňoval vycestování z území České republiky do domovského státu?“, odpověděl: „Ne, nemám žádné překážky, a pokud budu muset, odcestuji dobrovolně a sám.“ Řízení KŘ cizinecké policie Praha vedlo bez přítomnosti tlumočnicka. Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince neobsahuje žádný cizincův vlastnoruční přípis týkající se případného vzdání se práva na odvolání. Ve spisu je pouze založen formulář v českém jazyce: „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“ podepsaný cizincem.

Proti rozhodnutí o správním vyhoštění podal odvolání právní zástupce cizince z Advokátní kanceláře Čechovský & Václavek, s. r. o. KŘ cizinecké policie Praha odvolání s poznámkou o jeho nepřipustnosti postoupilo ŘSCP. ŘSCP odvolání jako nepřipustné zamítlo s odkazem na podepsaný formulář o vzdání se práva na odvolání. Podanou žalobu proti rozhodnutí o odvolání Městský soud v Praze zamítl.¹⁵ Následné kasační stížnosti však Nejvyšší správní soud vyhověl¹⁶ a věc vrátil Městskému soudu v Praze. Žaloba i kasační stížnost se týkaly otázky posouzení přípustnosti odvolání. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z důvodu neznalosti českého jazyka nemohl cizinec projevit svoji skutečnou vůli a jeho vzdání se práva na odvolání je proto neúčinné. Městský soud provedl dokazování ve věci účinnosti vzdání se práva na odvolání, zrušil rozhodnutí ŘSCP a věc vrátil ŘSCP k věcnému posouzení odvolání jako řádně podanému.¹⁷ ŘSCP odvolání posoudilo věcně a prvoinstanční rozhodnutí potvrdilo.¹⁸

B.8 Cizinec H

Cizinec H byl v březnu 2017 v rámci policejní akce „Rohlík 2017“ kontrolován při výkonu práce baliče. Protože neprokázal oprávnění k zaměstnání na území České republiky, KŘ cizinecké policie Praha s ním zahájilo správní řízení o správním vyhoštění. Do protokolu výsledku cizinec na otázku policie: „Chcete do svého domovského státu vycestovat dobrovolně?“, odpověděl: „Ano, vycestuji dobrovolně.“ Na závěrečnou otázku cizinecké policie: „Žádáte doplnění výpovědi nebo chcete uvést nějaké další skutečnosti k předmětné věci?“, cizinec dle zápisu protokolu vypověděl: „Na závěr bych chtěla uvést, že se vzdávám práva na odvolání.“¹⁹ Řízení KŘ cizinecké policie Praha vedlo bez přítomnosti tlumočnicka. Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince neobsahuje žádný cizincův vlastnoruční přípis týkající se případného vzdání se práva na odvolání. Ve spisu je pouze založen formulář v českém jazyce: „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“ podepsaný cizincem.

Proti rozhodnutí o správním vyhoštění podal právní zástupce Advokátní kanceláře Poupětová/Poupě, s. r. o., odvolání. V odvolání právní zástupce výslovně uvádí, že „odvolání je přípustné, neboť prohlášení o vzdání se práva na odvolání bylo učiněno pod nátlakem, a nelze ho tak považovat za svobodný projev vůle účastníka, což je základní podmínka platnosti takového jednání. Nad rámec toho účastník řízení připomíná, že

15 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2017, čj. 1 A 60/2017-38.

16 Rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2017, čj. 4 Azs 174/2017-51.

17 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2017, čj. 1 A 60/2017-72.

18 Rozhodnutí ŘSCP ze dne 7. 2. 2018, čj. CPR-13172-23/ČJ-2017-930310-V234.

19 V ženském rodě (ač cizinec je muž) byly zaprotokolovány kromě uvedené odpovědi i některé otázky cizinecké policie.



k tomuto pod nátlakem a v hektické situaci nesvobodně přistoupil, aniž byl poučen o významu a podstatných procesních důsledcích vzdání se práva na odvolání, kdy mu o tomto ani nebylo umožněno se poradit se svým právním zástupcem.“ **Jako důkaz právního zástupce navrhl výsledek dalších 21 cizinců, kteří také vypovídali pod nátlakem v rámci policejní akce „Rohlík 2017“.** KŘ cizinecké policie Praha odvolání označilo za nepřípustné a postoupilo ŘSCP. V doplnění odvolání právní zástupce zdůraznil, že k vzdání se práva na odvolání došlo pod nátlakem a „účastník pouze podepsal něco, co mu bylo předloženo správním orgánem.“ To je doloženo **výslovným prohlášením cizince v českém jazyce i v azbuce doplněným o úředně ověřený překlad.** V prohlášení cizinec uvádí: „**tímto prohlašuji, že jsem ... pod nátlakem podepsal prohlášení, že se vzdávám práva na odvolání. S uvedeným prohlášením o vzdání se práva na odvolání nicméně nesouhlasím a nikdy jsem nesouhlasil a vzhledem k tomu, že byl tento projev učiněn pod nátlakem, nelze ho tak označit za projev mé vůle a nemělo by k němu být přihlíženo.**“ ŘSCP odvolání jako nepřípustné zamítlo s odůvodněním, že cizinec nežádal tlumočníka, neboť českému jazyku rozuměl. Dle argumentace v rozhodnutí ŘSCP měl cizinec po převzetí rozhodnutí o správním vyhoštění na rozhodnutí vlastnoručně napsat, že se nebude odvolávat, a své prohlášení podepsal. Na základě tohoto pak pracovník KŘ cizinecké policie Praha s cizincem sepsal prohlášení o vzdání se práva na odvolání, které on podepsal. Prohlášení o vzdání se práva na odvolání obsahuje sdělení o řádném poučení o právních následcích vzdání se práva na odvolání.

Dle ŘSCP ze správního spisu nic nenasvědčuje tomu, že by byl cizinec jakkoliv nucen, a naopak z něj (zejména z protokolu výslechu) vyplývá, že se chce vrátit dobrovolně domů. Proti rozhodnutí ŘSCP podal cizinec žalobu. Městský soud v Praze rozhodnutí zrušil s odůvodněním, že ŘSCP se nezabývalo tvrzenými důvody o neúčinném vzdání se práva na odvolání. Dle městského soudu „zejména prohlášení žalobce (o nátlaku cizinecké policie) učiněné v jeho mateřském jazyce v kontextu s celým průběhem správního řízení zavdávají dle názoru soudu určité pochybnosti o validitě úkonu žalobce – vzdání se práva na odvolání. Jestliže žalovaný, aniž uvedené pochybnosti odstranil, učinil závěr o tom, že se žalobce vzdal práva na odvolání, lze takový závěr při absenci řádného zjištění skutkového stavu považovat za předčasný.“²⁰ Městský soud věc vrátil ŘSCP k dalšímu řízení. ŘSCP odvolání posoudilo věcně a prvoinstanční rozhodnutí potvrdilo.²¹

B.9 Cizinec I

Ze správního spisu cizince I vyplývají obdobné skutečnosti jako v případě cizince H, neboť o jeho správním vyhoštění KŘ cizinecké policie Praha rozhodlo také v rámci policejní akce „Rohlík 2017“. Rozdíly v případě obou cizinců spočívaly v tom, že v případě cizince I řízení policie vedla za účasti tlumočníka do ruského jazyka. Správní spis neobsahuje samostatný dokument v podobě protokolu o výslechu, pouze přepis cizincových odpovědí (bez zaznamenaných otázek) v odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění. Cizinec dle protokolu výslechu mimo jiné uvedl: „Vycestuji dobrovolně... Bylo mi řečeno od pana [XY], že mám všechny potřebné dokumenty pro práci v České republice v pořádku, jinak bych zde nepracoval.“ Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince obsahuje cizincův vlastnoruční přípis v azbuce o vzdání se práva na odvolání. Ve spisu je dále založen formulář v českém

20 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2017, čj. 2 A 119/2017-18.

21 Rozhodnutí ŘSCP ze dne 25. 7. 2018, čj. CPR-10100-18/ČJ-2017-930310-V238.



jazyce: „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“ opatřený razítkem tlumočníka a podpisem cizince.

Proti rozhodnutí o správním vyhoštění podal právní zástupce Advokátní kanceláře Poupětová/Poupě, s. r. o., odvolání s totožnou argumentací jako v případě cizince H. KŘ cizinecké policie Praha odvolání označilo za nepřipustné a postoupilo ŘSCP. K doplnění odvolání připojil cizinec I totožné prohlášení s cizincem H.

ŘSCP odvolání jako nepřipustné zamítlo s popisem okolností zachycených ve správním spisu. Z něj nic nenasvědčuje tomu, že by byl účastník řízení jakkoliv nucen správním orgánem učinit a podepsat předmětné prohlášení. Proti rozhodnutí ŘSCP právní zástupce cizince podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který žalobu zamítl.²² V argumentaci rozsudku dává soud za pravdu ŘSCP. Také dle názoru soudu ze správního spisu nevyplývá, že by na cizince měl být vytvářen nátlak na vzdání se práva na odvolání. Vzhledem k obsahu spisu považuje soud tvrzení cizince o nátlaku ze strany policie za účelová.

B.10 Reakce ŘSCP na výzvy k vyjádření

ŘSCP jsem v rámci dvou šetření (ve věci stěžovatele A a stěžovatelů B, C a D) vyzvala k vyjádření. Ve svých reakcích se ŘSCP jednak vyjádřilo ke konkrétním stěžovatelům, kdy odkázalo na obsah správního spisu, a z něho dovodilo správnost postupu KŘ cizinecké policie Praha, jednak připojilo odpovědi na moje dotazy.

V rámci šetření ve věci **stěžovatele A** jsem se ŘSCP dotazovala, zda a jakým způsobem jsou cizinci informováni o možnosti a důsledcích vzdání se práva na odvolání a zda je toto nějak zachyceno ve spisu. ŘSCP uvedlo, že před vzdáním se práva na odvolání dochází k náležitému ústnímu poučení o důsledcích vzdání se práva na odvolání. K provedení vzdání se práva na odvolání by měl cizinec vlastní rukou napsat, že důsledkům rozuměl. Poučení o důsledcích vzdání se práva na odvolání není správním řádem výslovně upraveno, a podřadí se tak pod obecnou poučovací povinnost dle § 4 odst. 2 správního řádu.²³ Zde není stanoveno, že poučení musí být v písemné podobě, a ústní poučení je tak plně dostačující.

Na můj dotaz, jakým způsobem a v jaké fázi řízení policie vyhodnocuje účinnost úkonu vzdání se práva na odvolání, ŘSCP uvedlo, že správní orgán vychází z kompletního spisového materiálu v době prováděného úkonu. Zda bylo vzdání se práva na odvolání účinné, či nikoliv, správní orgán vyhodnocuje v případě, že to sám účastník řízení namítá.

K výkladu § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ŘSCP uvádí, že jedině včas podané a přípustné odvolání má odkladný účinek. Nelze připustit výklad, že by každé (zejména nepřipustné nebo opožděné) odvolání mělo odkladný účinek. Takový výklad by byl v rozporu s § 85 odst. 1 správního řádu.²⁴ Tento výklad nelze vyčíst ani z důvodové zprávy

22 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2017, čj. 2 A 68/2017-32.

