

Přístup cizinců zbavených svobody k bezplatné právní pomoci

Obsah

Seznam použitých zkratk a pojmů	4
Úvodní slovo	6
Shrnutí	9
Právní úprava	15
1. Ústavní právo na právní pomoc.....	15
2. Právo na právní pomoc vyplývající z Evropské úmluvy o lidských právech.....	15
3. Unijní předpisy.....	17
4. Zákonné předpisy	22
Význam právního poradenství pro přístup k soudu.....	25
5. Význam precizně formulovaných žalob v cizineckých věcech z pohledu soudů	27
6. Pokles počtu kasačních stížností.....	30
Právní posouzení	34
1. Systém bezplatné právní pomoci pro cizince zbavené svobody	34
1.1 Nezávislost poskytovatele právní pomoci a správního orgánu, který spravuje systém právní pomoci	34
1.2 Financování systému bezplatné právní pomoci.....	36
2. Přístup k právní pomoci.....	39
2.1 Poučení a informovanost o právní pomoci	40
2.1.1 Zahraniční zkušenosti s podobou poučení a informací.....	42
2.1.2 Informace o právní pomoci během prvních 24 hodin od zadržení	43
2.1.3 Poučení po umístění do ZZC.....	45
2.1.4 Poučení v řízení ve věci mezinárodní ochrany	47
2.1.5 Poučení o zastupování v řízeních v rámci bezplatné právní pomoci.....	48
2.1.6 Poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu.....	49
2.2 Přístup cizinců v ZZC k právní pomoci	51
2.2.1 Fyzický přístup právníků do ZZC, místnost pro právní poradenství a přístup právníků do této místnosti.....	51
2.2.2 On-line právní poradenství.....	55
2.2.3 Telefonický kontakt s právníkem.....	56
2.3 Rozsah poradenství	57
2.3.1 V průběhu správního řízení	58
2.3.2 V průběhu soudního přezkumu.....	60

2.3.3 Časový prostor pro setkání právníka s cizincem	63
2.3.4 Další úkony právníků ve správním řízení a soudním řízení	67
2.4 Kontinuita právní pomoci v soudním řízení	70
2.4.1 Ustanovení právního zástupce v soudním řízení.....	73
2.4.2 Shrnutí ke kontinuitě právní pomoci v soudním řízení	77
2.5 Krátké lhůty pro formulaci žalobních bodů.....	77
2.6 Tlumočení během poradenství	79
2.7 Požadavky na právníky poskytující právní pomoc.....	80
2.7.1 Praxe v azylovém a cizineckém právu	80
2.7.2 Školení poskytovatele právní pomoci	83
3. Systém ověřování kvality právní pomoci	84
3.1 Stížnostní mechanismus.....	85
3.2 Dotazníky spokojenosti	85
3.3 Nezávislé hodnocení kvality právní pomoci.....	88
3.4 Dopad zpětné vazby na změnu právníka	89
Informace o dalším postupu	92
Přílohy	93
Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování	97

Seznam použitých zkratk a pojmů

AMIF – Azylový, migrační a integrační fond

Nařízení AMMR – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1351 o řízení azylu a migrace, o změně nařízení (EU) 2021/1147 a (EU) 2021/1060 a o zrušení nařízení (EU) č. 604/2013

CCBE – Rada evropských advokátních komor

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EÚLP – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, neoficiálně též Evropská úmluva o ochraně lidských práv

Listina EU – Listina základních práv Evropské unie

Nařízení Dublin III – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění)

Návratová směrnice – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

Nařízení AMIF – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1147, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond

OAMP – Odbor azylové a migrační politiky

Pakt o migraci a azylu – soubor legislativních i nelegislativních opatření v oblasti migrace a azylu, zahrnující procedurální nařízení, revidovanou přijímací směrnici (2024/1346), nařízení AMMR, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1356, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1359 o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu, nařízení Evropského parlamentu a Rady 2021/1148, kterým se zavádí řízení o návratu na hranicích a kterým se mění nařízení a další

Procedurální směrnice – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)

Procedurální nařízení – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348 o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU

Přijímací směrnice – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění)

Revidovaná přijímací směrnice (2024/1346) – směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1346, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění)

ŘSCP – Ředitelství služby cizinecké policie

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie; příp. též Evropský soudní dvůr

SUZ – Správa uprchlických zařízení

UNHCR – Vysoký komisař OSN pro uprchlíky

ZZC – Zařízení pro zajištění cizinců

Úvodní slovo

Stát má povinnost některým kategoriím cizinců zajistit bezplatnou právní pomoc. Jde zejména o žadatele o mezinárodní ochranu a cizince zajištěné za účelem vyhoštění anebo předání v ZCC.

Soudy uznaly, že právo na právní pomoc je nezbytným předpokladem pro naplnění práva na soudní ochranu. Například podle Ústavního soudu je povinností státu cizinci, s nímž je vedeno řízení o správním vyhoštění a který je zbaven svobody v ZCC, zajistit účinný přístup k právní pomoci.¹

V minulosti docházelo k výpadkům v poskytování bezplatného právního poradenství. Tyto výpadky jsou obzvláště citelným zásahem tam, kde jsou cizinci zbaveni svobody. Nemohou totiž využít bezplatnou právní pomoc poskytovanou nevládními organizacemi či advokáty v jejich prostorách. Zabýval jsem se tím, zda je cizincům zbaveným osobní svobody dostupná právní pomoc, která jim zajistí účinný přístup k soudu.

Cizinci v České republice mohou být zajištěni za účelem vyhoštění anebo předání do jiného členského státu ve třech ZCC: ZCC Bělá-Jezová, ZCC Vyšší Lhoty a ZCC Balková. Žadatelé o mezinárodní ochranu mohou být zajištěni buď v některém z uvedených zařízení, anebo v Příjímacím středisku na Letišti Václava Havla či v Příjímacím středisku Zastávka u Brna.

Bezplatnou právní pomoc uvedeným cizincům v minulosti poskytovaly především neziskové organizace v rámci projektu financovaného Azylovým, migračním a integračním fondem (AMIF). V roce 2022 se Ministerstvo vnitra rozhodlo uvedený systém změnit. Odbor azylové a migrační politiky (OAMP) nechal zadat veřejnou zakázku k poskytování právní pomoci, do které se mohli zapojit pouze advokáti.² Ve výběrovém řízení na poskytování bezplatného právního poradenství zvítězila Advokátní kancelář Volopich, Tomšíček & spol., s. r. o., která poradenství poskytuje od listopadu 2022.³ Zároveň v této době neměly neziskové organizace možnost požádat o projekt z AMIF, kterým by financovaly poradenství, jež poskytují. Od listopadu 2022 do března 2024 v zásadě neměly do zařízení pro zajištění cizinců přístup.

V případě podané žaloby mohli cizinci požádat o ustanovení zástupce soudem. Podle zadání veřejné zakázky měli advokáti do podaných žalob zahrnout návrh na ustanovení zástupce. Zhruba od roku 2022 výrazně klesl počet kasačních stížností k Nejvyššímu správnímu soudu ve věcech zajištění, ačkoli počet zajištěných cizinců zůstal obdobný.

Rozhodl jsem se zahájit šetření z vlastní iniciativy vůči Ministerstvu vnitra (OAMP), Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP) a Správě uprchlických zařízení (SUZ).

1 Nález Ústavního soudu ze dne 29. listopadu 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16, [usoud.cz](https://www.usoud.cz).

2 Ministerstvo vnitra: Zadávací dokumentace: Poskytování právního poradenství ve věci mezinárodní ochrany, neoprávněného pobytu a návratů, č. j. MV-28195-3/VZ-2022, bod 7.3 Podmínky profesní způsobilosti, str. 9.

3 Veřejná zakázka dostupná na: [Poskytování právního poradenství ve věci mezinárodní ochrany, neoprávněného pobytu a návratů | Národní elektronický nástroj \(nipez.cz\)](https://www.nipez.cz).

V rámci šetření jsem požádal o vyjádření šetřené úřady, jakož i všechny krajské soudy. Šetření se zaměřilo na období od podzimu 2022 do poloviny roku 2023 a pokrývá spisy za rok 2022 do jara 2023. Část statistických informací je doplněna do konce roku 2023.

Kvalita právní pomoci může mít zásadní dopad na přístup k soudu. Proto se šetření zaměřilo rovněž na to, zda je nastaven efektivní systém kontroly kvality právní pomoci. Popsal jsem také situace, kdy bylo patrné, že poskytnutá právní pomoc nebyla vzhledem k právní úpravě vůbec přiléhavá.

Krajských soudů jsem se ptal na to, zda podle jejich zkušeností nastavení právního zastupování cizinců a žadatelů o mezinárodní ochranu ovlivňuje účinný přístup cizinců k soudu (a požádal jsem o příklady); zda vnímají jako problematické, že bezplatná právní pomoc je poskytována pouze pro řízení před správním orgánem; jak u soudu prakticky probíhá ustanovování zástupců cizincům zajištěným za účelem vyhoštění a žadatelům o mezinárodní ochranu; jak časté jsou situace, že zástupce není ustanoven, a proč; jaké jsou zkušenosti soudů se zastupováním před soudy ze strany neziskových organizací podle § 35 odst. 5 s. ř. s.⁴ Obdržel jsem vyjádření krajských soudů, jež jsou ve zprávě o šetření shrnuta.⁵

Cizinecká policie mi poskytla správní spisy vybraných cizinců, u nichž rozhodla současně o vyhoštění a zajištění.⁶ U Krajského soudu v Brně jsem nahlédl do soudních spisů ve věcech mezinárodní ochrany (25 spisů) a zajištění cizinců (3 spisy).⁷ Nízký počet spisů ve věcech zajištění ve srovnání s předchozími lety odpovídá vyjádření soudců, podle nichž v roce 2023 řešili velmi málo spisů ve věcech zajištění.

Mí spolupracovníci navštívili ZZC Vyšní Lhoty a Bělá-Jezová. Hovořili tam jak s pracovníky SUZ, OAMP a cizinecké policie, tak s cizinci. Vnímání cizinců je zajisté subjektivní. Ovlivňuje ho jejich aktuální situace, která může být v mnoha ohledech stresující (např. kvůli zbavení svobody v cizí zemi či minimálnímu kontaktu s rodinou). Právě jich se však poskytování právní pomoci dotýká osobně a může být zásadně určující pro jejich budoucí život. V uvedených ZZC mí spolupracovníci nahlédli do sociálních spisů osmnácti cizinců.⁸

V srpnu 2023 byl vypsán nový dotační titul pod AMIF. Pro rok 2024 znovu umožnil, aby se neziskové organizace ucházely o financování právní pomoci neoprávněně pobývajícím cizincům a žadatelům o mezinárodní ochranu.⁹ Veřejná zakázka na poskytování

4 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

5 Jednalo se někdy o vyjádření představitelů, kteří si shromáždili názory soudců, jindy o vyjádření jednotlivých soudců správního úseku. Obdržel jsem reakce Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. března 2023, Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. března 2023, Krajského soudu v Brně ze dne 11. dubna 2023, Městského soudu v Praze ze dne 5. dubna 2023, Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. dubna 2023, Krajského soudu v Praze ze dne 27. března 2023, Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. března 2023 a Krajského soudu v Plzni ze dne 3. dubna 2023.

6 Krajská ředitelství cizinecké policie hl. m. Prahy, Jihomoravského kraje, Plzeňského kraje a Kraje Vysočina nám poskytla správní spisy o řízení o vyhoštění a zajištění u 17 cizinců (ve 2 případech pouze spis o řízení o zajištění). Správní řízení probíhala v době od září 2022 do července 2023.

7 Šlo o spisy o soudních řízeních probíhajících v době nahlížení, tedy ke dni 29. června 2023.

8 Většina z nich (15) byla do ZZC umístěna v době od září 2022 do dubna 2023.

9 Viz <https://www.mvcr.cz/fondyeu/clanek/13-vyzva-op-amif-pravni-poradenstvi-pro-zadatele-o-mezinarodni-ochranu-a-v-oblasti-navratu.aspx>.

bezplatného právního poradenství na rok 2024 advokáty byla rovněž vypsána znovu. Právní pomoci poskytované v rámci těchto projektů se mé šetření netýká. Domnívám se však, že by má nynější zjištění měla být zohledněna v dalších veřejných zakázkách.