23 Podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze a úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

24 Podle § 85 odst. 1 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí.



k zákonu č. 427/2010 Sb., který přinesl podstatné změny do zákona o pobytu cizinců. ŘSCP na závěr argumentuje situací *ad absurdum*, pokud by mělo každé odvolání odkladný účinek, pak by nebylo možno vyhostit žádného cizince. Cizinec by mohl podat odvolání rok po nabytí právní moci a dle chybného výkladu by jeho odvolání mělo odkladný účinek.

Nedostala jsem přímou odpověď na otázku, zda správní orgán prvního stupně na základě vlastního posouzení o nepřípustnosti odvolání činí další kroky (zajištění, realizace vyhoštění) bez ohledu na to, zda ŘSCP o odvolání rozhodlo.

V rámci šetření ve věci **stěžovatelů B až E** jsem se obrátila na KŘ cizinecké policie Praha a na ŘSCP.²⁵ Požadovala jsem vysvětlení v obdobných otázkách. Připojila jsem dotaz ohledně zajištění účinné právní pomoci pro cizince, včetně toho, jak je ve správním spisu zachyceno předání informace o možnosti využít právní pomoc a cizincovo odmítnutí takové pomoci.

Podle ŘSCP jsou **cizinci před zaznamenaným projevem vůle vzdát se práva na odvolání ze strany oprávněné úřední osoby konkrétně informováni o právních důsledcích tohoto úkonu**. Cizincům **pověřený pracovník policie ústně vysvětlí, že tím ztrácí možnost podat odvolání a je povinen se podrobit povinnosti** jemu stanoveným v rozhodnutí o správním vyhoštění.

V reakci na můj dotaz, zda dochází k situacím, kdy možnost vzdání se práva na odvolání nabízejí sami policisté, ŘSCP uvedlo, že **policisté sami automaticky možnost vzdání se práva na odvolání nenabízejí**. V některých případech, kdy **cizinci prohlásí, že se chtějí dobrovolně navrátit do domovského státu, jsou policií informováni o možnosti využití institutu dobrovolného návratu** ve smyslu § 123a odst. 3 písmeno b) zákona o pobytu cizinců.²⁶ Dobrovolný návrat je možný za situace, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění stane pravomocným.

Účinnost úkonu vzdání se práva na odvolání je zprvu vyhodnocena prvoinstančním správním orgánem. Nicméně za situace, kdy cizinec podá proti rozhodnutí odvolání, i když se tohoto práva vzdal, **je na odvolacím orgánu, aby zkoumal podmínky přípustnosti odvolání**. Odvolací správní orgán v rámci odvolacího řízení zkoumá, zda se cizinec skutečně vzdal práva na odvolání z vlastní vůle a byl si vědom důsledků vzdání se práva na odvolání.

Dotazovala jsem se, jak je posuzována účinnost vzdání se práva na odvolání za situace, kdy cizinec vzápětí po opuštění policejní stanice vyhledá právní pomoc a odvolání podá. ŘSCP reagovalo tak, že do **právní moci rozhodnutí nemůže zasáhnout jakkoliv skutečnost, že cizinec po vydání rozhodnutí vyhledá právní pomoc a posléze odvolání podá**, neboť dle § 81 odst. 2 správního řádu nepřísluší právo podat odvolání účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal. Přesto odvolací orgán v rámci odvolacího řízení zkoumá dobrovolnost vzdání se práva na odvolání.

25 Policie České republiky – Krajské ředitelství hl. m. Prahy ve své reakci pouze odkázala na věcnou reakci ŘSCP, kterou jsem obdržela následně.

26 Dle § 123a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců je cizinec žádost o dobrovolný návrat oprávněn podat policii nebo ministerstvu po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění za podmínky, že dosud neuplynula lhůta stanovená k vycestování.



ŘSCP jsem se tázala, zda dochází k realizaci správního vyhoštění před rozhodnutím odvolacího orgánu o podaném odvolání, které považuje KŘ cizinecké policie Praha za nepřípustné. Podle ŘSCP **pokud je z ústního nebo písemného prohlášení ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu²⁷ patrné, že se cizinec vzdal práva na odvolání**, stává se rozhodnutí s odkazem na ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu v **ten den pravomocné** a pro všechny subjekty závazné. Na **základě právní moci začíná běžet také vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění**. Právní moc je tak určující i pro stanovení doby, po kterou není umožněn cizinci vstup na území členských států, která počíná běžet po uplynutí stanovené doby k vycestování.

Ohledně přístupu cizinců k právní pomoci ŘSCP souhrnně uvádí, že podle § 33 odst. 1 správního řádu si účastník může zvolit zmocněnce. Jde tedy o fakultativní formu zastoupení a záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zmocněnce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc. **Co se týká informování o možnosti využít právní pomoci, byli cizinci během prováděných úkonů ze strany cizinecké policie několikrát poučeni o možnosti, že si pro řízení mohou zvolit svého zástupce.** Zprvu tomu bylo v průběhu jejich zajištění, kdy účastníci byli prokazatelně seznámeni s jejich právem na poskytnutí součinnosti k zajištění právní pomoci ve smyslu zákona o Policii České republiky.²⁸ Svého práva však cizinci nevyužili a právní pomoc nepožadovali, což stvrdili svými podpisy na úředních záznamech o jejich zajištění. Podruhé byli cizinci poučeni v rámci oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění podle § 119 zákona o pobytu cizinců, které bylo cizincům prokazatelně předáno. V neposlední řadě byli cizinci poučeni o jejich právu nechat se zastoupit zmocněncem podle § 33 odst. 1 správního řádu v průběhu jejich výsledku vedeného v řízení o správním vyhoštění. I zde cizinci prohlašovali, že netrvají na přítomnosti svých zástupců, přičemž svá prohlášení za přítomnosti oprávněných úředních osob stvrdili svými podpisy.

C. Právní hodnocení

C.1 Právní účinnost vzdání se práva na odvolání

Podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu patří mezi stěžejní procesní práva účastníka řízení. Pokud zákon nestanoví jinak, v **důsledku odkladného účinku odvolání nenastávají právní moc a vykonatelnost napadeného rozhodnutí. Odkladný účinek má však pouze včas podané a přípustné odvolání.**²⁹ V souladu s § 81 odst. 2 správního řádu nepřisluší právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že „vzdání se práva na odvolání je totiž nevratným procesním úkonem účastníka řízení, jehož právní následky, včetně nabytí právní moci

27 Podle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.

28 Dle § 24 odst. 4 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, osoba omezená na svobodě má právo zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby. Za tímto účelem poskytne policista neprodleně nezbytnou součinnost, požádá-li o ni tato osoba.

29 Podle § 85 odst. 1 správního řádu „[n]estaví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí.“



rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je třeba respektovat. To ovšem **neplatí za situace, kdy by se prokázalo, že vzdání se práva na odvolání není právně účinné, např. z důvodu chybějících náležitostí vůle či nedostatečné procesní způsobilosti k tomuto úkonu.**³⁰ (zvýraznění doplněno)

V případě prokázání, že vzdání se práva na odvolání nemohlo pro chybějící vůli založit právní účinky, je na takové jednání třeba hledět jako na právní jednání zdánlivé (*negotium nullum*).³¹ Ohledně vad vůle píše profesor Luboš Tichý, že „člověk je oprávněn utvářet svoje právní poměry na základě svého odpovědného jednání [...]. Jinými slovy je vázán právními následky svého jednání. To je základní předpoklad právní jistoty a bezpečného právního styku. Zvláštní režim si však vynucují případy, kdy vůle jednajícího je zatížena nedostatky, jež lze označit jako vady a jejichž následky musejí být upraveny zvláštním způsobem. **O vadě vůle lze uvažovat, jen jestliže vůle vůbec existuje. Ta totiž musí vycházet z rozhodnutí člověka, které nebylo dotčeno nátlakem ani klamem**[...].“³² (zvýraznění doplněno)

Ke vzdání se práva na odvolání v řízení o správním vyhoštění se vyjádřil Nejvyšší správní soud tak, že „vzdání se práva na odvolání je projevem vůle účastníka řízení, o němž nesmí být pochybnosti, a musí být postaveno najisto, že bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně [...] To platí tím spíše v situaci, kdy je účastníkem správního řízení cizinec, který neovládá jednací jazyk, a zatížená komunikace vůči správnímu orgánu je kompenzována pomocí ustanoveného tlumočnicka“.³³ Obdobně Nejvyšší správní soud dovodil, že „pokud stěžovatel tvrdil okolnosti svědčící o nedostatku vůle ohledně obsahu tohoto úkonu, musí být postaveno najisto, zda vzdání se bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně tak, aby se jednalo o právně relevantní projev vůle, či zda jde naopak o právní jednání zdánlivé, neexistující“.³⁴

Nesmí tedy panovat pochyby o svobodném, vážném, určitém a srozumitelném projevu vůle cizince, který má v případě vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění pro cizince zcela zásadní důsledky. Okolnosti pro učinění takového úkonu jsou v případě zajištěných cizinců již z podstaty dané situace výrazně zhoršené. Za těchto podmínek má přístup policejních úředníků zásadní vliv na to, zda cizinci budou vůbec schopni učinit kvalifikovaný projev vůle.

C.1.1 Použití formulářů pro vzdání se práva na odvolání

Stěžovatelé A a F podepsali KŘ cizinecké policie Praha předem připravená formulářová podání „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“. V případě stěžovatele A šlo o jediný projev vůle vzdání se práva na odvolání zaznamenaný ve správním spisu.³⁵ Podepsaný

30 Rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2017, čj. 4 Azs 174/2017-51.

31 Ve smyslu § 551 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, nejde o jednání tam, kde chybí vůle jednající osoby. K takovému jednání se pak nepřihlíží dle § 554 daného zákona.

32 TICHÝ, L. Vůle, její význam a vady. In: ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK, J.; FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 1340 – 1341, ISBN 978-80-7478-369-8

33 Rozsudek NSS ze dne 6. ledna 2011, čj. 9 As 68/2010-70.

34 Rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2017, čj. 5 Azs 272/2017-19.

35 Srov. skutkové zjištění v části B.1 této zprávy.



formulář o vzdání se práva na odvolání zřejmě splňoval podmínky podání dle § 37 odst. 2 správního řádu a prakticky nelze v daném případě prokázat to, zda cizinec měl, či neměl vůli vzdát se práva na odvolání, případně zda byl projev jeho vůle bezvadný. Stěžovatelé však uvádějí, že nevěděli o tom, že by se měli svého práva na odvolání vzdát. Stěžovateli A mělo být navíc opakovaně vyhrožováno, že pokud nepodepíše předložené dokumenty, skončí na 5 let ve vězení. O chybějícím povědomí stěžovatele A o důsledku jeho podpisu předložených listin svědčí také to, že se několik dnů po podaném odvolání dostavil na KŘ cizinecké policie Praha a domáhal se vydání potvrzení o oprávněnosti svého pobytu z důvodu probíhajícího řízení o správním vyhoštění.

Na tomto místě považuji za důležité reagovat na vyjádření ŘSCP ohledně stěžovatele A. Dle ŘSCP stěžovatel A své tvrzení, že si nebyl vědom vzdání se práva na odvolání, sám zpochybňuje svým vyjádřením učiněným do protokolu o podání vysvětlení ze dne 19. října 2017. Relevantní část protokolu cituji:

„Ot: Proč jste nevycestovala v době platnosti výjezdního příkazu, tj. do 18. 10. 2017?