Pojem „právní pomoc“ použitý v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lépe odpovídá širokému pojetí toho, jaké úkony mohou být právníkem poskytnuty kromě samotných právních porad. Praxe i judikatura však někdy používají ve stejném významu i pojem „právní poradenství“.¹⁰ I v této zprávě budou oba pojmy použity jako zaměnitelné.

Zpráva je vydaná s časovým odstupem od samotných skutkových zjištění. Mám však za to, že převážná většina závěrů si zachovává dlouhodobou platnost. Pro lepší využitelnost zjištění jsem se pokusil propojit je se závazky plynoucími z Paktu o azylu a migraci. Proto tam, kde odkazuji na unijní právo, je též odkaz na právní úpravu, která bude účinná v této oblasti do budoucna.

¹⁰ Zákon o azylu i soudní řád správní používají spíše termín „právní pomoc“ (např. § 3a zákona o azylu, § 35 odst. 5 s. ř. s.). Naproti tomu čl. 13 odst. 3 směrnice 2008/115/ES mluví o tom, že cizinec musí získat „právní poradenství“. Podobně zmiňovaná veřejná zakázka se týká „právního poradenství“ a zahrnuje i přípravu písemných podání. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu lze zmínit například rozsudek ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Azs 122/2015-23, který se podrobně věnoval dostupnosti právního poradenství v zařízeních pro zajištění cizinců.

Shrnutí

Dospěl jsem k následujícím závěrům, z nichž některé budou vyžadovat změnu praxe. Seřadil jsem je podle toho, zda již je zavedena dobrá praxe, kterou je vhodné rozšířit (✓), anebo jde o praxi, kterou je potřeba změnit (!). Rovněž uvádím, kterému správnímu orgánu doporučení směřuji. Samostatně uvádím doplňující dotazy na správní orgány (?).

1. Systém bezplatné právní pomoci pro cizince zbavené svobody

Ministerstvo vnitra

- ! Systém právní pomoci pro žadatele o mezinárodní ochranu a zajištěné cizince by měl spravovat správní orgán, který zároveň nerozhoduje o žádostech o mezinárodní ochranu, zajištění, vyhoštění či předání cizinců a v dalších řízeních, jichž se právní pomoc týká. Mám vážné pochyby o tom, zda je **správce systému právního poradenství dostatečně nezávislý**.
- ! Nezávislost poskytovatele právní pomoci je nutné podpořit i při praktické organizaci právní pomoci, a to tím, že právní poradci budou zaškoleni i nezávislými odborníky na danou právní oblast a že do výběru tlumočnicků nebude zapojen správní orgán, který rozhoduje v cizineckých řízeních.
- ! V minulosti došlo k výpadkům ve financování právní pomoci, které ovlivnily její dostupnost. Financování právní pomoci musí být stabilní, aby byl zajištěn účinný přístup zajištěných cizinců k soudu.

2. Přístup k právní pomoci

2.1 Poučení a informovanost cizinců o právní pomoci

Policie

- ! **Považuji za zásadní, aby cizinecká policie informovala cizince co nejdříve (ideálně během prvotního zajištění podle zákona o policii) o právním poradenství.** Vítám proto praxi cizinecké policie Plzeňského kraje, která spolu s rozhodnutím o zajištění předává cizincům informace o bezplatném právním poradenství v písemné formě v jazykových mutacích. Tato praxe by se měla rozšířit na ostatní krajská ředitelství cizinecké policie. Doporučuji policii též zvážit, zda leták Kanceláře veřejného ochránce práv *Organizace zabývající se cizineckou a uprchlickou problematikou*¹¹ nepředávat již na začátku zajištění společně s prvním poučením zajištěné osoby na policejní služebně.

11 Viz webové stránky veřejného ochránce práv: <https://www.ochrance.cz/letaky/organizace-uprchlicka-cizinecka-problematika/organizace-uprchlicka-cizinecka-problematika.pdf>.

- ! **Cizinec by měl obdržet poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu v písemné podobě a v jazyce, kterému rozumí.** Dobrou praxi cizinecké policie Plzeňského kraje doporučuji rozšířit i na ostatní krajská ředitelství cizinecké policie. Zároveň by se měl rozšířit i výběr jazykových mutací poučení do dalších často využívaných jazyků.

SUZ

- ! Cizinec má být **již na tzv. non-stopu při umístění do ZZC** poučen o tom, kdy ZZC navštěvuje právník.
- ! Cizinci mají být **pravidelně informováni o právu kontaktovat neziskové a mezinárodní organizace.** Pouhé vyvěšení kontaktů na nástěnce nestačí. Navíc by součástí letáku s kontakty na neziskové a mezinárodní organizace měla být zmínka o tom, že své služby poskytují klientům bezplatně.
- ! Cizinec by měl **informaci o právní pomoci dostávat opakovaně** tak, aby v každé fázi řízení mohl právní poradenství využít.
- ✓ Sociální pracovník by měl cizince **navést, aby se setkal s právníkem** krátce po svém příjezdu, aby se tím naplnily požadavky vyplývající z nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 630/16. **Vítám dobrou praxi v ZZC Bělá-Jezová poučít cizince o potřebnosti právní pomoci v průběhu pohovoru se sociálními pracovníky.**
- ? Rád bych se ujistil, jestli praxe cizince nasměřovat na právníka je pouze dobrou praxí v ZZC-Bělá Jezová, anebo jde o součást zavedených postupů.

OAMP

- ! Poučení o možnosti zastupování žadatele o mezinárodní ochranu advokátem v rámci bezplatné právní pomoci neodpovídá nastavení veřejné zakázky, smlouvě s vysoutěženou advokátní kanceláří a fungující praxi. Z poučení by mělo vyplývat, že advokát může v rámci bezplatné právní pomoci zastupovat v řízení ve věci mezinárodní ochrany pouze vybrané klienty a že rozsah zastupování je časově omezen.
- ! Cizinci by měli být poučeni, **že uvedená právní pomoc trvá pouze po dobu řízení před OAMP, a nikoli pro soudní řízení.** Cizinec by měl být poučen i o tom, jak může dál požádat o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě.
- ! Leták o právní pomoci poskytované cizincům v rámci bezplatné právní pomoci by měl obsahovat informaci, že advokát může v rámci bezplatné právní pomoci zastupovat pouze **vybrané klienty a že rozsah zastupování je časově omezen.** Dále by měl obsahovat informaci, že tato právní pomoc **trvá pouze po dobu správního řízení**, a nikoli pro soudní řízení.

2.2 Přístup cizinců v ZZC k právní pomoci

SUZ

- ✓ Oceňuji vybavení místnosti pro poskytování právního poradenství.
- ! Advokáti a právníci organizací s předmětem činnosti poskytování právní pomoci cizincům musí mít možnost setkat se s cizincem **v místnosti pro právní poradenství**,¹² **aby byla zaručena důvěrnost jejich komunikace, a nemusí se prokázat při prvním setkání plnou mocí udělenou cizinci.**
- ✓ Vítám možnost on-line právního poradenství v ZZC Bělá-Jezová. Přivítal bych, pokud by se tato možnost rozšířila i do ostatních zařízení SUZ.
- ! Při využívání on-line poradenství je potřeba dbát na bezpečnost využívaných programů k on-line jednání, aby nebyla narušena důvěrnost předávání citlivých informací a nemohlo dojít k jejich **zneužití**.
- ✓ On-line právní poradenství by nemělo **nahrazovat osobní kontakt poradce s cizinci**, ale pouze ho doplňovat, a to zejména v případech akutní potřeby, anebo pokud cizinec již s právním poradcem jednal a má k němu důvěru. Vítám, že takto zatím on-line právní poradenství probíhá.
- ✓ I při on-line poradenství je potřeba dbát na **důvěrnost rozhovoru cizince s právním poradcem**. Vítám tedy nastavenou praxi, že sociální pracovník ověří totožnost právníka a poté nechá cizince s právníkem v soukromí.
- ! Pro případy, kdy cizinec potřebuje **kontaktovat svého právního zástupce a nemá dostatečný kredit na telefonní kartě**, by SUZ měla zavést jiný systém než prozvonění právníka z kiosku a čekání na zpětné zavolání. Vítám praxi v ZZC Bělá-Jezová, kdy lze pro účely kontaktu s právníkem vydat výjimečně novou kartu anebo požádat o telefonát ze SUZ. Praxe, kdy SUZ umožní cizinci telefonický kontakt s jeho právníkem, i když vyčerpal kredit na telefonu, by měla být rozšířena do všech ZZC.

2.3 Rozsah poradenství

2.3.1 Časový prostor pro setkání právníka s cizincem

OAMP

- ! **Právník potřebuje dostatek času na to, aby s cizincem probral okolnosti případu a mohl vypracovat příléhavé podání.** Je zřejmé, že při vyšší obsazenosti ZZC dochází k situacím, kdy může jednotlivým cizincům věnovat jen velmi omezený čas, který nepostačuje ke zjištění všech informací, vypracování podání a jeho následnému vysvětlení dotyčnému cizinci.

12 V případě, že není právě obsazena advokátem nebo právníkem organizací pověřených v daném období k poskytování bezplatného právního poradenství cizincům.

- ! Využívání časové dotace pro právní poradenství by mělo být možné flexibilně přenášet do jiného ZZC podle aktuální potřeby.
- ? Žádám o vyjádření, jaké jsou možnosti využít časovou dotaci pro právní pomoc flexibilně jinde, kde je aktuálně víc potřebná, a zda se změnila praxe ve vztahu k nové veřejné zakázce.
- ? Žádám OAMP o vyjádření, jakým způsobem je vypočten časový rozsah poradenství zahrnutý ve smlouvách.

SUZ

- ✓ Je potřeba, aby všichni zájemci měli možnost setkat se s právníkem. Vítám, že SUZ se v ZZC Bělá-Jezová o to snaží. Neomezuje počet nahlášených cizinců pro jednotlivé návštěvy právníka a ve spolupráci s právníkem umožní konzultaci i předem nenahlášeným cizincům. Takový přístup je zapotřebí ve všech ZZC.

2.3.2 Další úkony právníků ve správním a soudním řízení

OAMP

- ? Žádám o vyjádření, zda OAMP využije možnost konzultovat právní úpravu poskytování informací s Agenturou pro azyl podle čl. 16 odst. 4 azylového procedurálního nařízení.
- ! Z ústavněprávních požadavků už nyní vyplývá, že cizinec **má mít možnost konzultovat svůj individuální případ v rámci bezplatné právní pomoci již v průběhu správního řízení.**
- ! Unijní předpisy nevyžadují zastoupení právníkem ve správním řízení. Požadují určitý minimální standard pro soudní řízení, a to zastupování cizinců na žádost před soudy. V některých případech umožňují zastupování omezit pouze na nemajetné cizince (žaloby proti zajištění), v jiných i na žaloby s reálnou vyhlídkou na úspěch. Spisy a vyjádření některých aktérů ukazují, že **ne všichni cizinci, kteří o zastupování požádají, na něj v souladu s tímto minimálním standardem dosáhnou**, například je-li formulován projednatelný žalobní bod (což nespadá ani pod jedno z možných omezení).
- ? Veřejná zakázka ministerstva vnitra počítá s tím, že právníci část dotace mohou využít k zastupování cizinců. Podle našich poznatků k tomu dochází velmi zřídka. Žádám OAMP o vyjádření, zda ověřuje, nakolik právníci využívají možnost provést jiné úkony (nahlédnout do spisu, účastnit se pohovoru či jednání, zastupovat cizince).

2.4 Kontinuita právní pomoci

OAMP

- ! Účinnost právního poradenství může být oslabena tím, že jeho součástí není automaticky také zastupování v soudním řízení. Jako minimální standard požadují, aby součástí poradenství bylo **alespoň sepsání žaloby a právní pomoc do doby, než soud ustanoví zástupce** na základě žádosti v žalobě. Doporučuji však **zvážit změnu celého systému tak, aby bezplatná právní pomoc pokrývala i řízení před krajským soudem, případně i před Nejvyšším správním soudem.**

2.5 Tlumočení během poradenství

OAMP

- ? Časová dotace pro právní poradenství by měla zohlednit čas nezbytný k tlumočení. Žádám OAMP o vyjádření, jakým způsobem je ve výpočtu pro nezbytný časový rozsah poradenství zohledněn potřebný čas k tlumočení.
- ! Jedním z hodnoticích kritérií při výběru poskytovatele právní pomoci by měla být znalost aspoň jednoho cizího jazyka. Tlumočníci by měli být zajišťováni nezávisle na správním orgánu, který rozhoduje ve správním řízení. Ideálně by měl tlumočnicka zajišťovat sám právník.

2.6 Požadavky na právníky poskytující právní pomoc

2.6.1 Praxe v azylovém a cizineckém právu

OAMP

- ! Při výběru poskytovatele bezplatné právní pomoci cizincům je potřeba jako **hodnoticí kritérium** uchazeče stanovit také praxi v oblasti **azylového a cizineckého práva.**

2.6.2 Školení poskytovatele právní pomoci

OAMP

- ? Žádám OAMP o vyjádření, zda byl vysoutěžený poskytovatel právní pomoci **školen v oblasti azylového a cizineckého práva** a kým.
- ! Do budoucna apeluji na to, aby **docházelo k pravidelnému školení poskytovatele právní pomoci a aby případná školení poskytovali nezávislí odborníci na danou oblast.**

3. Systém ověřování kvality právní pomoci

SUZ

- ✓ Vítám, že nejméně v ZZC Bělá-Jezová probíhá **hodnocení zpětné vazby** k právnímu poradenství. Dotazníky spokojenosti s právní pomocí (a dalšími službami) anebo

jiná forma zpětné vazby ze strany cizinců by měly být využívány ve všech ZZC, pokud tomu tak zatím není.

- ? Žádám SUZ o vyjádření, z jakého důvodu v roce 2022 dotazníky spokojenosti z valné části nebyly vyplňovány.
- ? Žádám o vyjádření, jak SUZ, případně OAMP pracují s negativní zpětnou vazbou k poskytnutému právnímu poradenství a jaká případně přijímají opatření.

OAMP

- ? Žádám o vyjádření, jak se hodnotí kvalita právní pomoci a zda se zvažuje zavedení externího systému hodnocení právní pomoci.
- ! Cizinci by měli mít možnost stěžovat si na poskytované právní poradenství. O tom, jak stížnost podat a jak s ní bude naloženo, by měli být srozumitelně a prokazatelně seznámeni.
- ! Stížnosti na právní poradenství by měly být pravidelně vyhodnocovány.
- ! Cizinec by měl mít možnost změnit právníka, který mu poradenství poskytuje.
- ! Smlouvy uzavírané v rámci veřejné zakázky by měly obsahovat ujednání, podle kterých bude moci zadavatel postupovat při zhoršení kvality právních služeb.

Právní úprava

1. Ústavní právo na právní pomoc

Ústavní soud konstatoval, že právo na právní pomoc v České republice není na podústavní úrovni uspokojivě provedeno.¹³ Tato skutečnost se nejpalčivěji projevuje v oblasti správního práva, neboť správní řád právo na právní pomoc neobsahuje a neprovádí vůbec.

Ústavní soud se zabýval otázkou zajištění právní pomoci v souvislosti s vyhoštěním cizince. Rozhodl, že „ustanovení čl. 37 odst. 2 Listiny garantuje každému právo na právní pomoc v řízení před státními orgány. [...] **Stát musí zajistit, že účastníci řízení mají přístup k právní pomoci prakticky a účinně**, a nikoliv pouze teoreticky. Právní pomoc se vztahuje na všechny fáze řízení a nepochybně zahrnuje i právní pomoc při podávání opravných prostředků. [...] Ústavní soud také zdůrazňuje **zvláštní postavení osob, jako je stěžovatel, 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**. [...]“¹⁴ (zvýraznění doplněno).

K časovému okamžiku, kdy se poprvé cizinec musí setkat s právníkem, Ústavní soud uvedl: „Stát musí zajistit, že cizinec, který dosud není právně zastoupen, se v **průběhu odvolací lhůty proti rozhodnutí o svém správním vyhoštění osobně setká s osobou schopnou podat kvalifikovanou právní pomoc v otázkách mezinárodní ochrany a cizineckého práva**. [...] Přitom nepostačuje pouhý odkaz policie na to, že v předmětném zařízení pro zajištění cizinců obecně fungovaly neziskové organizace zaměřené na pomoc zajištěným cizincům, neboť z tohoto závěru ještě nevyplývá, zda v inkriminované době, kdy cizinec mohl proti prvostupňovému rozhodnutí podat řádně odvolání, měl skutečně zajištěn přístup k právní pomoci, na jejímž základě by mu byl vysvětlen správný procesní postup.“¹⁵ Tuto povinnost stát nemá „[p]ouze 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 [...]. V takovém případě je však na **státu, aby prokázal, že vzdání se tohoto práva bylo svobodné a informované**.“¹⁶

2. Právo na právní pomoc vyplývající z Evropské úmluvy o lidských právech

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) zdůrazňuje význam právní pomoci cizincům pro posouzení, zda tito mají k dispozici účinný prostředek nápravy v řízení, v němž budou

13 Nález Ústavního soudu ze dne 29. listopadu 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16, bod 53; ze dne 1. srpna 2016, sp. zn. I. ÚS 1024/15, bod 29; ze dne 13. září 2016, sp. zn. I. ÚS 848/16, bod 21, [usoud.cz](https://www.usoud.cz).

14 Viz výše, nález sp. zn. I. ÚS 630/16, bod 52.

15 Tamtéž, bod 62.

16 Tamtéž, bod 64.

posouzeny hrozby v souvislosti s navrácením (*non-refoulement*) (článek 3¹⁷ a 13¹⁸ Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP)).¹⁹ Jedná se často o řízení ve věcech vyhoštění či mezinárodní ochrany.

System právní pomoci, v němž stěžovatel neměl prostředky na zaplacení právníka, neměl informace o přístupu k organizacím, které poskytovaly právní poradenství, a nebylo k dispozici dost právníků, podle ESLP „ztěžuje přístup k oprávněnému prostředku a spadá pod článek 13, zejména, jde-li o žadatele o azyl“.²⁰ ESLP opakovaně kritizoval systém právní pomoci zadrženým cizincům na Maltě.²¹ Absence právní pomoci při přípravě na žádost o azyl, během pohovoru, tedy během správního řízení, může přispět k tomu, že stěžovatel nebude mít účinný prostředek nápravy proti svévolnému návratu (*refoulement*).²²

Na cizince v ZZC se vztahuje rovněž *habeas corpus*, tedy právo „podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné“, zakotvené v čl. 5 odst. 4 EÚLP. Toto právo se zaměřuje na soudní přezkum rozhodnutí o zajištění cizince či rozhodnutí o prodloužení zajištění. Vyžaduje účinný přístup osob zbavených svobody k soudu. ESLP obvykle neshledal, že by součástí čl. 5 odst. 4 bylo i právo na bezplatnou právní pomoc.²³ Zároveň však stanovil, že je-li rozhodnutí o zajištění v jazyce, kterému cizinec nerozumí, právní pomoc nemohou nahradit brožury v jazyce cizince, které obsahují obecné informace o soudním přezkumu.²⁴

Musí být také dodržena „rovnost zbraní“ a zajištěný cizinec by měl mít účinný přístup ke svému právníkovi.²⁵ Stát má negativní povinnost nebránit účinné právní pomoci v řízení

17 Zákaz mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu. U cizinců je za porušení tohoto zákazu považováno i rozhodnutí, které vede k jakémukoli návratu, přímému či nepřímému, do země, kde by mu hrozilo špatné zacházení.

18 Právo na účinný prostředek nápravy.

19 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

20 Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. ledna 2011, *MSS proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09, bod 319. Viz též rozsudek ESLP ze dne 21. března 2019, *O. S. A. a ostatní proti Řecku*, č. 39065/16, bod 56. V tomto případě ESLP konstatoval porušení čl. 5 odst. 4 EÚLP, mimo jiné z toho důvodu, že rozhodnutí o zajištění byla napsána v řečtině, neobsahovala poučení o soudním přezkumu a k dispozici bylo ve srovnání s počtem ubytovaných jen málo advokátů, kteří poskytovali právní pomoc. Podobně viz rozsudek ESLP ze dne 3. října 2019, *Kaak a ostatní proti Řecku*, č. 34215/16, body 112–126.

21 Rozsudek ESLP ze dne 23. července 2013, *Aden Ahmed proti Maltě*, č. 55352/12, bod 66.

22 Rozsudek ESLP ze dne 20. prosince 2022, *S. H. proti Maltě*, č. 37241/21, bod 82.

23 Vzhledem k tomu, že řízení týkající se zajištění vyžadují mimořádné urychlení a článek 5, na rozdíl od článku 6, neodkazuje výslovně na právo na právní pomoc. Soudce tedy nemusí čekat na to, zda si zajištěný cizinec opatří právní pomoc, a úřady nejsou povinny poskytnout mu bezplatnou právní pomoc v řízení o zajištění. Rozsudek ESLP ze dne 25. října 2007, *Lebedev proti Rusku*, č. 4493/04, bod 78.

24 Rozsudek ESLP ve věci *O. S. A. a ostatní proti Řecku*, bod 53, zde na poli čl. 5 odst. 4; viz též rozsudek ve věci *Kaak proti Řecku*, body 122–125.

25 Rozsudek ESLP ze dne 3. července 2012, *Lutsenko proti Ukrajině*, č. 6492/11, body 95–96.

o zajištění.²⁶ Právník cizince musí mít účinný přístup k soudnímu jednání, aby mohl přednést věc svého klienta.²⁷

Účinnou právní pomocí se myslí např. zajištění toho, že informace vyměňované mezi klientem a právníkem zůstanou **důvěrné**. To mezi nimi umožňuje otevřenou a upřímnou komunikaci. Jde o důležitou záruku práva na vlastní obhajobu, neboť bez možnosti mluvit upřímně bez dohledu je právní pomoc mnohem méně užitečná.²⁸

3. Unijní předpisy

Podobně jako EÚLP, Listina základních práv EU (Listina EU) chrání cizince před hromadným navrácením a jakýmkoli **navrácením do země, kde by mu hrozilo špatné zacházení**.²⁹

Listina EU navíc zahrnuje **právo na azyl**.³⁰ Také vyžaduje, aby cizinci v případě porušení práva na azyl a zákazu navrácení měli k dispozici účinný prostředek nápravy. Podle článku 19 Smlouvy o Evropské unii členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. Podle článku 47 Listiny EU **každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem**.

Z článku 47 Listiny EU také plyne, že „[k]aždému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován“.³¹ Bezplatná právní pomoc je „poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti“.³² Článek 6 Listiny EU (právo na svobodu a bezpečnost) odpovídá článku 5 EÚLP. Zahrnuje tak též *habeas corpus*, tedy právo obrátit se na soud k rozhodnutí o zákonnosti zbavení svobody.³³

Procesní práva žadatelů o mezinárodní ochranu upravují přijímací směrnice,³⁴ procedurální směrnice³⁵ a nařízení Dublin III.³⁶ Práva cizinců bez oprávnění k pobytu upravuje návratová směrnice.

26 Rozsudek ESLP ze dne 27. března 2007, *Istratii a ostatní proti Moldavsku*, č. 8721/05, 8705/05 a 8742/05, bod 88.

27 Rozsudek ESLP ve věci *Lebedev proti Rusku*, body 87–90. Nepřipuštění právníka k jednání, přestože dorazil opožděně, ovlivnilo negativně schopnost stěžovatele přednést svoji věci a nebylo v zájmu spravedlnosti. Soud uznal, že bylo oprávněné začít soudní jednání bez právníků, kteří nedorazili včas, ale nebyl důvod je pak vyloučit z již započatého jednání.

28 Rozsudek ESLP ve věci *Istratii a ostatní proti Moldavsku*, body 89–90.

29 Listina základních práv Evropské unie, Úř. věst. C 202, 7. června 2016, s. 389. Článek 15.

30 Článek 18.

31 Článek 47 odst. 2 poslední věta.

32 Článek 47 odst. 3.

33 Vysvětlení k Listině EU, Úř. věst. C 303, 14. prosince 2007, str. 120–138.

34 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění).

35 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění).

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

Procedurální směrnice stanovuje pravidla pro řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany. Zakotvuje povinnost členských států zajistit v prvním stupni bezplatné poskytnutí právních a procesních informací. Státy se však mohou rozhodnout, že bezplatnou právní pomoc nebo zastoupení poskytnou již v řízení v prvním stupni.³⁷ V řízení o opravném prostředku státy na žádost zajistí bezplatnou právní pomoc a zastoupení (včetně vypracování právních podání a zastoupení u soudu).³⁸ Směrnice stanoví i určitá omezení.³⁹ Státy mohou zejména určit „finanční nebo časová omezení, pokud tato omezení svévolně neomezují přístup k právní pomoci a zastupování“, případně mohou bezplatnou právní pomoc omezit na osoby, které nemají dostatečné finanční prostředky. Česká republika finanční prostředky cizinců zohledňuje teprve v soudním řízení.