Od: Jelikož jsem uvedl, že se budu proti tomuto rozhodnutí odvolávat, proto jsem nevycestoval.

Ot: Proč jste se po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění dne 2. 10. 2017 vzdal práva na odvolání?

Od: Jelikož poté, co jsem se vzdal práva na odvolání, tak jsem si uvědomil, že se chci odvolat.

Ot: Snažila jste se nějakým způsobem o vycestování ve stanovené lhůtě?

Od: Ne protože jsem podal odvolání proti správnímu vyhoštění.“

Upozorňuji na to, že odpověď stěžovatele zřejmě nekoresponduje s položenou otázkou KŘ cizinecké policie Praha zaznamenanou v protokolu (tučně vyznačeno). Dle protokolu se policista pověřený vedením výslechu dotazuje na to, proč se cizinec vzdal práva na odvolání, ovšem cizinec odpovídá na to, proč se odvolal. Odpověď na otázku po motivech (tedy vůli stěžovatele) ve věci vzdání se práva na odvolání tedy pracovník KŘ cizinecké policie Praha nedostal. Určitě, jasně a srozumitelně projevená svobodná vůle je přitom zásadní pro účinnost úkonu vzdání se práva na odvolání. Obsah zápisu protokolu o podání vysvětlení KŘ cizinecké policie Praha tak nelze vzít jako bez pochyb určující. Navíc další dvě odpovědi v dané věci ukazují na záměr stěžovatele A podat odvolání.

Stěžovatel F uvedl, že o svém vlastním prohlášení o vzdání se práva na odvolání se dozvěděl, až když se jeho právní zástupce seznamoval s obsahem správního spisu za účelem kvalifikovaného doplnění podaného odvolání.

Stěžovatelům A a F byl předložen mezi několika písemnostmi i formulář vzdání se práva na odvolání, který v hektické situaci podepsali. K formulářovým podáním uvedl Nejvyšší správní soud: „Správní orgán zcela jistě může v řízení využít i formulářových podání, jejich účelem je usnadnit procesní postupy účastníkům řízení (nikoli však správního orgánu). Takový postup lze vnímat jako naplnění zásady poučovací obsažené v § 4 odst. 2 správního řádu, která je součástí ústavního práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Poučovací povinnost správního orgánu v řízení, které vede, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech, nelze ji však vnímat jako návod k tomu, jak mají účastníci řízení v daném případě jednat. **Správní orgán musí vždy, využívá-li předem připravená formulářová podání, postupovat tak, aby dostál**



základním zásadám činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 správního řádu) a nezasahoval nepřípustným způsobem do ústavně garantovaných práv účastníků řízení. Svou pravomoc může správní orgán uplatňovat pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena a pouze v takovém rozsahu (zásada zákazu zneužití pravomoci – § 2 odst. 2 správního řádu). Při výkonu své pravomoci je správní orgán přitom vázán právními předpisy (zásada legality), při jejichž aplikaci musí z výše uvedené zásady obsažené v § 2 správního řádu *a priori* vycházet.³⁶ (zvýraznění doplněno)

V případě stěžovatelů A a F popsaným způsobem, jakým byla využita formulářová podání, došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Správní orgán má ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu plyne, že správní orgán by měl formulářová podání používat se značnou opatrností, tak aby dostál základním zásadám činnosti správních orgánů. Zvláště ve věci vzdání se práva na odvolání ve věci správního vyhoštění porušení těchto zásad velmi reálně hrozí. Dle popisu stěžovatelů k takovému porušení i došlo.

Mám za to, že popisy skutkových okolností cizinců jsou věrohodné a správní spisy v zásadě neobsahují informace, které by je zpochybnil.³⁷ K tomuto závěru jsem v případě stěžovatele A dospěla zejména vzhledem k tomu, že: a) stěžovatel pouze podepsal formulář vzdání se práva na odvolání, b) podal ve lhůtě odvolání, c) ze své iniciativy se dostavil na pracoviště policie pro vydání potvrzení o oprávněnosti pobytu na základě řízení o správním vyhoštění. V případě stěžovatele F jsem k danému závěru dospěla proto, že: a) správní řízení probíhalo bez přítomnosti tlumočníka, b) pracovník policie stěžovateli ve velmi krátkém čase předložil k podpisu větší množství písemností – včetně vzdání se práva na odvolání, c) protokol o výsledku obsahoval nesmyslné zápisy týkající se ženy z Číny, což svědčí o tom, že nešlo o autentický záznam výpovědi stěžovatele, d) jednání stěžovatele dosvědčovalo jeho tvrzení, že vzdání se práva na odvolání zjistil až jeho právní zástupce při nahlížení do spisu.

Pokud tedy skutečně **pracovníci KŘ cizinecké policie Praha využili svého postavení vůči stěžovatelům a nastolili takové okolnosti, za kterých stěžovatelé vnímali tlak k podpisu předkládaných listin bez možnosti důkladně se předem seznámit s jejich obsahem**, je takové jednání nepřípustné. Takové jednání ve svém důsledku vede k odepření uplatnění práva na podání opravného prostředku a směřuje proti zásadě dvojinstančnosti správního řízení. Považuji za důležité, aby KŘ cizinecké policie Praha k zajištěným cizincům přistupovalo přiměřeně tomu, že se jedná o osoby cizí státní příslušnosti v zátěžové (až krizové) situaci. Není tedy možné, aby – jak opakovaně tvrdí stěžovatelé – policisté vynucovali na cizinci podpis dokumentů s argumentací příznivějšího výsledku řízení nebo

36 Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 As 120/2011-80. Skutková podstata případu posuzovaného NSS spočívala v tom, že cizince bylo uděleno správní vyhoštění. Správní spis obsahuje také písemnost označenou jako „Protokol o vzdání se práva na odvolání.“ Cizinka na daném protokolu podepsala pouze převzetí písemnosti, nikoliv však text protokolu vyjadřující vůli vzdát se práva na odvolání. Právní závěry NSS jsou však obecně formulované, a tedy obecně použitelné.

37 Snad s výjimkou ze strany ŘSCP namítného vyjádření stěžovatele A: „Jelikož poté, co jsem se vzdal práva na odvolání, tak jsem si uvědomil, že se chci odvolat.“ Tomuto vyjádření a jeho kontextu jsem se výše podrobně věnovala. I v případě stěžovatele A mám důvodné pochybnosti, že vzdání se práva na odvolání bylo účinné.



dávali cizinci k podpisu dokumenty v tak krátkém čase, že nebude možné po něm spravedlivě požadovat, aby měl vůbec ponětí o tom, co všechno podepsal.

Z popsanych okolností vzdání se práva na odvolání vyplývá, že **KŘ cizinecké policie Praha přinejmenším nezajistilo takové podmínky, aby stěžovatelé mohli projevit svoji skutečnou vůli.** Z popisu situace stěžovateli vyplývá, že na základě jednání KŘ cizinecké policie Praha činili kroky bez povědomí o jejich negativních důsledcích pro ně samotné, a zůstávali tak v omylu ohledně svého právního postavení. Ani obsah spisu (na rozdíl od jiných případů, např. případ stěžovatele B a cizince I) nevede k závěru, že by se události nestaly, jak je popisují stěžovatelé. Takové jednání KŘ cizinecké policie Praha nelze akceptovat.

C.1.2 Nátlak na vzdání se práva na odvolání

K posouzení účinnosti vzdání se práva na odvolání se vyjádřil také Nejvyšší správní soud, neboť cizinci nechali opakovaně postup KŘ cizinecké policie Praha přezkoumat ve správním soudnictví. Ve svých rozsudcích posuzoval otázku, zda měl odvolací správní orgán (potažmo krajské soudy) podrobněji zkoumat účinnost vzdání se práva na odvolání, či již z okolností zachycených ve správním spisu dostatečně jasně vyplývá, že nelze mít pochybnost o cizincově svobodné vůli vzdát se práva na odvolání.

Skutkové okolnosti případů, které prošly kasačním přezkumem, se v podrobnostech liší. Je ale zřejmé, že Nejvyšší správní soud klade na obsah správního spisu značné nároky na to, aby z jeho obsahu bez pochybností vyplývala svobodná vůle cizince vzdát se práva na odvolání. Příkladem uvádím výčet okolností dle jednoho rozsudku Nejvyššího správního soudu, jenž dal za pravdu KŘ cizinecké policie Praha o vyjádření jeho svobodné vůle: ve správním řízení byl přítomen prokazatelně činný tlumočník; současně na rozhodnutí cizinec vlastnoručně napsal, že se nebude odvolávat a své prohlášení podepsal; zároveň s ním bylo sepsáno prohlášení o vzdání se práva na odvolání, v němž je uvedeno, že cizinec byl řádně poučen o právních následcích vzdání se práva na odvolání a že tomuto úkonu po přetlumočení rozuměl; cizinec do protokolu výslechu uvedl, že se rozhodl dobrovolně vycestovat domů a že bude respektovat rozhodnutí správního orgánu; ze správního spisu nic další nenasvědčuje tomu, že by byl cizinec jakkoli nucen správním orgánem učinit předmětné prohlášení.³⁸

Obdobné skutečnosti Nejvyšší správní soud uvedl ve svých dalších rozsudcích, v nichž konstatoval kvalifikovaný projev svobodné vůle cizince.³⁹ Obecně NSS zdůrazňuje kumulativní splnění těchto podmínek:

- (1) ze správního spisu bylo zřejmé, že cizinec **rozumí úkonům**, které činí, nebo **listinám**, které podepisuje (čemuž pomůže, nebo je dokonce nutná přítomnost tlumočníka);
- (2) jeho **vůle** vzdát se práva na odvolání **vyplývala z více vyjádření** (protokol výslechu, vlastní rukou dopsané prohlášení na rozhodnutí a sepsání vzdání se práva na odvolání);

³⁸ Rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2017, čj. 8 Azs 5/2017-19.

³⁹ Rozsudky NSS ze dnů 9. 11. 2017, čj. 4 Azs 196/2017-23, 9. 11. 2017, čj. 4 Azs 197/2017-23, 28. 11. 2018, čj. 5 Azs 322/2017-31, a 13. 12. 2018, čj. 6 Azs 289/2017-25.



- (3) **ze správního spisu nic nenasvědčovalo** tomu, že by na cizince **měl být vytvářen nátlak**, aby se vzdal práva na odvolání, přičemž nátlak policie formuloval cizinec pouze velmi obecně.

V dalších případech Nejvyšší správní soud naopak konstatoval, že vzhledem k obsahu správního spisu přetrvávají pochybnosti o účinném vzdání se práva na odvolání a účinnost odvolání měla být nižšími instancemi důkladněji zkoumána.⁴⁰ Nejvyšší správní soud v jednom z případů nepovažoval za dostačující ani podepsané vzdání se práva na odvolání spolu s vlastnoručním sepsáním české věty písmeny azbuky „vzdávám se práva na odvolání“ (prakticky zapsáno: „вздавам се права одволани“) na rozhodnutí o správním vyhoštění. V daném případě byla současně v protokolu výsledku zaznamenána odpověď „Ano, vycestuji“ na otázku policie „Chcete vycestovat dobrovolně?“ Průběhu správního řízení byl přítomen tlumočník. Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „jen stěží lze pochopit, proč by stěžovatel použil o své vůli např. slovo ‚odvolání‘, které v jeho jazyce nemá význam, který je mu v českém jazyce přikládán. Uvedené naopak spíše vzbuzuje dojem, že prohlášení českého významu bylo přepsáno pouze azbukou.“⁴¹ Tento přístup Nejvyššího správního soudu svědčí o individuálním posuzování jednotlivých případů⁴² i o **značných nárocích** pro možnost **bez pochyby konstatovat kvalifikovaný projev vůle**.