Azylové procedurální nařízení⁴⁰ se věnuje právní pomoci ve správním a v soudním řízení. Podle komentátorů posouvá dosavadní poskytování právních a procesních informací⁴¹ dál.⁴² V českém znění nařízení se nadále používá pojem „poskytování právních informací“, anglicky již „legal counselling“ (právní poradenství). Nařízení zakotvuje právo žadatelů „ve všech fázích řízení účinně konzultovat záležitosti týkající se jejich žádosti s právním poradcem nebo jiným poradcem“.⁴³ Žadatel může požádat „o bezplatné poskytování právních informací ve správním řízení [*free legal counselling in the administrative procedure*] (...) a o bezplatnou právní pomoc a zastupování v řízení o opravném prostředku [*free legal assistance and representation*]“.

K posunu bezpochyby dochází v tom, že nové procedurální nařízení upřesňuje rozsah toho, co má minimálně zahrnovat poskytování právních informací (*legal counselling*); mimo jiné sem spadají i právní otázky, které vystanou v průběhu řízení.⁴⁴ Je tedy patrné rozšíření minimálního rozsahu bezplatné právní pomoci pro správní řízení.

Bod 16 odůvodnění nařízení stanovuje cíl správně rozpoznat potřebu „mezinárodní ochrany již ve fázi správního řízení poskytnutím kvalitních informací a právní podpory, což povede k účinnějšímu a kvalitnějšímu rozhodování. Za tímto účelem by měl být nedílnou součástí společného řízení o mezinárodní ochraně přístup k poskytování právních informací, právní pomoci či zastoupení. Žadatelům **by měly být co nejdříve po registraci žádosti o mezinárodní ochranu na jejich žádost během správního řízení bezplatně poskytnuty právní informace.**“ (zvýraznění doplněno)

37 Článek 20 odst. 2 procedurální směrnice.

38 Články 19 až 23 procedurální směrnice.

39 Zejména čl. 21 odst. 2 až 4 procedurální směrnice.

40 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348 o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU.

41 Článek 19 procedurální směrnice.

42 Mikolajczik, B. The maze of legal support in the New Pact on Migration and Asylum, 3. 6. 2024, dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/the-maze-of-legal-support-in-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>.

43 Článek 15 procedurálního nařízení.

44 Podle procedurální směrnice měly být poskytnuty „informace o řízení použitelném na konkrétní situaci žadatele“ – přesnějším překladem by bylo „**informace o řízení použitelné na konkrétní situaci žadatele**“ (zdůraznění doplněno). Anglicky „information on the procedure in the light of the applicant’s particular circumstances“. Článek 19 odst. 1 procedurální směrnice.

Právní poradce žadatele nebo osoba pověřená poskytováním právních informací, která žadateli poskytuje právní informace, pomáhá mu nebo ho zastupuje, má mít **přístup do uzavřených prostor** za účelem poskytování právních informací, právní pomoci nebo zastupování žadatele.⁴⁵ Z kontextu tohoto ustanovení vyplývá, že osoba poskytující právní informace může nejen pomáhat žadateli, ale případně ho i zastupovat a poskytovat mu právní pomoc.⁴⁶

Podle odůvodnění nařízení má mít zároveň žadatel „k dispozici **dostatek času na přípravu a konzultace se svým právním poradcem nebo jiným poskytovatelem právních informací**, který je podle vnitrostátního práva oprávněn poskytovat právní poradenství (dále jen „právní poradce“), nebo jinou osobou pověřenou poskytováním právních informací“.⁴⁷ Osoba poskytující informace má být žadateli k dispozici například **ke konzultaci před pohovorem o opodstatnění žádosti**, pokud by tento pohovor byl spojen s pohovorem o přípustnosti.⁴⁸ Během pohovoru by mělo být žadateli umožněno, aby mu byl právní poradce nápomocen.⁴⁹ Z odůvodnění směrnice tedy plyne potřeba, aby i na poskytování právních informací bylo dostatek času a prostoru k (patrně) individuální konzultaci pro každého žadatele.

Nařízení zároveň umožňuje státům stanovit, že přístup k bezplatnému poskytování právních informací ve správním řízení může být podle článku 16 zajištěn i tím, že jedna osoba bude pověřena poskytováním právních informací několika žadatelům současně. Státy mají určitě možnost takovou volbu i nevyužít. Zároveň však revidovaná přijímací směrnice (2024/1346) požaduje, aby právní poradci a jiní poradci a zástupci nevládních organizací mohli komunikovat se žadateli v podmínkách, které respektují soukromí.⁵⁰ To by mohlo být při poskytování právních informací několika žadatelům narušeno, pokud by konkrétní žadatel chtěl položit osobě poskytující informace doplňující dotazy týkající se jeho případu (například v rámci konzultace před pohovorem). Jak má poskytování právních informací současně několika žadatelům vypadat a za jakých podmínek, je tedy obtížně představitelné. Procedurální nařízení umožňuje požádat pro účely provádění tohoto článku o pomoc Agenturu pro azyl.⁵¹

45 Článek 18 odst. 3 procedurálního nařízení.

46 Podle článku 43 odst. 5 nařízení AMMR „právní pomoc“ zahrnuje „alespoň vypracování požadovaných procesních dokumentů“ (viz níže).

47 Zdůraznění doplněno. Bod 14 odůvodnění procedurálního nařízení. Viz též anglické znění směrnice: „The applicant should be given sufficient time to prepare and consult with his or her legal adviser or other counsellor admitted or permitted as such under national law to provide legal advice (the ‚legal adviser‘) or a person entrusted with providing legal counselling. During the interview, the applicant should be allowed to be assisted by the legal adviser.“ V anglickém znění odpovídá českému překladu osoby poskytující právní informace termín „person entrusted with providing legal counselling“; přesto je zřejmé, že i s osobou poskytující právní informace má probíhat jakási forma konzultace týkající se případu žadatele.

48 Článek 12 procedurálního nařízení.

49 Zde už z anglického znění právo nápomoci během pohovoru plyne od „legal adviser“, nikoli od „legal counsellor“, tedy z anglického znění nevyplývá, že by osoba poskytující právní informace mohla být požádána o pomoc během pohovoru. To ovšem zřejmě za situace, kdy tato osoba zároveň žadatele nezastupuje (viz čl. 18 odst. 3 procedurálního nařízení).

50 Článek 12 odst. 4 revidované přijímací směrnice (2024/1346).

51 Článek 16 odst. 4 procedurálního nařízení.

Přijímací směrnice zavádí normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Z hlediska právního poradenství pro účely tohoto šetření se uplatní zejména u zajištěných cizinců (viz § 46a zákona o azylu⁵²).⁵³ Zajištění žadatelé musejí být „neprodleně písemně informováni o důvodech zajištění a o postupech, jimiž mohou podle vnitrostátního práva příkaz k zajištění napadnout, a o možnosti požádat o **bezplatnou právní pomoc a zastupování**, a to v jazyce, jemuž rozumějí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumějí“.⁵⁴ (zvýraznění doplněno) V případech soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění zajistí členské státy žadatelům přístup k bezplatné právní pomoci a zastupování.⁵⁵ Tato bezplatná právní pomoc a zastupování musí zahrnovat alespoň **vypracování požadovaných procesních dokumentů a účast na jednání před soudem jménem žadatele**.⁵⁶ Lze ji omezit na osoby, které nemají dostatečné prostředky, určit některá finanční a časová omezení, anebo stanovit, že ohledně nákladů a poplatků nebudou mít žadatelé příznivější zacházení než vlastní státní příslušníci.⁵⁷ Bezplatnou právní pomoc a zastupování poskytují osoby s příslušnou kvalifikací, které jsou podle vnitrostátního práva připuštěny nebo oprávněny k jejich výkonu a jejichž zájmy nejsou a ani by potenciálně nemohly být v rozporu se zájmy žadatele.⁵⁸ Revidovaná přijímací směrnice (2024/1346) nezměnila v zásadě rozsah a podmínky pro bezplatnou právní pomoc (srov. čl. 29 odst. 2 a následující).⁵⁹

Nařízení Dublin III stanoví postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Přístup k právní pomoci u **rozhodnutí o zajištění za účelem přemístění** se řídí přijímací směrnicí; i v tomto případě tedy státy **zajistí přístup k bezplatné právní pomoci a zastupování**, aspoň pokud jde o vypracování požadovaných procesních dokumentů a účast na jednání před soudem jménem žadatele.⁶⁰

Pro soudní přezkum samotného **rozhodnutí o přemístění** do jiného státu mají státy zajistit, aby dotyčná osoba měla přístup k právní pomoci a případně i jazykové pomoci⁶¹ a aby jí na **žádost** byla poskytnuta bezplatná právní pomoc, pokud si dotyčná osoba nemůže dovolit uhradit náklady s ní spojené.⁶²

52 Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

53 U rozhodnutí o přijímacích podmínkách je potřebná bezplatná právní pomoc pro soudní řízení na žádost, a pokud je nezbytná k tomu, aby byl zajištěn účinný přístup ke spravedlnosti. Těmto rozhodnutím se však ve zprávě nevěnuji. Článek 26 odst. 2 přijímací směrnice.

54 Článek 9 odst. 4 přijímací směrnice.

55 Článek 9 odst. 6 přijímací směrnice.

56 Zejména čl. 9 odst. 6 a článek 10 přijímací směrnice.

57 Článek 9 odst. 7 písm. a) a odstavec 8 přijímací směrnice.

58 Článek 9 odst. 6 přijímací směrnice.

59 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1346, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění).

60 Článek 28 odst. 4 nařízení Dublin III.

61 Článek 27 odst. 5 nařízení Dublin III.

62 Článek 27 odst. 6.

Na rozdíl od nařízení Dublin III, nové **nařízení o řízení azylu a migrace („AMMR“)**⁶³ upravuje poskytování informací (*legal counselling*) v průběhu správního řízení obdobně jako procedurální nařízení. I zde tedy žadatelé mají právo účinně konzultovat osobu pověřenou poskytováním informací „ve věcech týkajících se uplatňování kritérií stanovených (...) nebo ustanovení (...) ve všech fázích řízení o určení příslušného členského státu“.⁶⁴ I zde mohou státy zvolit poskytování informací několika žadatelům současně (čl. 21 odst. 3 AMMR). Nově nařízení též definuje pojmy „právní pomoc“, která musí zahrnovat „alespoň vypracování požadovaných procesních dokumentů“, a „právní zastoupení“, jež má obsahovat „alespoň zastupování před soudem“.⁶⁵ Jde-li o přístup k právní pomoci pro účely opravných prostředků (ať už proti rozhodnutí o přemístění, či během zajištění za účelem přemístění), rozsah právní pomoci zůstává v zásadě stejný jako doposud.⁶⁶

Výše uvedené předpisy – procedurální a přijímací směrnice a nařízení Dublin III – jsou součástí Společného evropského azylového systému (SEAS) a vztahují se na žadatele o mezinárodní ochranu. Lze shrnout, že tyto předpisy požadují **zajištění bezplatné právní pomoci pro soudní řízení na žádost**.

V ZZC se vedle žadatelů o mezinárodní ochranu mohou octnout také cizinci podléhající návratové směrnicí, kteří jsou zajištěni za účelem vyhoštění. Návratová směrnice stanoví trochu nižší požadavky na bezplatné právní poradenství pro cizince, kteří jí podléhají, než předpisy SEAS.

Podle čl. 13 odst. 4 **návratové směrnice** členské státy na žádost zajistí bezplatné poskytnutí potřebné právní pomoci nebo zastoupení v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy či pravidly týkajícími se právní pomoci. Podle Soudního dvora EU (SDEU) se toto ustanovení uplatní pro řízení o opravném prostředku.⁶⁷ V souladu s čl. 16 odst. 2 směrnice se cizincům „na požádání umožní navázat včas kontakt s právními zástupci“. Příslušné a způsobilé mezinárodní i vnitrostátní nevládní organizace mají mít možnost navštěvovat ZZC; jejich návštěvy však mohou podléhat schválení.⁶⁸ Zajištění cizinci mají pravidelně dostávat informace o svých právech včetně práva kontaktovat uvedené nevládní a mezinárodní organizace.⁶⁹

63 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1351 o řízení azylu a migrace, o změně nařízení (EU) 2021/1147 a (EU) 2021/1060 a o zrušení nařízení (EU) č. 604/2013.

64 Čl. 21 odst. 1 AMMR.

65 Článek 43 odst. 5 nařízení AMMR.

66 Srov. čl. 43 a čl. 44 odst. 4 AMMR a čl. 27–28 nařízení Dublin III.

67 Rozsudek SDEU ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida proti Francii, C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 64, curia.europa.eu.

68 Článek 16 odst. 1 návratové směrnice.

69 Článek 16 odst. 5 návratové směrnice.

4. Zákonné předpisy

Podobně jako unijní úprava je i vnitrostátní právní úprava bezplatné právní pomoci pro žadatele o mezinárodní ochranu širší ve srovnání s úpravou právní pomoci cizincům neoprávněně pobývajícím na území, kteří jsou zajištěni v ZZC.

Specifickým druhem právní pomoci jsou situace, kdy právník **zastupuje** cizince jako zmocněnec.⁷⁰ Takovým zmocněncem se stává právník (advokát či pracovník nevládní organizace zabývající se poskytováním právní pomoci cizincům) **na základě plné moci** udělené pro určitý úkon či pro celé řízení. Podílí se na vypracování písemností pro dané řízení, účastní se jednotlivých úkonů, např. jednání, pohovoru a podobně. V řízení ve věci mezinárodní ochrany jsou pro činnost zmocněnců stanoveny určité odchylky, např. nemohou jakkoli zasahovat do vedení pohovoru⁷¹ a rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany se doručuje nejen zmocněnci, ale i samotnému žadateli.⁷²

Podle § 10 odst. 1 zákona o azylu OAMP vyzývá cizince jako žadatele o mezinárodní ochranu k poskytnutí údajů k podané žádosti. V rámci výzvy musí OAMP cizince **poučit o právu kdykoliv se obrátit se žádostí o pomoc na osobu zabývající se poskytováním právní pomoci** nebo ochranou zájmů uprchlíků a na Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR).⁷³

Účastník řízení má podle § 21 odst. 1 zákona o azylu **právo požádat o pomoc** právníckou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům; Ministerstvo vnitra přispěje právnícké nebo fyzické osobě, která má s ministerstvem uzavřenu písemnou smlouvu o poskytování právní pomoci, na úhradu nákladů spojených s poskytováním bezplatné právní pomoci. Tím není dotčeno právo cizince nechat se zastupovat advokátem, za jehož služby bude platit.⁷⁴ Cizinec má **právo na kontakt s právníkem**. Zákon o azylu předpokládá, že právní pomoc bude probíhat **v prostorách azylového zařízení** k tomu vymezených.⁷⁵ Ministerstvo vnitra vydává ubytovací řád pro azylová zařízení. V něm stanoví mimo jiné práva a povinnosti osob ubytovaných v azylových zařízeních včetně možnosti přístupu k bezplatné právní pomoci v azylovém zařízení.⁷⁶

Zajištění podle zákona o Policii⁷⁷ obvykle předchází zajištění podle zákona o pobytu cizinců.⁷⁸ Podle § 24 odst. 4 zákona o Policii má osoba omezená na svobodě **právo zajistit**

70 Ustanovení § 33 správního řádu.

71 Ustanovení § 23 odst. 6 zákona o azylu.

72 Ustanovení § 24a odst. 3 zákona o azylu.

73 Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o azylu.

74 Ustanovení § 21 odst. 2 zákona o azylu.

75 Ustanovení § 21 odst. 3 zákona o azylu.

76 Ustanovení § 83 odst. 2 písm. e) zákona o azylu.

77 Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Podle § 27 odst. 1 je policista oprávněn zajistit cizince v různých situacích, které mohou vést k dalšímu zajištění do ZZC.

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

si 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.

Jde-li o cizince zajištěné v ZZC, podle § 131 zákona o pobytu cizinců provozovatel zařízení seznámí zajištěného cizince při jeho umístění do zařízení, nebo neprodleně po něm, s právy a povinnostmi, které se vztahují k jeho pobytu v zařízení, s možností **přístupu k bezplatné právní pomoci v zařízení** a s vnitřním řádem zařízení. Seznámení se provede v mateřském jazyce cizince nebo v jazyce, kterým je cizinec schopen se dorozumět. Informace o právech a povinnostech zajištěného cizince a vnitřní řád zařízení jsou umístěny tak, aby byly přístupné všem zajištěným cizincům.⁷⁹

Podle § 85a odst. 2 zákona o azylu se na zajištěného žadatele o mezinárodní ochranu „hledí [...] pro účely pobytu v zařízení pro zajištění cizinců jako na cizince zajištěného podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky“. V situaci, kdy jsou ve stejných zařízeních vedle sebe neoprávněně pobývající cizinci a žadatelé o mezinárodní ochranu a dojíždějící právníci poskytují právní pomoc oběma skupinám osob za stejných podmínek, budu v [právním posouzení](#) vycházet zpravidla⁸⁰ z té úpravy, která požaduje vyšší standard při poskytování a dostupnosti právní pomoci.

Podle § 144 odst. 3 zákona o pobytu cizinců má zajištěný cizinec „**právo přijímat v zařízení návštěvy advokáta nebo zástupce právnické osoby**, který prokáže, že předmětem její činnosti je oprávnění poskytovat právní pomoc cizincům“.

Na právní pomoc v obou typech zařízení (azylová zařízení, ZZC) pamatuje i zákon o advokacii. Obsahuje obecnou úpravu poskytování bezplatné právní pomoci advokáty.⁸¹ V § 18b umožňuje na základě žádosti SUZ určit advokáta k poskytnutí **jednorázové právní porady cizincům v azylových zařízeních a v ZZC**.⁸²

Pro soudní řízení ve věcech mezinárodní ochrany, zajištění a vyhoštění je úprava sjednocena. Soudní řád správní zakotvuje v § 35 odst. 5 **zastoupení žadatelů o mezinárodní ochranu a cizinců čelících vyhoštění či zajištění** právnickou osobou, která se zabývá poskytováním právní pomoci cizincům a uprchlíkům.⁸³ Této právnické osobě však soudy nemohou přiznat náhradu nákladů řízení.⁸⁴ Soudní řád správní počítá u žadatelů a dalších cizinců v § 35 odst. 10 též s ustanovením právního zástupce z řad

79 Ustanovení § 131 zákona o pobytu cizinců.

80 Nebude-li z kontextu zřejmé, že je potřeba odlišit žadatele o mezinárodní ochranu od navracených cizinců, např. pro účely samotného řízení.

81 Ustanovení § 18 odst. 2, § 18a a 18b zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

82 Ustanovení § 18b zákona o advokacii.

83 Konkrétně v § 35 odst. 5 soudního řádu správního se uvádí: „Domáhá-li se soudní ochrany účastník žalobou ve věci mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, může být zastoupen též právnickou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Za právnickou osobu jedná k tomu pověřený její zaměstnanec nebo člen, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie. Ustanovení tohoto odstavce o zastoupení cizince právnickou osobou se použije i v případech, ve kterých se uplatní přímo použitelný předpis Evropské unie z oblasti volného pohybu pracovníků.“

84 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2008, č. j. 4 Azs 51/2008-79.

advokátů, obdobně jako jiným nemajetným osobám. Zkoumá se, jestli jsou splněny „předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv“.⁸⁵ Zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti.⁸⁶

⁸⁵ Ustanovení § 35 odst. 10 první věty soudního řádu správního.

⁸⁶ Ustanovení § 35 odst. 10 poslední věty soudního řádu správního.

Význam právního poradenství pro přístup k soudu

Odpovídající právní poradenství úzce souvisí s přístupem cizince k soudu. Pro soudní řízení je naprosto klíčová a do značné míry určující správní žaloba (podrobněji viz část [Význam precizně formulovaných žalob v cizineckých věcech](#)). **Ochrana práv cizince před soudem se přímo odvíjí od přiléhavosti a přesvědčivosti žalobní argumentace.**

Argumentace musí být uvedena ve lhůtě pro podání žaloby (zásada koncentrace soudního řízení).

Žaloba musí obsahovat žalobní body. Z nich musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.⁸⁷ Obecně platí, že soud přezkoumává správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů.⁸⁸ Jde o projev dispoziční zásady. Pokud žaloba neobsahuje žádný náznak žalobního bodu, lze tento nedostatek odstranit pouze v době plynutí žalobní lhůty.⁸⁹ Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce rovněž jen ve lhůtě pro podání žaloby.⁹⁰ Na rozdíl od jiných oblastí správního práva⁹¹ je žalobní lhůta v cizineckých věcech kratší: v řízení ve věci mezinárodní ochrany 30 dnů, anebo 15 dnů,⁹² ve věci zajištění 15 dnů,⁹³ v řízení ve věci správního vyhoštění 10 dnů.⁹⁴

Cizinci v ZZC podávají žaloby například proti zajištění, proti vyhoštění či ve věcech mezinárodní ochrany. V těchto oblastech soudy již některá přísná pravidla zmírnily.

Například ve věcech **mezinárodní ochrany** přihlížejí k tomu, že žadatelé jsou cizinci a mají jazykový handicap. Na formulaci žalobních bodů tak kladou nižší požadavky.⁹⁵ Výjimečně se

87 Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního.

88 Ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

89 Ze starší judikatury vyplývalo, že k odstranění této vady nemusel žalobce být soudem vyzván, pokud již uplynula žalobní lhůta. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40, publ. pod č. 113/2004 Sb. NSS. Pozdější judikatura dovodila povinnost soudu k odstranění této vady vyzvat, seznámil-li se soud s obsahem žaloby zjevně v době běhu lhůty, ve které lze vady podání odstranit. Rozsudky ze dne 31. ledna 2006, č. j. 5 Azs 311/2005-44, ze dne 9. března 2016, č. j. 1 As 22/2016-26, a nález Ústavního soudu ze dne 1. dubna 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01.

90 Ustanovení § 71 odst. 2 soudního řádu správního.

91 Žalobní lhůta podle soudního řádu správního je 2 měsíce. Ustanovení § 71 odst. 1 soudního řádu správního.

92 Ustanovení § 32 zákona o azylu. V době, jíž se týká šetření, byla žalobní lhůta pouze 15 dnů.

93 V době, jíž se týká šetření, byla žalobní lhůta 30 dnů.

94 Ustanovení § 172 zákona o pobytu cizinců.

95 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. února 2010, č. j. 2 Azs 10/2009-61. Za žalobní bod NSS považoval i takto formulovanou výtku žalobce: „Domnívám se žalovaný v předchozím řízení o udělení azylu porušil m. j. § 12 zákona č. 325/1999 Sb. o azylu; domnívám se, že žalovaný měl posuzovat mou žádost podle § 12 zákona o azylu, neboť splňuji podmínky pro udělení azylu, resp. doplňkové ochrany, neboť jsem v zemi původu pronásledován a moje ekonomické problémy jsou jen důsledkem. Navíc mám v České republice rodinné vazby, a to jednak manželku, ale také sestru.“

Ize v soudních řízeních ve věci mezinárodní ochrany odchýlit od zásady koncentrace řízení. Podle čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice⁹⁶ je to možné tehdy, pokud žalobce uvádí skutečnosti vztahující se k pronásledování či vážné újmě, které doposud nemohly být posouzeny. Toto pravidlo je částečně provedeno v § 32 odst. 9 zákona o azylu, podle kterého soud „zohlední i nové důležité skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva, jedná-li se o takové skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy; v tomto rozsahu není soud vázán žalobními body. (...)“

Při přezkumu **zajištění** cizince se nově neuplatní pravidlo soudního přezkumu v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a **správní soud je oprávněn, resp. povinen identifikovat případné další nezákonnosti zajištění**.⁹⁷ Přesto i zde k důkladnému přezkumu zásadně pomůže dobře formulovaná žaloba, zejména proto, že soudy zde rozhodují ve velmi krátkých lhůtách.⁹⁸

Konečně v soudním řízení týkajícím se **vyhoštění** může dojít k prolomení zásady koncentrace, pokud by zde bylo riziko porušení mezinárodněprávních závazků. I zde je vhodné, aby na riziko porušení zásady nenavrácení, a tedy na nutnost prolomit zásadu koncentrace, poukázal žalobce.