S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatuji, že v případě **stěžovatele A** nejsou dány okolnosti, za nichž by bylo možné postavit najisto, že vzdání se práva na odvolání cizinec učinil vědomě a svobodně (a tedy účinně). Stěžovatel za přítomnosti tlumočníka pouze podepsal formulář v českém jazyce „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“. Vzápětí podal odvolání a činil další kroky tak, jako by se práva na odvolání nevzdal – spolupracoval s policií v doplnění odvolání či se dostavil osobně na pracoviště KŘ cizinecké policie Praha, kdy požadoval potvrzení o legálnosti svého pobytu z důvodu probíhajícího správního řízení o správním vyhoštění. Ze skutkových okolností tedy plyne, že nebyly splněny dvě výše uvedené podmínky Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel A zřejmě nerozuměl úkonům, které činí (podmínka č. 1) a jeho vůle nevyplývala z více vyjádření (podmínka č. 2).

Obdobně v případě stěžovatelů C a D nebyly naplněny podmínky, za kterých by ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu bylo možné z obsahu správního spisu konstatovat, že k nátlaku ze strany policie nedošlo a že jde o určitý, vážný a srozumitelný projev vůle. V případě **stěžovatele C** řízení probíhalo bez přítomnosti tlumočníka. Stěžovatel na rozhodnutí připsal v českém jazyce větu „Nebudu se odvolávat“. Toto prohlášení tedy neučinil ve svém jazyce, a může tak přinejmenším vyvstat pochybnost, zda věděl, co činí.

40 Jde zejména o situace, kde součástí spisového materiálu byl pouze formulář „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“. Rozsudky ze dnů 7. 9. 2017, čj. 4 Azs 174/2017-51, a 8. 11. 2017, čj. 5 Azs 272/2017-17.

41 Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Azs 270/2017-17.

42 „**Odlíšnost skutkového stavu**, který vzaly jednotlivé senáty za základ svých právních závěrů, **je o to významnější, že předmětem posuzování byla otázka pravosti, vážnosti, určitosti, srozumitelnosti a dobrovolnosti projevu vůle**. Při jejím hodnocení je nutné přihlížet ke všem skutkovým okolnostem, ze kterých lze o obsahu projevené vůle usuzovat. **Senáty** takto při posuzování úkonů stěžovatelů v jimi rozhodovaných případech **hodnotily nejen pouhou existenci vlastnoručního přípisu, ale i jeho přesnou formulaci, jeho jazyk, jazykovou vybavenost účastníka řízení, jeho následné chování a další skutkové okolnosti**.“ (z odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-72, důraz doplněn).



Přínejmenším tedy nebyla splněna podmínka č. 1.⁴³ Na to poukazuje také právní zástupce odvolatele v podaném odvolání, dle kterého si stěžovatel slovo „odvolávat“ zaměnil se slovem volat ve smyslu „telefonovat“. V případě **stěžovatelky D** nebyl v řízení o správním vyhoštění přítomen tlumočník a ona sama nevypsala vlastní rukou, že se vzdává práva na odvolání. Pouze je v protokolu výsledku stěžovatelky zaznamenané závěrečné vyjádření o tom, že se nebude odvolávat, a připojen formulář vzdání se práva na odvolání. Nebyla tak splněna podmínka č. 1, že stěžovatelka rozuměla úkonům, které činí, a pro splnění podmínky č. 2 bez pochybností chybělo vlastnoručně dopsané vyjádření stěžovatelky na rozhodnutí o správním vyhoštění o tom, že se nebude odvolávat.

Dle obsahu vyžádaných správních spisů kritéria stanovená Nejvyšším správním soudem pro konstatování účinného vzdání se práva na odvolání nebyla splněna ani v případech cizinců **G a H**,⁴⁴ kteří v řízení bez přítomnosti tlumočníka zejména vlastnoručně nese-psali vyjádření v mateřském jazyce o tom, že se vzdávají práva na odvolání. Nesplnění podmínek v případě cizinců G a H potvrdily také Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud.

V případě **stěžovatele B a cizince I** ze správního spisu vyplývaly splněné podmínky pro kvalifikovaný projev vůle vzdání se práva na odvolání tak, jak je vymezil Nejvyšší správní soud. Uvedení cizinci na rozhodnutí vlastnoručně azbukou připsali, že se vzdávají práva na odvolání a následně za přítomnosti tlumočníka podepsali prohlášení o vzdání se práva na odvolání (podmínky č. 1 a 2). Z obsahu spisu nevyplývá, že by na ně KŘ cizinecké policie Praha vytvářelo nátlak a pro obecné tvrzení o nátlaku se jim nepodařilo zpochybnit platnost svých prohlášení o vzdání se práva na odvolání (podmínka č. 3). Splnění těchto podmínek v případě stěžovatele B i cizince I ostatně konstatoval Městský soud v Praze.⁴⁵

Kritéria stanovená Nejvyšším správním soudem jsou důležitým vodítkem pro správní orgány a pro soudy nižších instancí při hodnocení účinnosti vzdání se práva na odvolání. Jak jsem ukázala, tak v některých případech KŘ cizinecké policie Praha kritériím Nejvyššího správního soudu dostalo (případy stěžovatele B a cizince I), v jiných nikoliv (u stěžovatelů A, C, D a cizinců G a H). **Jejich splnění však neznamená, že nátlaku ze strany KŘ cizinecké policie Praha ve skutečnosti nedošlo či nedochází.**⁴⁶ **Zásadní je pro mě to, jaká je praxe KŘ cizinecké policie Praha ve skutečnosti.** Ta se ve správním spisu odrazit nemůže. Opakovaná tvrzení stěžovatelů o této praxi jsou velmi znepokojivá.

43 Obdobně v jiném případě věc posoudil NSS, kdy nechal za dostačující ani vlastnoruční přípis cizince pod formulářové vzdání se práva na odvolání: „V posuzovaném případě navíc stěžovatel ani vlastnoručně výslovně neuvedl, že se práva na odvolání vzdává. Pod textem formulářového vzdání se práva na odvolání **je sice připojen podpis stěžovatele a rukou dopsáno „[o]dvolávat se nebudu“, tuto formulaci však dle názoru zdejšího soudu nelze postavit naroveň úkonu spočívajícího ve vzdání se práva na podání odvolání.**“ (rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2017, čj. 3 Azs 272/2017-17, důraz doplněn).

44 V případě cizince G jde o rozsudky Městského soudu v Praze ze dnů 18. 7. 2017, čj. 1A60/2017-38, 28. 11. 2017, čj. 1 A 60/2017-72, a rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2017, čj. 4 Azs 174/2017-51. U cizince H o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2017, čj. 2 A 119/2017-18.

45 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2017, čj. 2 A 120/2017-27, v případě stěžovatele B, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2017, čj. 2 A 68/2017-32, v případě cizince I.

46 Například v případě stěžovatele B a cizince I byla splněna kritéria Nejvyššího správního soudu, ovšem i tito cizinci tvrdili, že ve skutečnosti na ně KŘ cizinecké policie Praha vytvářelo nátlak, aby se vzdali práva na odvolání.



C.1.3 Závěry ohledně nátlaku na cizince

V otázce účinného vzdání se práva na odvolání **nejde** ze strany KŘ cizinecké policie Praha o **ojedinelý případ**. Přestože **jde o tvrzení stěžovatelů *de facto* neprokazatelná, neboť se ze své podstaty nepromítají do obsahu spisového materiálu, přisuzují jim zásadní váhu již vzhledem k četnosti obdobně popisovaných případů. Pro** jejich věrohodnost svědčí také to, že tvrzení o popisované praxi policie nevychází z jediného zdroje. Poukazují na ni různé advokátní kanceláře,⁴⁷ neziskové organizace⁴⁸ i cizinci samotní.⁴⁹

Nemohu přehlédnout tvrzení stěžovatelů o konkrétním jednání ze strany KŘ cizinecké policie Praha, které se přirozeně v obsahu spisového materiálu neobjeví. Například **stěžovatel A** uvedl, že mu bylo policistou několikrát vyhrožováno, že pokud nepodepíše předložené dokumenty, skončí na 5 let ve vězení. V případě **stěžovatele C** okolnosti vzdání se práva na odvolání konkrétně popsala jeho matka (viz část B.3). Takové jednání ze strany správního orgánu vůči účastníkovi řízení, o to více cizinci, považují za nepřijatelné.

Pokud bych se měla „omezit“ na obsah správních spisů, považuji za nestandardní již to, pokud cizinec na výzvu k závěrečné výpovědi do protokolu výsledku sám od sebe uvede, že se proti rozhodnutí nebude odvolávat. Čekala bych spíše vyjádření, kterým se bude cizinec bránit a uvádět skutečnosti ve svůj prospěch, případně prostor pro závěrečné vyjádření nevyužije. V tomto smyslu považuji za logické domyslet si, že vzdání se práva na odvolání předcházelo poučení pracovníka cizinecké policie o této možnosti, přičemž v uvedených případech cizinci nevypovídají o „pouhém“ poučení, nýbrž o nátlaku či uvedení v omyl ze strany pověřeného policisty.

Nepředpokládám, že by cizinec v samotném závěru provedeného výsledku na základě vlastního uvážení předjímal negativní výsledek řízení a současně sám vyhodnotil svoji situaci tak, že po obdržení nepříznivého rozhodnutí nevyužije možnost se proti němu bránit podáním odvolání a bude ochotný podrobit se všem právním důsledkům plynoucím z vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění. Zdůrazňuji, že v případě správního vyhoštění jde o zásadní rozhodnutí pro život cizince.⁵⁰ Například v situaci dospělých ukrajinských mužů mohu jen stěží uvěřit, že by se chtěli dobrovolně vrátit na Ukrajinu. Tito lidé jsou často jedinými živiteli své rodiny, některým z nich dokonce v zemi původu reálně hrozí odvedení do armády a zapojení do válečného konfliktu.

V kontextu s dalšími okolnostmi správního řízení (například provedení výsledku bez přítomnosti právního zástupce, následné podání odvolání v lhůtě) záznamy v protokolech výsledku stěžovatelů o jejich vzdání se práva na odvolání na místě pro závěrečné vyjádření svědčí ve prospěch tvrzení stěžovatelů, že do vzdání se práva na odvolání byli nuceni.

47 Advokátní kancelář Poupětová/Poupě, s. r. o., se sídlem Štěpánská 27, 110 00 Praha 1, Advokátní kancelář Čechovský & Václavěk, s. r. o., se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1, Advokátní kancelář Prague Attorneys, se sídlem 28. října 1001/3, 110 00 Praha 1.

48 Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Kovářská 939/4, 190 00 Praha 9.

49 V případě stěžovatele C jeho matka.

50 Význam rozhodnutí o správním vyhoštění ostatně deklaruje zákonodárce, který v § 170a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vždy přisuzuje odvolání proti správnímu vyhoštění odkladný účinek a § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovuje, že žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost (s výjimkou vyhoštění z důvodu ohrožení bezpečnosti státu).



Stěžovatel F uvedl, že si vůbec nevzpomíná, že by se ho pracovník KŘ cizinecké policie Praha na vzdání se práva dotazoval a domnívá se, že text ohledně vzdání se práva na odvolání byl do protokolu zanesen z jednoho z předchozích protokolů výsledků. Stěžovatelka D měla bez přítomnosti tlumočníka do protokolu výsledku uvést: „V případě, že mi bude vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, budu jej respektovat a dobrovolně vycestuji. Na závěr chci, že v případě, že mi bude vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, se proti němu nechci a nebudu odvolávat, a to i přesto, že jsem byla správním orgánem poučena o důsledcích, které z toho plynou.“ Nepředpokládám, že by osoba ukrajinské státní příslušnosti poskytla v českém jazyce takto složité (až úředně strojené) vyjádření. Její vyjádření navíc zachycuje důležité právní aspekty. Stěžovatelka poukazuje na to, že se vzdala práva na odvolání „přestože byla správním orgánem poučena o důsledcích, které z toho plynou“. **Tyto okolnosti mě vedou k pochybnostem, zda KŘ cizinecké policie Praha zapisuje dostatečně věrně vyjádření cizinců. V popisovaných případech jde o vyjádření zachycená do správního spisu tak, že postihují důležité právní aspekty, aby bylo možné správní řízení co nejrychleji ukončit a realizovat správní vyhoštění cizince**

Pokud cizinec de facto vzápětí po propuštění z policejního zajištění vyhledá právní pomoc a ve lhůtě podá odvolání, pak již samotné toto jednání může zavdávat pochyby o skutečné vůli vzdát se práva na odvolání. Připouštím, že cizinec k podání odvolání může přistoupit i z toho důvodu, že změnil svůj původní záměr vzdát se práva na odvolání. Je na odvolacím orgánu, aby v kontextu dalších okolností správního řízení podání odvolání vyhodnotil, zda podané odvolání také nesvědčí o tom, že cizinec nikdy skutečnou vůli vzdát se práva na odvolání neměl.⁵¹ Stejného názoru je i Nejvyšší správní soud.⁵² Ve všech zmiňovaných případech cizinci podali odvolání, a tím dali najevo, že nesouhlasí s výsledkem správního řízení, ač měli předtím avizovat, že odcestují dobrovolně.

Ověřila jsem si ze své vlastní činnosti, že ve správním řízení je zcela výjimečné spolu s meritorním rozhodnutím současně nabízet účastníkovi řízení také možnost vzdát se práva na odvolání. Takovýto postup musí mít své jasné opodstatnění v kontextu správního řízení jako celku. Pokud již k takovému postupu dochází, tak za okolností bez pochyb svědčících ve prospěch účastníka řízení, jako je tomu například ve stavebním řízení.⁵³

V této souvislosti poukazuji na rozsudek Nejvyššího správního soudu, v němž kritizoval, že „se měl městský soud zabývat i otázkou, zda správní orgán svým postupem nevybočil z mantinelů poučovací povinnosti striktně vymezené v § 68 odst. 5 správního řádu [...] **Pokud správní orgán použil „přichystané“ vzdání se práva na odvolání, měl by přesvědčivě tento svůj postup, v jiných věcech správního vyhoštění nepoužívaný, uspokojivě vysvětlit;** jinými slovy, zdůvodnit, proč v daném případě nerespektoval běžnou správní praxi, kdy účastníkům vyhošťovacího řízení vzdání se práva na odvolání běžně nepředkládá, resp. proč v daném případě považoval připravené formulářové podání

51 Viz oddíl C.2.3.

52 V rozsudku NSS ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Azs 270/2017-17, se k tomuto uvádí: „Nelze pominout ani to, že v odvolací lhůtě stěžovatel podal odvolání, v němž rozporuje skutková a právní zjištění, domáhá se tedy meritorního přezkumu. I tato skutečnost, v kontextu s obsahem čestného prohlášení, zavdává pochyby o tom, že stěžovatel projevil vážnou a dobrovolnou vůli při sepsání „vzdání se práva na odvolání.“

53 Například pro urychlení stavebního řízení, kdy stavba nesmí být zahájena, dokud povolení ke stavbě nenabude právní moci. Viz § 115 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.



za výraz právní pomoci ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu, resp. čl. 37 Listiny základních práv a svobod.“⁵⁴ (zvýraznění doplněno)

Prakticky nelze prokázat, že k ústnímu nátlaku ze strany KŘ cizinecké policie Praha docházelo či dochází, neboť nebude zachycen ve správním spisu. Půjde tak vždy o situaci „tvrzení proti tvrzení“. **Za zcela stěžejní proto považuji, aby postup KŘ cizinecké policie Praha nezavdával být podezření z toho, že by na cizince ve věci správního vyhoštění měl být činěn nátlak v souvislosti se vzdáním se práva na odvolání.**

Takového stavu lze, dle mého názoru, dosáhnout jedině tedy, pokud KŘ cizinecké policie Praha vůbec nebude cizincům nabízet možnost vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Vzdání se práva na odvolání je velmi specifický institut se zásadními důsledky, které může plně chápat pouze osoba s podrobnou znalostí právních předpisů. Považuji tak – až na výjimky ŘSCP zmiňovaných dobrovolných návratů – za zcela nepravděpodobné, aby se cizinec vzdával práva na odvolání ze své vlastní iniciativy. ŘSCP uvádí, že o vzdání se práva na odvolání informuje KŘ cizinecké policie Praha v souvislosti s § 123a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců⁵⁵ pouze tehdy, pokud cizinci prohlásí, že se chtějí dobrovolně vrátit do domovského státu. To však neodpovídá obsahu správních spisů, ve kterých cizinci namísto „chtěného“ návratu do země původu podávají proti rozhodnutím o správním vyhoštění odvolání.

Žádám tedy, aby KŘ cizinecké policie Praha možnost vzdání se práva na odvolání ve věci správního vyhoštění cizincům nenabízelo. Je pochopitelné, že KŘ cizinecké policie Praha bude ve výjimečných případech žádosti o dobrovolný návrat vysvětlovat cizincům podmínku pravomocného ukončení řízení o správním vyhoštění a cizinec zvolí cestu vzdání se práva na odvolání. V takovém případě je nutné, aby z postupů KŘ cizinecké policie Praha zachycených ve správním spisu bylo možno konstatovat účinné vzdání se práva na odvolání ze strany cizince. Cizincův projev vůle musí být evidentně bezvadný, tedy zejména bez jakéhokoliv nátlaku či uvedení v omyl.

Uzavírám s tím, že KŘ cizinecké policie Praha pochybilo, když **nezajistilo v rámci správního řízení takové podmínky, za kterých by bylo možné z obsahu správního spisu najisto postavit, že vzdání se práva na odvolání bylo projevem bezvadné vůle cizince,** tedy že bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně.⁵⁶

Dále KŘ cizinecké policie Praha pochybilo, když cizincům nabízelo vzdání se práva na odvolání, nebo je dokonce ke vzdání se práva na odvolání nutilo. Jsem si vědoma, že tento můj závěr nemohu z podstaty věci opřít o nezpochybnitelná fakta zachycená v úřední dokumentaci. Tento závěr si však dovolím učinit, neboť, dle mého názoru, k němu ve svém souhrnu popsané okolnosti případů jasně vedou.

54 Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Azs 270/2017-17. Citovaný rozsudek Nejvyšší správní soud vynesl v kauze jednoho z cizinců vyhoštěných v rámci policejní akce „Rohlík 2017.“ Cizinec v daném případě připsal na rozhodnutí azbukou „vzdávám se prava odvolani“. Pod tento text připsal latinkou text „vzdávám se práva odvolání“ s podpisem tlumočnicka. Součástí správního spisu je dále cizineckou policií vyhotovené „Prohlášení o vzdání se práva na odvolání“ podepsané tlumočnickem a stěžovatelem.

55 Dle § 123a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců je cizinec žádost o dobrovolný návrat oprávněn podat policii nebo ministerstvu po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění za podmínky, že dosud neuplynula lhůta stanovená k vycestování.

56 Srovnej výše citovaný rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2011, čj. 9 As 68/2010-70.



C.2 Realizace správního vyhoštění na základě posouzení přípustnosti prvoinstančním správním orgánem

Ve všech případech, kdy cizinci podali odvolání, prvoinstanční orgán postoupil toto odvolání ŘSCP s poznámkou o nepřípustnosti odvolání. V některých případech však ještě před rozhodnutím odvolacího orgánu stran přípustnosti odvolání přistoupil k výkonu rozhodnutí o vyhoštění.

Zásadní je zodpovědět na otázku, zda je oprávněn posoudit účinnost vzdání se práva na odvolání, a tedy přípustnost odvolání, ten správní orgán, který vydal odvoláním napadané rozhodnutí či orgán jemu nadřízený. V návaznosti na to pak bude možné stanovit, zda může prvoinstanční orgán přistoupit k realizaci výkonu rozhodnutí (v našem případě správního vyhoštění) na základě svého uvážení ještě v rámci probíhajícího řízení o odvolání.

C.2.1 Posouzení přípustnosti podaného odvolání prvoinstančním orgánem

Ústavní soud k této otázce uvádí: „Skutečnost, že vzdání se odvolání není právně účinné, je přitom možné prokázat právě v odvolacím řízení, v němž **odvolací orgán** nejprve **zkoumá**, je-li odvolání přípustné. V rámci posuzování přípustnosti odvolání je nutné posoudit také **podmínky, za jakých bylo vzdání se práva na odvolání učiněno**. Mezi tyto podmínky patří jak splnění zákonem stanovené formy, tak i posouzení případných důvodů zpochybňujících, že vzdání se práva na odvolání bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně tak, aby se jednalo o právně relevantní projev vůle.“⁵⁷ (zvýraznění doplněno)

Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že i v případě, kdy se cizinec vzdal práva na podání odvolání a poté podal blanketní odvolání, měl jej správní orgán vyzvat k odstranění nedostatků. „Teprve poté, v návaznosti na další procesní aktivitu stěžovatele, bylo možné podané odvolání vyhodnotit a rozhodnout, zda se skutečně jedná o odvolání nepřípustné, nebo zda jde o odvolání přípustné a je nutno přistoupit k vlastnímu přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně.“⁵⁸

V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud také uvádí, že „bylo povinností správního orgánu I. stupně, resp. žalovaného odvolacího orgánu, vyzvat stěžovatele k odstranění těchto nedostatků a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu... Výše popsané pravidlo chování správního orgánu v případě absence některé z náležitostí odvolání totiž platí obecně a je třeba ho uplatňovat vůči všem účastníkům správního řízení stejně, a to i v případě, že se stěžovatel předtím svého práva na odvolání vzdal.“⁵⁹ V souvislosti s tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu chci upozornit na to, že **KŘ cizinecké policie Praha postupovalo správně, pokud vyzývalo k odstranění vad blanketního odvolání, přestože odvolání považovala za nepřípustné.**⁶⁰ Takový postup KŘ cizinecké policie Praha tedy nemůže být chápán jako „udržování v omylu“, jak tvrdil stěžovatel A.

57 Nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 67/16.

58 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. ledna 2011, čj. 9 As 68/2010-70.

59 Tamtéž.

60 KŘ cizinecké policie Praha tak postupovalo ve všech případech uvedených v části B této zprávy v případech, kdy cizinci nebo jejich právní zástupci podávali blanketní odvolání.