I obecněji formulované žalobní body v souladu s uvedenou judikaturou postačují k projednání žaloby. Tento výklad využívaný v cizineckém právu měl umožnit snazší přístup k soudu pro cizince, kteří neovládají český jazyk a špatně se orientují v českém právním řádu (viz kapitolu [Kontinuita právní pomoci](#)). Nyní však tento výklad vede někdy k tomu, že se za projednatelné považují i žaloby s velmi obecnými žalobními body. Projednatelnost žaloby je pak považována za náznak toho, že ustanovení právního zástupce pro soudní řízení není potřeba k ochraně práv cizince.

Právní zástupce pro soudní řízení tak často není ustanoven. Právní pomoc cizinci v tom případě končí bezplatnou právní pomocí ve správním řízení podáním návrhu k soudu, u něhož se předpokládalo, že ho doplní ustanovený zástupce.

96 Podle něj členské státy Evropské unie musí zajistit, aby měl žadatel v řízení o udělení mezinárodní ochrany k dispozici účinný opravný prostředek, jehož podstatou je alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně posouzení jak skutkové, tak právní stránky věci, které je úplné a ex nunc (tj. podle stavu ke dni rozhodnutí soudu). Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2017, č. j. 5 Azs 293/2016-21.

97 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. listopadu 2022, č. j. 34 Az 36/2022-32, bod 23, publ. pod č. 4439/2023 Sb. NSS. Rozsudek vychází z rozsudku SDEU ze dne 8. listopadu 2022 ve spojených věcech C-704/20 a C-39/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2022:858, bod 88. Podle něho soud musí „přihlédnout ke všem okolnostem, zejména skutkovým, které mu byly předloženy, jak jsou doplněny nebo objasněny v rámci procesních opatření, která považuje za nezbytné přijmout na základě svého vnitrostátního práva, a na základě těchto okolností případně uplatnit nesplnění podmínky zákonnosti plynoucí z unijního práva, i když toto nesplnění nebylo uplatněno dotyčnou osobou“ (zvýraznění doplněno). Podle Krajského soudu v Brně je tak nutno z judikatury SDEU dovodit, že správní soud je povinen při přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince přihlížet i k vadám a nezákonnostem rozhodnutí, které zjistí sám, bez ohledu na námitky uplatněné žalobcem.

98 Srov. např. § 46 odst. 8, § 73 odst. 7 zákona o azylu a § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (do sedmi pracovních dnů ode dne doručení správního spisu).

5. Význam precizně formulovaných žalob v cizineckých věcech z pohledu soudů

Pro doplnění kontextu uvedu vyjádření soudů k dotazům zasláným v rámci šetření:

- (1) Vnímají soudy nějaké nedostatky, z nichž by vyplývalo, že právní zastupování cizinců a žadatelů o mezinárodní ochranu, jak je aktuálně nastaveno, ovlivňuje určitým způsobem jejich efektivní přístup k soudu (z dlouhodobého hlediska i v současnosti, tj. na jaře 2023)?
- (2) Vnímají soudy s ohledem na koncentraci soudního řízení správního jako problematické nastavení, kdy je bezplatná právní pomoc poskytována pouze pro řízení před správním orgánem a pro účely soudního řízení žádá cizinec o ustanovení nového zástupce?
- (3) Jak probíhá ustanovování zástupců cizincům podle § 35 odst. 10 s. ř. s. na daném soudě?
- (4) Nastávají situace, kdy právní zástupce není na základě žádosti ustanoven, jak často a z jakého důvodu?
- (5) Jaké jsou zkušenosti s právním zastupováním před soudy ze strany neziskových organizací, k jejichž činnosti patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům podle § 35 odst. 5 s. ř. s.?

Vyjádření soudů doplňují též názory soudů vyjádřenými v judikatuře.

Nejvyšší správní soud se v rozšířeném senátu vyjádřil k důležitosti formulace žalobních bodů: „**Míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane.** Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci žalobcova advokáta“⁹⁹ (zvýraznění doplněno). „S ohledem na [...] dispoziční zásadu obsah a kvalita žaloby tak v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu.“¹⁰⁰

V cizinecké agendě se psaní tzv. formulářových žalob dlouhodobě považuje za nešvar. Od počátku to otevřeně ve svých rozsudcích pojmenovaly soudy.¹⁰¹ Podávání takových

99 Zvýraznění doplněno. Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. srpna 2010, sp. zn. 4 As 3/2008, 2162/2011 Sb. NSS, všechna rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz.

100 Rozsudek NSS ze dne 23. června 2005, sp. zn. 7 Afs 104/2004. Viz též BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr: Soudní řád správní komentář. [on-line]. 3. aktualizace. Komentář k ustanovení § 71. Praha: C. H. Beck, 2016.

101 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2005, č. j. 3 Azs 215/2004-4: „Podle zkušeností Nejvyššího správního soudu žalobci velmi často podávají tzv. formulářové žaloby; v těch vedle předtištěné identifikace žalovaného ručně doplňují identifikaci vlastní osoby, specifikují soud, jemuž je podání určeno, a dále k předtištěným obecně formulovaným žalobním námitkám ručně dopisují konkrétní skutková tvrzení, a to buď sami, nebo za pomoci pracovníků nevládních organizací, či pracovníků pobytových středisek.“

žalob je podle Nejvyššího správního soudu¹⁰² způsobeno jednak postavením žadatelů o mezinárodní ochranu (jde o „osoby bez znalosti, nebo jen s minimální znalostí českého jazyka a českého kulturního a právního prostředí“), jednak velmi krátkými lhůtami k podání opravných prostředků: „V tak krátké době je pro tyto osoby velice obtížné, ne-li nemožné, žalobu kvalifikovaně zpracovat. Proto jsou zpravidla odkázány na pomoc buď nevládních organizací (jejichž možnosti však zdaleka nejsou neomezené), nebo ex offo ustanovených právních zástupců.“¹⁰³

Soudy i ve vyjádření v rámci šetření opakovaně poukazyvaly na to, že žaloby jsou **obecné a nepřiléhavé případu cizince**.

Krajský soud v Brně uvedl, že „ve věcech mezinárodní ochrany převažují žaloby, které jsou na hranici projednatelnosti. Žalobní argumentaci začasť tvoří jeden odstavec textu, který obsahuje stručnou rekapitulaci důvodů, pro něž dotyčný žalobce žádá o mezinárodní ochranu. Ten doprovází obecně formulovaná námitka, že žalobce nesouhlasí s jejím neudělením.“ Podle Krajského soudu v Českých Budějovicích „nejčastějším příkladem nedostatků jsou obecně formulovaná žalobní tvrzení, která nekorespondují se situací žalobce“. Krajský soud v Hradci Králové uvádí: „Není výjimečné, že žaloby v cizineckých věcech (např. ve věcech mezinárodní ochrany) obsahují pouze obecný výčet porušení jednotlivých ustanovení správního řádu a dalších předpisů.“ Obdobně ve vyjádření Krajského soudu v Praze stojí: „U žalob podávaných cizinci nacházejícími se v zařízení pro zajištění cizinců jsem opakovaně zaznamenal podávání žalob **kopírujících jeden a týž vzor**, [...] vzor zpravidla obsahuje jen označení napadaného rozhodnutí a prostý paragrafový výčet ustanovení správního řádu nebo zákona o pobytu cizinců, u nichž je pouze obecně tvrzeno porušení, ovšem často zcela bez vazby na příběh konkrétního cizince“. (zvýraznění doplněno)

Krajský soud v Hradci Králové má nicméně za to, že v návaznosti na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS¹⁰⁴ se snížil počet blanketních žalob. Nenaplnila se prvotní obava, že závěry NSS v kombinaci s úpravou koncentrace řízení ve správním soudnictví a krátkými lhůtami pro podání žaloby ve věci mezinárodní ochrany povedou k výraznému omezení efektivního přístupu žadatelů k soudu.

Krajský soud v Praze shledává, že „relativní obecnost žalob ve věcech mezinárodní ochrany je do značné míry dána typem žalobců, kteří u nás nejčastěji podávají žaloby, neboť se většinou jedná o situace, které by měly být řešeny prostřednictvím zákona o pobytu cizinců, nikoliv zákona o azylu (typicky je v těchto případech žádost o azyl podána poté, kdy je dlouhodobě neoprávněně pobývající cizinec zadržen policií). V těchto případech je poměrně obtížné sepsat žalobu, která by byla ‚kvalitní‘, protože žaloba nemůže být odtržena od skutkových okolností a nemůže si vymýšlet argumenty, které na danou situaci nesedí.“

Soudy se také setkávaly s případy žalob s **identickou argumentací** „v mnoha dalších případech (a to u různých krajských soudů po celé České republice) [...] téhož právního

102 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2009, č. j. 1 Azs 72/2008-28.

103 V době podání návrhu Ústavnímu soudu byla žalobní lhůta pouze 7 dnů, nyní už činí 15 dnů.

104 Sp. zn. 10 Azs 65/2017 a sp. zn. 3 Azs 66/2017.

zástupce, jež se od ostatních žalob v obdobných věcech odlišuje jen v minimální míře“.¹⁰⁵
V těchto případech soudy nepřiznaly ustanoveným advokátům náhradu nákladů řízení.¹⁰⁶

Jedním z dalších problémů může být **kontinuita právní pomoci**, tedy situace, kdy se v průběhu soudního řízení věci zhostí jiný právník, který nezná dobře případ a jehož přístup k žadateli je omezen praktickými překážkami.¹⁰⁷ Těmito překážkami může být jednak vzdálenost advokáta od stěžovatele a nutnost za ním cestovat, jednak potřeba zajistit rychle tlumočení. Bez tlumočnicka může být advokát odkázán na obsah spisu, který nemůže konfrontovat s pohledem svého klienta. Naopak, pokud zůstane bez přístupu ke spisu a „nenaváže myšlenkově na svého předchůdce a rozhodnutí krajského soudu napadne z jiných důvodů, než bylo napadáno rozhodnutí ministerstva, [...] ve svém důsledku [to] způsobuje nepřipustnost takové kasační stížnosti“.¹⁰⁸

V minulosti se mnohdy dostalo ocenění **práci nevládních organizací při zastupování žadatelů** o mezinárodní ochranu, neboť často rozumí složité situaci žadatelů. Náročnost efektivní právní pomoci spočívá ve znalosti specifik tohoto řízení, např. v nutnosti umět pracovat s tlumočnickem, vyhledávat informace o zemi původu či porozumět odlišnému kulturnímu kontextu, z něhož část žadatelů přichází.¹⁰⁹ V té době se jen málo advokátů této oblasti práva věnovalo.¹¹⁰

Některé soudy na můj dotaz vyjádřily aktuální zkušenosti se **zastupováním ze strany neziskových organizací**. Považovaly je za „zdařilé“, neboť jsou „kvalitně vybaven[y] znalostí judikatury českých, ale i evropských soudů, praktickými znalostmi a především skutečnou snahou cizincům pomoci. [...] Žaloby podané neziskovou organizací jako zástupcem bývají detailněji propracované, reflektující aktuální situaci v zemi původu a judikaturu a rovněž z nich bývá patrnější užší spolupráce přímo s žalobcem“.¹¹¹ V poslední době (myšleno na jaře 2023) byly případy, kdy nezisková organizace přímo zastupovala žalobce, minimální. Pokud jde o minulost, jeden ze soudů uvedl: „přestože se v řadě případů také jednalo o typizované žaloby, ostatní podání [...] byla ve většině případů obsahově poměrně kvalitní, individuálněji zaměřená, obsahující přílehavější argumentaci včetně odkazů

105 Viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, č. j. 52 A 43/2018-188, ze dne 5. prosince 2019.

106 Viz rozsudek výše.

107 JURMAN, M. Praktické problémy zastupování žadatelů o azyl. In JÍLEK, D., KLEČKOVÁ, R., KOPALOVÁ, M., KOSAŘ, D.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Sborník. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 189–192.

108 Tamtéž, str. 194.

109 Tamtéž, str. 191: „Ponejvíce v případech, které se pracovníkům nevládní organizace jeví být spornými, se tito angažují více a pro žalobce sami připravují žaloby a případně je i sami při jednání u soudu zastupují. [...] Žadatelům o azyl se tímto dle mého názoru dostane nejlepší a nejkvalifikovanější pomoci, neboť pracovníci nevládních organizací si dostatečně uvědomují specifika azylového řízení a zejména specifčnost postavení osob, které často nechápou způsob evropského myšlení a jsou na kvalitu poskytnuté pomoci zcela odkázány.“

110 „Asi není tajemstvím, že v České republice se během posledních let vyprofilovala určitá skupina advokátů, kteří poskytují své služby zcela pravidelně žadatelům o azyl, aniž by kvalita jejich služeb byla v přímé úměře s počtem klientů a jejich spokojeností.“ Tamtéž, str. 190.

111 Vyjádření Krajského soudu v Plzni ze dne 3. dubna 2023, Spr. 662/2023.

na relevantní judikaturu.“¹¹² Podle jednoho ze soudců Krajského soudu v Praze „kvalitu zastoupení těmito organizacemi lze označit jako proměnlivou – **dobrou stránkou je znalost právní úpravy a judikatury**. Negativní stránkou je, že v řadě případů jsou žaloby spíše obecnou **polemikou bez dostatečného provázání s konkrétní věcí**“.¹¹³ (zvýraznění doplněno)

Krajský soud v Brně zaznamenal v době vyjádření (jaro 2023) nově např. „žaloby ve věcech zajištění cizinců [...] s žádostí o přiznání odkladného účinku žalobě, což však neodpovídá procesní úpravě daného řízení. **Znatelně pak oproti předcházejícím letům poklesl celkový počet těchto žalob**“.¹¹⁴ (zvýraznění doplněno) Tuto praxi zaznamenal i Krajský soud v Ostravě. Krajský soud v Praze poukázal na to, že ač měl v roce 2023 sérii žalob ve věcech zajištění, kdy se jednalo o shodné žaloby, zároveň správně identifikovaly vady spočívající v nedostatečném odůvodnění délky prodloužení, a z tohoto důvodu jim bylo vyhověno. Ostatní soudy se vyjádřily tak, že v současné době evidují **nízký počet případů u svých soudů** či „nezaznamenaly žádnou zásadní změnu oproti předchozímu období“.¹¹⁵

Městský soud v Praze uvedl, že **nelze odlišit úkony, které byly sepsány v rámci bezplatné právní pomoci**, a pokud by jakékoliv nedostatky soud shledal, nepovažuje za vhodné „jakkoli hodnotit úroveň poskytovaných právních služeb jinou formou než v odůvodnění [svých] rozhodnutí“.

Specifický problém pro soudy představuje **těž podání žaloby ve věci zajištění ke konci žalobní lhůty bez právního zastoupení**. V takovém případě se někdy stává, že v době rozhodování soudu je cizinec již vyhoštěn. Soudy sice rozhodují o žalobě, případně ustanovují zástupce, ale mají potíže doručit rozsudek anebo usnesení o ustanovení zástupce (a v druhém případě poté i potíže dokončit v krátké době celé řízení).¹¹⁶ Tato nesnáze byla částečně spojována s 30denní lhůtou k podání žaloby ve věci zajištění, která od té doby byla zkrácena na 15 dnů.¹¹⁷ Pravděpodobně se týkala hlavně rozhodnutí o zajištění na dobu 30 dnů.¹¹⁸

6. Pokles počtu kasačních stížností

Pokusil jsem se zjistit, zda skutečně došlo k propadu četnosti soudního přezkumu zajištění, jak uvedlo několik soudů. Ze statistik Ministerstva spravedlnosti **nelze odlišit počty žalob proti zajištění podle zákona o pobytu cizinců**. Z veřejně dostupných informací¹¹⁹ jsem byl

112 Vyjádření Krajského soudu v Brně ze dne 11. dubna 2023, Spr 382/2023-15. Podle Krajského soudu v Ústí nad Labem „zejména z dřívějších dob je dobrá zkušenost se zastupováním Organizací pro pomoc uprchlíkům“, která byla v řízení profesionální; podobně se vyjádřil Krajský soud v Českých Budějovicích a Krajský soud v Ostravě.

113 K tomuto závěru se připojila i další soudkyně Krajského soudu v Praze.

114 Žádost o odkladný účinek v žalobě proti zajištění jsme našli i ve spisu zn. 32 A 4/2023.

115 Krajský soud v Hradci Králové a některých soudců Krajského soudu v Praze.

116 Sdělení Krajského soudu v Praze.

117 Ustanovení § 172 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Žalobní lhůta se zkrátila s účinností od 30. června 2023.

118 Z databáze doručených rozhodnutí o zajištění víme, že existují i rozhodnutí s délkou zajištění delší než 30 dnů.

119 Vycházíme z veřejně dostupných statistických kritérií Nejvyššího správního soudu. Informace lze získat po zadání rozhodných kritérií zde: <https://www.nssoud.cz/informace-pro-verejnost/otevrena-data-k-soudni->

schopen získat pouze informace o podaných **kasačních stížnostech** ve věcech zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců. **V roce 2022 nastal výrazný pokles**, jak to ilustrují tabulky 1–3.

Podle dat k 31. prosinci 2023 Nejvyšší správní soud obdržel ve věcech zajištění podle zákona o pobytu cizinců 19 kasačních stížností. Oproti roku 2018 tak v roce 2023 činil nápad kasačních stížností 11 %, což znamená pokles o 89 %. Totéž vyplývá z omezeného vzorku spisů, do nichž jsem nahlédl v rámci šetření. Z 16 spisů ve věci vyhoštění a zajištění proti rozhodnutí o zajištění podali cizinci proti rozhodnutí o zajištění správní žalobu jen v 6 případech.

Důvodem pro takto výrazný pokles zřejmě není snížení počtu rozhodnutí o zajištění a o prodloužení zajištění cizince. Výroční zprávy Ministerstva vnitra o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky o výrazném snížení počtu zajištěných cizinců nesvědčí.¹²⁰

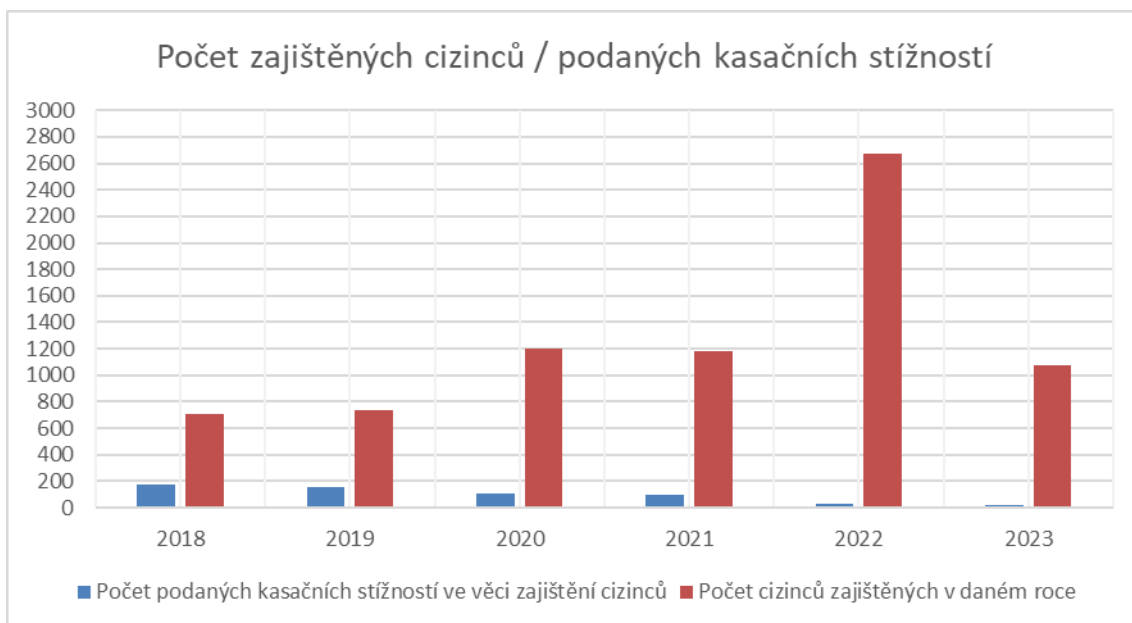
Tabulka 1. Počet podaných kasačních stížností ve věci zajištění a zajištěných cizinců

Rok	Počet kasačních stížností	Počet zajištěných cizinců
2018	173	704
2019	157	738
2020	111	1 203
2021	100	1 179
2022	27	2 669
2023	19	1 071

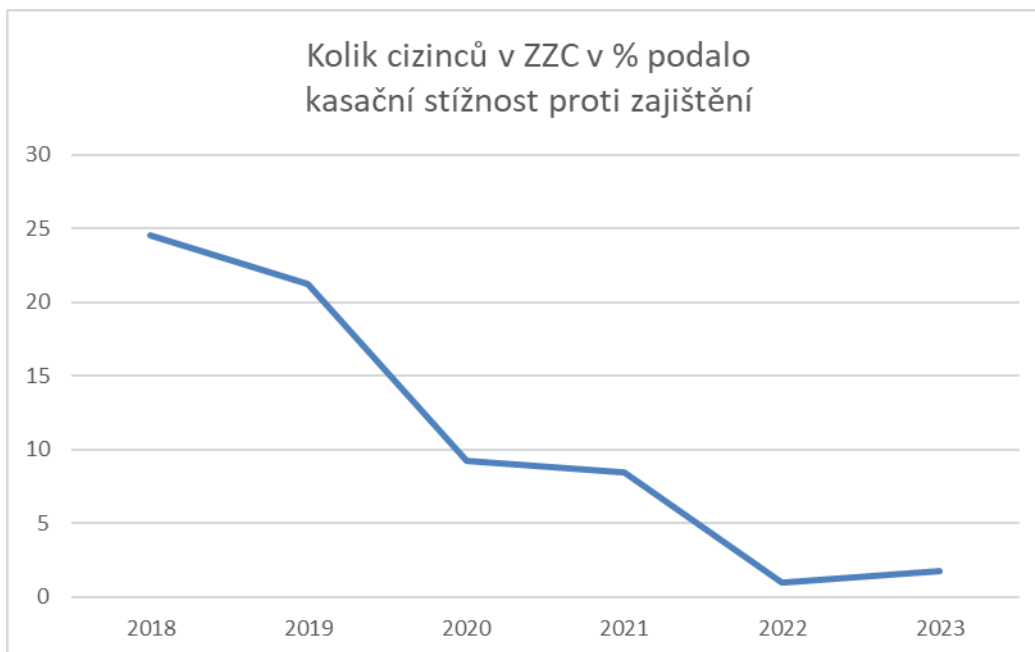
cinnosti. Kritéria, z nichž jsme vycházeli: typ věci: pobyt cizinců; typ řízení: žaloba proti rozhodnutí; účastník řízení: Krajské ředitelství cizinecké policie (kasační stížnosti směřující proti ŘSCP se týkají rozhodnutí ve věci správního vyhoštění či rozhodnutí o povinnosti vycestovat z území; proto tyto kasační stížnosti nejsou v počtech zahrnuty).

120 Výroční zprávy dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/vyrocní-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace.aspx>. Z nich vycházejí i následující tabulky.

Tabulka 2. Počet zajištěných cizinců a podaných kasačních stížností ve věci zajištění



Tabulka 3. Podíl podaných kasačních stížností ve věci zajištění ve vztahu k počtu zajištěných cizinců.



Příčina tak výrazného poklesu kasačních stížností ve věcech zajištění podle zákona o pobytu cizinců není zřejmá. Nemusí jí nutně být změna v přístupu k právní pomoci, nicméně tato okolnost může hrát významnou roli.

Dalším faktorem by mohla být velmi krátká délka zajištění. Pokud je cizinec propuštěn na svobodu dřív, nestihne před propuštěním podat kasační stížnost, a pak k tomu již ani

nemá důvod. V roce 2022 byla průměrná délka zajištění podle výroční zprávy SUZ 36,9 dne, medián délky pobytu byl 17 dnů.¹²¹

Žalobní lhůta proti rozhodnutí ve věci zajištění je 15 dnů. Řízení před krajským soudem by mělo trvat sedm pracovních dnů.¹²² Vyjdeme-li z toho, že polovina cizinců v roce 2022 (cca 1 300 cizinců) byla zajištěna 17 dnů či méně, může to vysvětlovat, proč tito cizinci nepodali kasační stížnost. Pravděpodobně byli propuštěni ze ZCC ještě před řízením anebo během řízení před krajským soudem. Průměrná délka zajištění však naznačuje, že stále téměř polovina zajištěných cizinců (1 300) mohla být zajištěna dva měsíce.¹²³ Více než tisíc zajištěných cizinců tak mohlo v roce 2022 zvažovat podání kasační stížnosti. I pokud bychom vyšli z takto sníženého počtu, bude podíl podaných kasačních stížností výrazně nižší než v předchozích letech.