V dalších rozsudcích Nejvyššího správního soudu stojí například tyto závěry: „Z uvedeného vyplývá, že krajský soud byl oprávněn, pokud jde o žalobu stěžovatele, **přezkoumat rozhodnutí žalovaného pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání stěžovatele po právu zamítnuto jako nepřipustné, či nikoliv.**“⁶¹ (zvýraznění doplněno). „Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu⁶² se **odvolací orgán** věcně nezabývá podaným odvoláním, **posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost.**“⁶³ (zvýraznění doplněno). „[V] případě žaloby proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost pak i pro **soud může být rozhodné toliko to, zda se odvolací správní orgán vyrovnal s otázkou včasnosti nebo přípustnosti odvolání,** nikoli však to, zda naplnil požadavky stanovené v § 89 odst. 2 správního řádu.“⁶⁴ (zvýraznění doplněno) Z judikatury tedy plyne, že je to odvolací orgán, kdo posuzuje otázku přípustnosti odvolání.

Také odborná literatura mluví v otázce posouzení přípustnosti odvolání jednoznačně. V komentáři ke správnímu řádu Josefa Vedrala stojí: „[p]latí, že **odvolání pro jeho nepřipustnost může zamítnout** (tj. rozhodnout o tom, zda odvolání je, či není nepřipustné) **pouze odvolací orgán** (viz § 92 odst. 1 věta první v návaznosti na § 88 odst. 1 věta třetí). [...] Pokud odvolací orgán dojde poté, co mu orgán prvního stupně postoupil spis podle § 88 odst. 1 poslední věty, k závěru, že odvolání bylo podáno včas a že je přípustné, byť mu ho správní orgán prvního stupně postoupil s tím, že podle jeho stanoviska jde o odvolání opožděné, resp. nepřipustné, vrátí věc správnímu orgánu, jenž rozhodl v prvním stupni.“⁶⁵

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že **přípustnost odvolání posuzuje nadřízený správní orgán.** Tento závěr ostatně vyplývá ze samotné podstaty věci. **Vlivy, které mohly způsobit nesvobodnou vůli, a tedy neúčinnost právního jednání v podobě vzdání se práva na odvolání, nemůže totiž nezávisle posoudit ten správní orgán, který může být jejich potenciálním původcem.**

C.2.2 Výkon rozhodnutí během řízení o odvolání

Dovodila jsem, že rozhodnout o přípustnosti (potažmo o včasnosti) odvolání je kompetentní odvolací orgán. Stanovisko prvoinstančního orgánu o nepřipustnosti odvolání při postoupení odvolání ve smyslu § 88 odst. 1 věty třetí správního řádu není právně závazné. Prvoinstanční orgán při podaném odvolání právně závazně posuzuje „pouze“ to,

61 Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91.

62 Podle první věty § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.

63 Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2011, čj. 5 As 30/2011-93.

64 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 12. 2018, čj. 30 A 16/2018-56.

65 VEDRAL Josef. *Správní řád. Komentář*. II. vydání. Praha. Nakladatelství Polygon, 2012. 1448 stran, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 739 a s. 796.



zda jsou dány podmínky pro postup ve smyslu § 87 správního řádu,⁶⁶ tedy podmínky pro tzv. autoremeduru.⁶⁷

Z uvedeného závěru nutně vyplývají další skutečnosti. Do **posouzení přípustnosti odvolání odvolacím orgánem nelze najisto postavit, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci, potažmo se stává vykonatelným**. Správní orgán prvního stupně nemůže přistoupit k výkonu rozhodnutí (v posuzovaném případě k realizaci správního vyhoštění stěžovatelů), aniž by vyčkal posouzení přípustnosti odvolání nadřízeným správním orgánem. V opačném případě zcela postrádá smysl podané odvolání, vyhodnocené prvoinstančním orgánem jako nepřipustné, postupovat nadřízenému správnímu orgánu. Jeho případný závěr o přípustnosti podaného odvolání za situace realizovaného správního vyhoštění totiž na ochraně práv cizince již nic nemůže změnit.

Souhlasím s ŘSCP v tom, že pouze včas podané a přípustné odvolání odkládá právní moc rozhodnutí, potažmo jeho vykonatelnost. Ovšem protože k posouzení včasnosti a přípustnosti odvolání není kompetentní prvoinstanční správní orgán, pak nemůže na základě vlastního zhodnocení o včasnosti a přípustnosti, tedy o nabytí právní moci, přistoupit k realizaci výkonu svého rozhodnutí.

Ohledně posouzení přípustnosti odvolání odborná literatura uvádí: „Odvolání nemá odkladný účinek v případě, kdy zákon takový opravný prostředek vylučuje..., ani v případě, kdy se účastník řízení práva podat odvolání vzdal (§ 81 odst. 2), ani v případě, kdy vzal podané odvolání zpět, a pak je podal znovu (§ 81 odst. 3). I v tomto případě však platí pravidlo obsažené v § 40 odst. 2, tedy že se lhůta (tedy i odvolací lhůta) považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak.“⁶⁸ Jinde se dočteme: „Tam, kde je opožděnost či nepřípustnost odvolání sporná a nalézací správní úřad není způsobilý ji posoudit, přistupuje k odvolání tak, jako by bylo podáno řádně a včas oprávněnou osobou.“⁶⁹

V konkrétním případě stěžovatele A a stěžovatelky D tedy na základě podaného odvolání po vzdání se práva na odvolání bylo třeba před případnou realizací správního vyhoštění vyčkat na pravomocné posouzení přípustnosti odvolání. Toto posouzení odvolacího orgánu v případě stěžovatele spočívá v tom, zda bylo vzdání se práva na odvolání z jeho strany účinné, či nikoliv.

Argumentaci *ad absurdum* ŘSCP o nemožnosti vyhostit cizince nemohu přijmout.⁷⁰ ŘSCP uvedlo příklad, kdy by cizinec podal odvolání rok po nabytí právní moci, a dle chybného výkladu by mělo jeho odvolání odkladný účinek. ŘSCP argumentuje příkladem, kdy je

66 Dle § 87 správního řádu správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas.

67 Vyřešení právní otázky, zda a jakým způsobem lze autoremeduru aplikovat v případě podaného odvolání, u něž bude třeba posoudit jeho přípustnost, nechávám v tuto chvíli stranou. Považuji totiž za relevantní na tomto místě pouze obecně určit kompetence k právnímu posouzení ze strany prvoinstančního správního orgánu.

68 VEDRAL Josef. *Správní řád. Komentář*. II. vydání. Praha. Nakladatelství Polygon, 2012. 1448 stran, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 739.

69 ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. I. vydání. Praha. nakladatelství Linde Praha, a. s., 2005. 512 stran, ISBN 80-7201-523-0, s. 283.

70 ŘSCP uvedlo příklad, kdy by cizinec podal odvolání rok po nabytí právní moci a dle chybného výkladu by mělo jeho odvolání odkladný účinek.



podáno opožděné odvolání. Tuto argumentaci nepovažuji za přílehlavou, neboť základní otázkou k posouzení není včasnost odvolání, nýbrž přípustnost včasné podané odvolání. ŘSCP argumentuje situací, kdy proti rozhodnutí není podáno v zákonné lhůtě odvolání a pravomocné rozhodnutí může být realizováno. Pokud použiji danou argumentaci ŘSCP „*ad absurdum*“, pak v případě ročního opoždění podání odvolání není v době realizace správního vyhoštění známá žádná – byť potenciální - právně relevantní skutečnost, kterou je třeba posoudit a která by mohla v konečném důsledku znemožnit výkon rozhodnutí. Za situace probíhajícího odvolacího řízení tomu tak ale není. Probíhá posouzení přípustnosti podané odvolání ze strany odvolacího orgánu a k realizaci správního vyhoštění není možné přistoupit.

V případě odvolání, které má prvostupňový správní orgán pro předchozí vzdání se daného práva za nepřipustné, považuji za klíčové, že odvolání bylo podáno ve lhůtě k tomu určené. Okamžik, kdy cizinec obdrží rozhodnutí o správním vyhoštění (a to se tak dostane do jeho právní sféry), je určující pro počátek běhu zákonné lhůty pro podání odvolání. V dané zákonné lhůtě následně cizinec podá odvolání, a je tedy bezpochyby zřejmé, že nejde o pozdě podané odvolání. Na rozdíl od situace popisované v argumentaci ŘSCP je v této situaci objektivně daná „omezující“ hranice určená 10denní (v případě cizince mladšího 18 let 15denní) lhůtou pro podání odvolání.⁷¹

Pokud u včas podané odvolání cizinec zpochybňuje účinnost svého předchozího vzdání se práva na odvolání, pak **správní orgány v první řadě musí vyřešit spornou otázku účinnosti vzdání se práva na odvolání**. S tím souvisí určení, zda odvolání bylo, či nebylo podáno přípustně. Protože včasné a přípustné odvolání má odkladný účinek na rozhodnutí ve věci, pak před vyřešením otázky přípustnosti odvolání není možné přistoupit k realizaci výkonu rozhodnutí.

Připouštím, že vyčkat na posouzení přípustnosti odvolání může vyhoštění cizince oddálit. Toto „oddálení“ správního vyhoštění je nezbytné pro ochranu základních práv cizince jakožto účastníka správního řízení. V opačném případě by bylo porušeno zejména právo na spravedlivý proces ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Navíc může dojít k situaci, kdy odvolací orgán (případně soud) určí odvolání jako přípustně podané a nařídí meritorní přezkum napadeného rozhodnutí. Přezkum, s možným příznivým výsledkem pro cizince, by zcela postrádal smysl, pokud by bylo nezákonné rozhodnutí již realizováno a cizinec by pobýval mimo území České republiky.

K závažným důsledkům rozhodnutí o správním vyhoštění ve vztahu k právu na spravedlivý proces se vyjádřil také Nejvyšší správní soud: „Je-li tedy přezkoumáváno **rozhodnutí příslušných správních orgánů o správním vyhoštění, je újma, hrozící stěžovateli z jeho výkonu, zřejmá ze samotné povahy tohoto rozhodnutí**. To platí přinejmenším, pokud jde o **zajištění práva na spravedlivý proces a práva na respektování soukromého života**.“⁷² (zvýraznění doplněno). V jiné věci Nejvyšší správní soud uvádí, že: „**může být pro výkon stěžovatelova ústavního práva na spravedlivý proces nezbytné, aby stěžovatel mohl zůstat na území České republiky do skončení řízení o jeho kasační stížnosti**. Třebaže je stěžovatel v tomto řízení, jak požaduje soudní řád správní, zastoupen advokátem, nelze

71 Ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

72 Usnesení NSS ze dne 19. 11. 2014, čj. 1 Azs 160/2014-25.



přehlédnout, že k právu na spravedlivý proces náleží i právo účastníka vystupovat v tomto řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny pro výkon zastoupení atd.“⁷³ (zvýraznění doplněno)

Ačkoli v daných věcech Nejvyšší správní soud argumentuje v rámci přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, mám za to, že toto východisko lze použít i v našem případě. Jde totiž o to, poukázat na zásadní dopad rozhodnutí o správním vyhoštění do života cizince. Již v přiznání odkladného účinku žaloby na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění *ex lege* přikládá zákonodárce tomuto rozhodnutí velkou závažnost. V této souvislosti dodávám, že ohledně odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců: „**Odkladný účinek žaloby se přiznává toliko žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění, protože se jedná o závažný zásah do práv cizince**, a vyloučení odkladného účinku by mohlo mít za důsledek vedení nespravedlivého procesu“.⁷⁴ (důraz doplněn)

V článku 13 odst. 1 tzv. návratové směrnice⁷⁵ stojí: „Dotčený státní příslušník třetí země **musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání** proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení uvedenému v čl. 12 odst. 1 nebo návrhu na jeho přezkum příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.“ (důraz doplněn).

Realizovat rozhodnutí o správním vyhoštění v průběhu řízení o odvolání je v rozporu s citovaným ustanovením návratové směrnice. Pokud není bez pochyb vyřešena otázka přípustnosti podaného odvolání, pak realizace správního vyhoštění přes podané odvolání ve svém důsledku znamená odepření účinného prostředku nápravy.

Na tomto místě připomínám v souvislosti s návratovou směrnicí zásadu nenavrácení (non-refoulement). Článek 9 odst. 1 písm. a) návratové směrnice uvádí, že členské státy odloží vyhoštění, pokud by jím byla porušena zásada nenavrácení. Dále návratová směrnice v článku 13 odst. 2 umožňuje v individuálních případech správnímu orgánu nebo soudu pozastavit výkon rozhodnutí o navrácení cizince, pokud by to považoval za nezbytné. Jde o situace nad rámec případů, kdy je odkladný účinek přiznán dle vnitrostátního předpisu „automaticky“. V tomto smyslu odkazuji na článek 5 návratové směrnice, dle něhož členské státy při navrácení musí zohlednit zejména rodinný život, zdravotní stav či nejvlastnější zájem dítěte.

Je tedy zřejmé, že v jádru věci je třeba posuzovat podmínky pro vyhoštění velmi obezřetně, přičemž cizinec musí mít účinný prostředek právní nápravy. Tomu nemůže správní orgán dostát při realizaci správního vyhoštění během řízení o odvolání. Nic na tom nemění to, že předmětem posuzování odvolacího orgánu je přípustnost odvolání, nikoliv zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

⁷³ Usnesení NSS ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100.

⁷⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. K § 172 In: ASPI pro Windows verze 10.0. [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 3. 2019].

⁷⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.



KŘ cizinecké policie Praha tedy pochybilo, pokud přistoupilo k výkonu rozhodnutí a realizovalo správní vyhoštění stěžovatelů A a D v době probíhajícího odvolacího řízení. Stěžovatele A KŘ cizinecké policie Praha vyhostilo dne 2. listopadu 2017, přičemž rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci dne 16. listopadu 2017. Stěžovatelku D KŘ cizinecké policie Praha vyhostilo dne 12. září 2017, kdy rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci dne 28. srpna 2018.

C.2.3 Posuzování odvolání ze strany ŘSCP

Při posouzení odvolání musí ŘSCP zohlednit ztížené podmínky zajištěného cizince pro svobodný projev jeho vůle. Stěžovatelé v podaných odvoláních poukazovali na to, že se vzdali práva na odvolání pod nátlakem nebo o svém úkonu vzdání se práva na odvolání vůbec nevěděli. S těmito námitkami stěžovatelů se musí ŘSCP také důsledně vypořádat, stejně tak musí zvážit i případné důvody zpochybňující zdánlivě jasnou skutečnost, že se cizinec svého práva na odvolání opravdu vzdal.⁷⁶ Odvolání a jeho účinnost je třeba posoudit v kontextu s celým průběhem správního řízení. ŘSCP opakovaně dovodilo nepřípustnost odvolání pro předchozí vzdání se práva na odvolání, aniž se důsledně zabývalo výše uvedenými okolnostmi.⁷⁷ K těmto závěrům ostatně dospěl i Městský soud v Praze například v případě stěžovatele F nebo cizinců G a H (viz níže).

Městský soud v Praze v případě stěžovatele F vytkl ŘSCP to, že své závěry o účinnosti odvolání dovozuje z obsahu protokolu o ústním podání, přestože jeho obsah stěžovatel zpochybnil. ŘSCP se s námitkami stěžovatele nijak nevypořádalo. „Odvolací orgán se tedy v rozhodnutí podle citovaného ustanovení mohl zabývat pouze otázkou, zda byly splněny podmínky pro zamítnutí odvolání jako nepřípustného. [...] Jestliže se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí se shora uvedenými odvolacími **námitkami žalobce směřujícími do hodnocení projevu vůle žalobce – vzdání se práva na odvolání, nevypořádal**, je nutno na takové rozhodnutí pohlížet jako na **rozhodnutí neúplné, a tedy i nepřezkoumatelné.**“⁷⁸ (důraz doplněn)

Obdobně v případě stěžovatele G Městský soud v Praze uvádí: „**Odvolací orgán má v rámci posouzení zkoumat také podmínky, za kterých bylo vzdání se práva na odvolání učiněno.** V případě pochybností, že se účastník práva na odvolání skutečně vzdal, je nutné se těmito podmínkami zabývat a postavit najisto, zda vzdání se práva na odvolání bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně, tedy zda se jednalo skutečně o projev vůle účastníka řízení.“⁷⁹

V případě stěžovatele H uvádí Městský soud v Praze: „Shora uvedené skutečnosti, zejména tomu v případě prohlášení žalobce učiněném v jeho mateřském jazyce, v **kontextu s celým průběhem správního řízení zavdávají dle názoru soudu určité pochybnosti o validitě**

76 Blíže například rozsudek NSS ze dnů 14. 11. 2017, čj. 5 Azs 270/2017-17, rozsudek NSS 7. 9. 2017, čj. 4 Azs 174/2017-51, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2017, čj. 2 A 119/2017-18.

77 Například v případě stěžovatele A se ŘSCP v zamítnutí odvolání omezilo na konstatování, že odvolání je nepřípustné s odkazem na obsah správního spisu. ŘSCP zdůraznilo prohlášení o vzdání se práva na odvolání, kdy ve formulářovém textu stojí, že se cizinec vzdává práva na odvolání na základě své svobodné vůle a po řádném poučení o důsledcích takového úkonu.

78 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2018, čj. 2 A 72/2018-18.

79 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2017, čj. 1 A 60/2017-72.



úkonu žalobce – vzdání se práva na odvolání. Jestliže žalovaný, aniž uvedené pochybnosti odstranil, učinil závěr o tom, že se žalobce účinně vzdal práva na odvolání, lze takový závěr při absenci řádného zjištění skutkového stavu považovat za předčasné.⁸⁰

Již samotná skutečnost, že cizinec vzápětí po vzdání se práva na odvolání toto podání učiní, může v souvislosti s dalšími okolnostmi správního řízení přinášet pochybnosti o úkonu vzdání se práva na odvolání. Odvolací orgán by se měl dále důsledně zabývat argumentací podaného odvolání, ve které cizinec upozorňuje na podmínky, za nichž se „vzdával“ práva na odvolání.

V obsahu spisového materiálu je vhodné věnovat pozornost i zdánlivě nenápadným skutečnostem, které ale v kontextu celého správního řízení mohou vnášet důvodné pochybnosti o svobodné vůli cizince. Mám na mysli například situaci, kdy cizinec v reakci na výzvu k závěrečnému vyjádření do protokolu výsledku předeseílá, že se vzdá práva na odvolání.⁸¹ Rozptýlit takovou pochybnost pouhým odkazem na obsah spisového materiálu, dle mého názoru, v převážné většině případů nebude možné.

Ohledně posouzení obsahu správního spisu se připojuji k názoru Nejvyššího správního soudu a poznamenávám, že samotné sdělení cizince do protokolu výsledku, že hodlá vycestovat, nemá s otázkou vůle cizince podat odvolání a podrobit celou věc z hlediska zákonnosti příčinnou souvislost.⁸² O to více vyjádření stěžovatele C („Když budu muset vycestovat, vycestuji dobrovolně“⁸³), neznamená, že by dobrovolně rezignoval na možnost podat proti negativnímu rozhodnutí opravný prostředek. Taková vyjádření nelze vzít za stěžejní pro konstatování, že vzdání se práva na odvolání bylo účinné a následně podané odvolání nepřipustné. ŘSCP musí vždy zkoumat podmínky podaného odvolání v kontextu s celým průběhem správního řízení, zkoumat skutečnosti zpochybňující zdánlivě bezrozporný úkon vzdání se práva na odvolání a důsledně se vypořádat s námitkami cizinců.

Navíc jsem zjistila, že například v případě cizince H argumentace ŘSCP sice vychází ze spisového materiálu, ale obsahu spisu ve skutečnosti neodpovídá. Cizinec totiž v tomto případě na rozhodnutí po jeho převzetí žádné vyjádření nepřipisoval. Stejně tak v případě vzdání se práva na odvolání jde pouze o předchystaný formulář od KŘ cizinecké policie Praha, který se s minimálními odlišnostmi objevuje ve všech popsanych případech vzdání se práva na odvolání. Považuji za velmi nepravděpodobné, že text prohlášení pracovník KŘ cizinecké policie Praha sepisoval ve spolupráci s cizincem. Cizinec formulář pouze podepsal. V uvedeném případě ŘSCP zřejmě využilo argumentaci ze svých dřívějších rozhodnutí vydaných v obdobných případech, přičemž nebylo důsledné v použití argumentace rozhodnutí pro konkrétní skutkovou podstatu. Připouštím, že k takovému pochybení může v jednotlivých případech velmi snadno dojít v množství agendy, kterou je třeba zpracovat někdy i ve velmi omezeném čase. Přesto však apeluji na to, aby

80 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2017, čj. 2 A 119/2017-18.

81 Více k této skutečnosti viz oddíl C.1.3 této zprávy.

82 Srov. bod 22 rozsudku NSS ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Azs 270/2017-17. Zde konkrétně NSS cituje repliku protokolu vyjádření cizince, kterému správní orgán položil otázku: „Chcete vycestovat dobrovolně?“, přičemž cizinec odpověděl: „Ano, vycestuji.“

83 Vyjádření stěžovatele C do protokolu výsledku v rámci řízení o správním vyhoštění.



k posuzování odvolání přistupovalo ŘSCP s pokud možno co největší pečlivostí tak, aby byly zhodnoceny individuální okolnosti toho kterého případu.

Uzavírám, že v **argumentaci rozhodnutí ŘSCP nepřihlíží důsledně ke všem skutečnostem, které mají relevanci pro posouzení účinnosti vzdání se práva na odvolání** v tom kterém konkrétním případě. Takový stav považuji za nepřijatelný a v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud uvádí, že „v rámci posouzení přípustnosti odvolání je proto nutné zkoumat též podmínky, za kterých bylo vzdání se práva na odvolání učiněno; je nutné zvážit i případné důvody zpochybňující zdánlivě jasnou skutečnost, že se účastník řízení svého práva na odvolání opravdu vzdal.“⁸⁴

ŘSCP pochybilo, když v **posuzování odvolání dostatečně neposuzovalo podmínky, za kterých se cizinci vzdávali práva na odvolání**, stejně tak **se dostatečně nezabývalo námitkami cizinců zpochybňujícími platnost jejich prohlášení o vzdání se práva na odvolání**. Apeluji tedy na ŘSCP, aby v souladu s přdestřenou judikaturou kladlo náležitou pozornost tvrzením jednotlivých odvolatelů a okolnostem svědčícím v jejich prospěch. Připomínám, že tyto skutečnosti se do obsahu správního spisu mohou promítnout pouze nepřímo a je třeba číst tzv. „mezi řádky“, tedy v souladu s judikaturou vycházet z kontextu celého správního řízení.

C.3 Zamezení přístupu cizince k právnímu zástupci

Se **stěžovatelkou D** KŘ cizinecké policie Praha provedlo výslech bez přítomnosti jejího právního zástupce. Přitom se právní zástupce stěžovatelky dle svého tvrzení před provedením výslechu s pracovníkem KŘ cizinecké policie Praha domluvil na tom, že ze strany policie bude vyrozuměn o prováděných úkonech. V případě **stěžovatele E** KŘ cizinecké policie Praha odmítlo umožnit osobní setkání s právním zástupcem pro podepsání plné moci. Proběhl pouze písemný kontakt, ve kterém měl stěžovatel advokáta odmítnout. Po propuštění ze zajištění však cizinec vyhledal advokátní kancelář s tím, že si přeje být zastoupen. Uvedl také, že na něj policista vytvářel nátlak, aby odmítl advokáta s tím, že pak bude správní řízení rychlejší a výsledek mírnější.

Právo na právní pomoc je ústavně garantováno v článku 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ve kterém stojí: „Každý má právo na právní pomoc před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“ Již ze zakotvení práva na právní pomoc do ústavně-právní normy je jasně patrná jeho zcela zásadní důležitost. Orgány veřejné moci musí k danému právu přistupovat s náležitým respektem. O to více by uvedené mělo platit pro správní řízení vedené s cizinci, kteří jsou omezeni na svobodě⁸⁵ a kteří plně neovládají český jazyk. Již z těchto důvodů je třeba cizince považovat za zranitelné osoby, u nichž je potřeba účinné právní pomoci zesílena.

⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Azs 270/2017-17, obdobně také rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2017, čj. 4 Azs 174/2017-51.

⁸⁵ KŘ cizinecké policie Praha cizince zajistilo ve všech případech uvedených v této zprávě. Zajištění proběhlo na základě § 27 odst. 1 písm. a) nebo d) zákona o Policii České republiky, tedy z důvodu že se [dle písm. a)] cizinec dopustil jednání, pro které lze pobyt na území České republiky ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění nebo [dle písm. d)] je důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území České republiky nebo zde neoprávněně pobývá.



Pro případy řízení o správním vyhoštění považuji za relevantní zmínit také článek 13 odst. 3 návratové směrnice, kde se uvádí, že „dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost získat právní poradenství, právní zastoupení a v případě potřeby jazykovou pomoc.“ Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces patří mezi základní práva, která jsou nedílnou součástí právního řádu Evropské unie.⁸⁶ I kdyby tato práva český právní řád výslovně nezakotvoval, bylo by je třeba v České republice – jako členském státě EU – dodržet. Tuto skutečnost připomínám pro důležitost zájmů, které tato ustanovení chrání.

Nejvyšší správní soud uvedl: „Právo na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [...] zahrnuje i pozitivní znaky státu, který je povinen zajistit, aby účastníci řízení měli možnost využít zastoupení profesionálem prakticky a účinně, a nikoliv pouze teoreticky.“⁸⁷ (zvýraznění doplněno). Této problematice se věnoval také Ústavní soud. Ve svém nálezu týkajícím se cizinců v obdobném postavení, zajištěných v rámci řízení o správním vyhoštění, mimo jiné uvedl: „Ústavní soud také zdůrazňuje zvláštní postavení osob, které se nacházejí v zařízení pro zajištění cizinců, a tudíž jsou zbaveny osobní svobody. Reálné možnosti osob zbavených svobody zvolit si právního zástupce, poradit se s ním, a zajistit si tak efektivně právní pomoc, jsou ve srovnání s osobami na svobodě podstatným způsobem omezeny. Ústavní soud již v kontextu trestního řízení opakovaně judikoval, že **právě osoby zbavené osobní svobody, a navíc cizinci, kteří neovládají český jazyk, jsou zranitelné osoby, u nichž právo na právní pomoc získává zvláštní a ještě podstatnější význam.** [...] Pouze v tom případě, že cizinec i přes řádné poučení o vhodnosti právní pomoci poskytované v ZZC advokáty a nevládními organizacemi odmítá setkání s osobou kvalifikovanou podávat právní pomoc, příslušné orgány státu povinnost takové setkání zajistit nemají. Právo na právní pomoc je právem, a nikoliv povinností, a cizinec se jej může vzdát. V takovém případě **je však na státu, aby prokázal, že vzdání se tohoto práva bylo svobodné a informované.**“⁸⁸ (zvýraznění doplněno). Byť nálezy Ústavního soudu vychází ze skutkových okolností cizinců zajištěných v zařízení pro zajištění cizinců, jsou použitelné i pro případy stěžovatelů zajištěných dle zákona o Policii.⁸⁹ Podstatou v obou případech zůstává omezená možnost cizince zajistit si právní pomoc v porovnání s osobami na svobodě.

Dle Nejvyššího správního soudu „je ... **věcí správního orgánu, který vede řízení s cizincem zbaveným osobní svobody, aby podnikl vhodná opatření k vyloučení pochybností o svobodné vůli odmítnout právní zastoupení.**“ V daném rozsudku Nejvyšší správní soud také uvádí, že pokud tvrzení o nátlaku na odmítnutí právní pomoci „nebylo možno *a priori* odmítnout jako absurdní, nebo nemožné, **bylo povinností stěžovatelky (ŘSCP, pozn.), aby v rámci odvolacího řízení prošetřila postup správního orgánu takovým způsobem, aby vzniklé pochybnosti byly náležitě odstraněny.**“⁹⁰ (zvýraznění doplněno). Je tedy patrné, že správní orgány musí náležitým způsobem dbát na dodržení práva na právní pomoc, zvláště

86 Článek 47 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie uvádí: „Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.“

87 Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2018, čj. 4 Azs 135/2018-49.

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

89 Stěžovatelé byli zajištěni ve smyslu § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

90 Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2018, čj. 4 Azs 135/2018-49. Tento rozsudek je velmi přílehlavý, neboť se přímo týká stěžovatele E.



pokud se jedná o zranitelné osoby v podobě zajištěných cizinců. **Pochybnostem o svobodném a informovaném odmítnutí právního zastoupení je třeba důsledně předcházet. V případě stěžovatele E měla cizinecká policie umožnit advokátní koncipientce osobní setkání. Z tohoto setkání by pak bez pochybností vyplynulo, zda stěžovatel opravdu měl či neměl zájem o právní zastoupení.** Stejného názoru je v případě stěžovatele E i Nejvyšší správní soud, který doslova uvádí: „[S]právní orgán prvního stupně mohl případné pochybnosti snadno eliminovat tím, že by umožnil krátké setkání přítomné pracovnice advokátní kanceláře se žalobcem, v rámci něhož by žalobce mohl nezpochybnitelným způsobem vyjádřit svou vůli odmítnout své zastoupení v řízení zmocněncem.“⁹¹

Právního zástupce stěžovatelky D mělo KŘ cizinecké policie Praha informovat o plánovaných úkonech tak, aby mohl být právní zástupce přítomen. Namísto toho provedlo KŘ cizinecké policie Praha dle jeho tvrzení bez jeho přítomnosti zásadní úkon v rámci řízení o zajištění v podobě výsledku stěžovatelky. Připouštím, že v případě stěžovatelky D vycházím ze situace, tak jak ji popsal její právní zástupce. Jeho tvrzení nemá oporu ve spisovém materiálu. Není však nijak vnitřně rozporné, proto považuji důležité se k dané věci vyjádřit. S vědomím, že vycházím z nedokazatelného tvrzení právního zástupce stěžovatele, žádám KŘ cizinecké policie přinejmenším o to, předcházet situacím, u nichž mohou vzniknout důvodné pochybnosti o odepření právní pomoci v podobě přítomnosti právního zástupce u prováděných správních úkonů.

V reakci na moji výzvu k vyjádření ŘSCP odkazuje na obsah správních spisů stěžovatelů. V úředních záznamech založených ve spisech je zaznamenáno, že stěžovatelé nevyužili práva na poskytnutí součinnosti k zajištění právní pomoci na vlastní náklady, případně do protokolu výsledku na otázku, zda využijí právo na právního zástupce, odpověděli: „Ne“. **Obsah správního spisu však nepovažuji za dostačující pro odstranění pochybností o svobodné vůli stěžovatelů odmítnout právní zastoupení. Z úředního záznamu či z KŘ cizinecké policie Praha předchystaného formuláře nebude možné seznat, za jakých podmínek došlo k poučení o možnosti zvolit si právního zástupce, či zda dokonce KŘ cizinecké policie Praha nevytvářelo na stěžovatele nátlak, aby právního zástupce odmítl (nebo jeho přítomnost nevyžadoval) s tím, že pak bude řízení rychlejší a jeho výsledek mírnější. KŘ cizinecké policie Praha ve výše popsaných situacích svým jednáním zavdalo důvodnou pochybnost o tom, zda nebylo porušeno ústavně garantované právo stěžovatelů na právní zastoupení. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu mohu konstatovat, že v případě stěžovatele E neumožnilo nezbytný kontakt s právním zástupcem, případně bez přítomnosti právního zástupce provádělo zásadní úkony ve správním řízení. Pokud opravdu došlo k odmítnutí právní pomoci ze strany cizince, pak KŘ cizinecké policie Praha nezajistilo, aby bylo bezpochyby zřejmé, že takové odmítnutí bylo svobodné a informované.**

C.4 Shrnutí

Shledala jsem, že **KŘ cizinecké policie Praha pochybilo**, když v případě stěžovatelů A, C, F, stěžovatelky D a cizinců G a H:

91 Tamtéž.



- (A) v rámci řízení nezajistilo takové podmínky, aby bylo najisto postavené, že vzdání se práva na odvolání učinil cizinec svobodně, vážně, určitě a srozumitelně,
- (B) nastolilo takové okolnosti, za kterých vnímali tlak k podpisu předkládaných listin bez možnosti důkladně se seznámit s jejich obsahem (což vyplývá ze souhrnu okolností jednotlivých případů),
- (C) cizincům nabízelo vzdání se práva na odvolání;

v případě stěžovatele A a stěžovatelky D:

- (D) přistoupilo k realizaci správního vyhoštění cizince během probíhajícího řízení o odvolání;

v případě stěžovatele E:

- (E) cizinci neumožnilo kontakt s právním zástupcem,
- (F) bez přítomnosti právního zástupce provádělo zásadní úkony ve správním řízení.

ŘSCP pochybilo, když přinejmenším v případě stěžovatele F a v případě cizinců G a H:

- (A) v souladu s příslušnou judikaturou správních soudů dostatečně neposuzovalo podmínky, za kterých se cizinci vzdávali práva na odvolání, a dostatečně se nezabývalo námitkami cizinců zpochybňujícími validitu jejich prohlášení o vzdání se práva na odvolání.

Naopak považují za správný postup, když cizinecká policie vyzývala k odstranění vad blanketního odvolání, přestože podané odvolání považovala za nepřipustné.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření zasílám řediteli Policie České republiky – Služby cizinecké policie a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 60 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 29. května 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)