Z dotazníků spokojenosti s právní pomocí v ZCC Bělá-Jezová (jedno ze tří ZCC na území) navíc vyplývá, že ve srovnání s předchozími lety **právě v roce 2022 většina cizinců nevyplnila dotazník spokojenosti s právní pomocí, jak popisují v části 3. Systém ověřování kvality právní pomoci** (Dotazníky spokojenosti). **Hledat možnou souvislost s právní pomocí je tedy namístě.**

121 Maximální délka pobytu činila 319 dnů (1 cizinec státní příslušnosti Egypt), minimální 0 (2 cizinci státní příslušnosti Sýrie). Správa uprchlických zařízení: výroční zpráva 2022, dostupná z https://www.suz.cz/wp-content/uploads/2023/06/2022_vyrocní_zprava_web-1.pdf, str. 19. Ve výročních zprávách SUZ za roky 2021 a 2020 se průměrná délka zajištění neuvádí. Obdobně jsme tuto informaci nenašli v každoročních zprávách o migraci a integraci.

122 Ustanovení § 172 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

123 Např. pokud by 1 469 cizinců bylo zajištěno po dobu 17 dnů a 1 200 po dobu 60 dnů, průměrná délka zajištění by byla $36,33$ ($1469 \cdot 17 + 1200 \cdot 60$) / $2669 = 36,33$.

Právní posouzení

1. Systém bezplatné právní pomoci pro cizince zbavené svobody

1.1 Nezávislost poskytovatele právní pomoci a správního orgánu, který spravuje systém právní pomoci

Přijímací směrnice požaduje, aby zájmy osob poskytujících bezplatnou právní pomoc nebyly a ani potenciálně nemohly být v rozporu se zájmy žadatele.¹²⁴

Podle zahraničních zdrojů je nezávislost poskytovatelů právní pomoci klíčová.

Rada evropských advokátních komor (Council of Bars and Law Societies of Europe, CCBE)¹²⁵ požaduje zachovat nezávislost poskytovatele právní pomoci na státu a doporučuje, aby poskytovatel právní pomoci nebyl zaměstnanec státu.¹²⁶ Právní poradci by se měli vyhnout střetu zájmů a bránit se proti nevhodnému zasahování do své práce. Poskytovatel právní služby by se neměl řídit pokyny či instrukcemi, přímými či nepřímými od nikoho jiného než od klientů. Zájem klienta by měl být klíčový také pro posouzení, jakou právní pomoc právník poskytne.¹²⁷

Správní orgán, který spravuje organizaci bezplatné právní pomoci, by měl rovněž být nezávislý.¹²⁸ Případné spory mezi poskytovatelem právní pomoci a správcem systému právní pomoci by neměly mít žádný dopad na vyplacení odměny za poskytnutí právní pomoci.¹²⁹

V Rakousku přesunutí organizace systému bezplatné právní pomoci na vládní instituci (BBU) vyvolalo kritiku, že takový krok ovlivní nezávislost poskytovatelů právní pomoci. V reakci na to BBU přijala řadu kroků s cílem posílit nezávislost na správním orgánu rozhodujícím věci mezinárodní ochrany.¹³⁰

V Evropě existují různé systémy, kdy bezplatnou právní pomoc zajišťují právníci z veřejné správy, advokáti nebo právníci pracující pro neziskové organizace. Většina států však

124 Článek 9 bod 6 přijímací směrnice. Viz též čl. 29 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1346, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění) (dále jen „revidovaná přijímací směrnice (2024/1346)“.

125 CCBE. Doporučení k právní pomoci, 31. března 2023. Dostupné z: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO_JUSTICE/ATJ_Guides_recommendations/EN_ATJ_20230331_CCBE-Recommendations-on-legal-aid.pdf.

126 Tamtéž, bod 2.1.

127 Tamtéž, bod 2.

128 Tamtéž, bod 5.2.

129 Tamtéž, části 3.5.

130 EUAA: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union, 2023, (EUAA. Výroční zpráva o azylu v EU, 2023) dostupná z: <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2023>.

kombinuje různé poskytovatele právní pomoci.¹³¹ Podle přijímací směrnice bezplatnou právní pomoc a zastupování poskytují oprávněné kvalifikované osoby, **jejichž zájmy nejsou a ani by potenciálně nemohly být v rozporu se zájmy žadatele.**¹³²

Unijní legislativa výběr poskytovatele právní pomoci nechává na uvážení států. I český systém právní pomoci vychází z rozmanitosti poskytovatelů právní pomoci. Kromě advokátů počítá s přístupem organizací zabývajících se právní pomocí do zařízení, s jejich financováním podle zákona o azylu a také s návaznou právní pomocí v soudním řízení správním.¹³³

V zásadě není podstatné, jaký subjekt poskytuje bezplatnou právní pomoc. Měl by to však být subjekt kvalifikovaný a dostatečně nezávislý na správním orgánu.

Systém právní pomoci by měl **skýtát záruku, že případné spory mezi poskytovatelem právní pomoci a správcem systému právní pomoci nebudou mít dopad na vyplacení odměny organizacím, které poskytují právní pomoc. To ovlivňuje i kontinuitu právní pomoci.** Poskytovatele právní pomoci nyní vybírá a o jeho financování rozhoduje Ministerstvo vnitra, tedy správní orgán, který zároveň rozhoduje ve správních řízeních, proti jejichž výsledku se cizinci brání. Takové nastavení obvykle neskýtá požadovanou záruku, aby spory mezi poskytovatelem právní pomoci a správcem systému právní pomoci nevedly k ukončení financování právní pomoci.

Jde-li o veřejnou zakázku, v níž byli vybráni advokáti, za problematické pro jejich nezávislost bych považoval, pokud advokátní kancelář byla **zaškolená OAMP**, tedy správním orgánem, který je stranou sporu. Takové školení by mělo být poskytnuto různými nezávislými odborníky na danou oblast (viz blíže [Školení poskytovatele právní pomoci](#)).

Dalším problematickým aspektem je zajišťování **tlumočnicků OAMP**. Nyní OAMP získává poměrně přesné informace o tom, kteří cizinci využili bezplatné právní poradenství. Cizinec, který se svěří právnímu poradci, by neměl mít obavy, že tlumočnick, jenž vše překládá, by mohl být jakkoli spojen se správním orgánem, který rozhodoval v jeho věci. Takový požadavek však není naplněn tam, kde tlumočnicka obstarává správní orgán, který jej obstaral pro správní řízení. Může to bránit otevřenému rozhovoru mezi cizincem a právníkem a nastolení důvěry mezi nimi. Vhodnější by bylo, aby si tlumočnicka obstaral právní poradce nezávisle na rozhodujícím správním orgánu.

! Systém právní pomoci pro žadatele o mezinárodní ochranu a zajištěné cizince by měl spravovat správní orgán, který zároveň nerozhoduje o žádostech o mezinárodní ochranu, zajištění, vyhoštění či předání cizinců a v dalších řízeních, jichž se právní pomoc týká. Mám vážné pochyby o tom, zda je **správce systému právního poradenství dostatečně nezávislý.**

131 Fundamental Rights Agency (FRA): Legal Aid for Returnees Deprived of Liberty, 2021, část 2.3.

132 Článek 9 bod 6 přijímací směrnice, resp. čl. 29 odst. 2 revidované přijímací směrnice (2024/1346). Viz také výše část [3. Unijní předpisy](#).

133 Ustanovení § 144 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, § 21 zákona o azylu a § 35 odst. 5 s. ř. s. Podle § 144 odst. 3 zákona o pobytu cizinců má zajištěný cizinec právo přijímat v ZC návštěvy advokáta nebo zástupce právnické osoby, který prokáže, že předmětem její činnosti je oprávnění poskytovat právní pomoc cizincům.

- ! **Nezávislost poskytovatele právní pomoci je nutné podpořit i při praktické organizaci právní pomoci, a to tím, že právní poradci budou zaškoleni i nezávislými odborníky na danou právní oblast a že do výběru tlumočnicků nebude zapojen správní orgán, který rozhoduje v cizineckých řízeních.**

1.2 Financování systému bezplatné právní pomoci

Účinný systém právní pomoci pro žadatele o mezinárodní ochranu hraje významnou roli v dostupnosti účinného prostředku nápravy. Celý systém právní pomoci musí být nastaven tak, aby pokryl potřebu cizinců získat právní pomoc. Nemají-li cizinci dostatečné informace o přístupu k organizacím, které poskytují právní poradenství, anebo jsou-li kapacity právníků nedostatečné, může to mít negativní dopad na jejich „přístup k opravnému prostředku [...], zejména, jde-li o žadatele o azyl“.¹³⁴ Při posuzování dostupnosti právní pomoci ESLP zkoumal počet advokátů, anebo zda finanční prostředky pro neziskové organizace jsou dostatečné k pokrytí potřeb cizinců v detencích.¹³⁵

Podle CCBE by **rozpočet na právní pomoc měl odpovídat potřebám přístupu k soudu** a poskytovatelé právní pomoci by měli být adekvátně zaplacení za zajištění přístupu k soudu.¹³⁶ To jejich nezávislost též posílí.

CCBE doporučuje sérii různých opatření: spravedlivou odměnu za právní pomoc přiměřenou složitosti a povaze případu, přičemž doporučuje snížit nerovnováhu s tržní cenou za právní služby různými opatřeními (např. nižším daňovým zatížením); jasná a transparentní pravidla týkající se odměny, včasné platby, zohlednění inflace či problémů v systému právní pomoci. Pro zachování dostatečných prostředků pro právní pomoc lze využít odhad času a prostředků, které bude nutné věnovat případu.¹³⁷

Podle CCBE vede nedostatečné financování právní pomoci ke zkrácení časové dotace na jednotlivé případy a negativně ovlivňuje přístup ke spravedlnosti. Podle CCBE je klíčová **spravedlivá odměna za služby poskytovatelů právní pomoci v závislosti na složitosti a povaze případu**. Nabízí i opatření, která mohou vyrovnat nízkou hodinovou mzdu ve srovnání s tržní cenou, např. snížení daní či odvodů pro právního poradce, školení zdarma apod.¹³⁸ Například v Irsku slouží první konzultace právního poradce s žadatelem

134 Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *MSS proti Belgii a Řecku*, bod 319. Viz též rozsudek ve věci *Aden Ahmed proti Maltě*, body 48, 50 a 66, a rozsudek ve věci *S. H. proti Maltě*.

135 Viz výše, část 2. Právo na právní pomoc vyplývající z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a odkazy na rozsudky ESLP ve věci *O. S. A. a ostatní proti Řecku* a *Kaak a ostatní proti Řecku*.

136 CCBE. Doporučení k právní pomoci, 31. března 2023. Dostupné z: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO_JUSTICE/ATJ_Guides_recommendations/EN_AtJ_20230331_CCB_E-Recommendations-on-legal-aid.pdf, str. 2.

137 Tamtéž, části 3.1–4.5.

138 CCBE. Doporučení k právní pomoci, 31. března 2023. Dostupné z: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO_JUSTICE/ATJ_Guides_recommendations/EN_AtJ_20230331_CCB_E-Recommendations-on-legal-aid.pdf, bod 3.

během prvního měsíce též k předběžnému posouzení složitosti a odhadu času, který bude potřebné případu věnovat.¹³⁹

Systém bezplatné právní pomoci v ZZC dlouho fungoval zejména prostřednictvím neziskových organizací financovaných státem. Doplnovali ho advokáti hrazení cizinci na základě plné moci (ve správním řízení), ve výjimečných situacích i advokáti poskytující právní služby *pro bono*¹⁴⁰ a pro soudní řízení advokáti ustanovení jako zástupci pro soudní řízení. V roce 2015 byl po určitou dobu v ZZC výpadek právní pomoci kvůli omezenému financování. V té době byla právní pomoc v zajištění zcela nedostupná. Správní soudy uznaly, že právní pomoc hraje při podání opravných prostředků zásadní roli. Uložily policii, aby cizincům, kteří neměli přístup k právní pomoci v ZZC, prominula, že nestihli včas podat odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění.¹⁴¹

Od podzimu 2022 do roku 2024 byly z tohoto systému vyloučeny neziskové organizace. Pravidelné poradenství začala poskytovat advokátní kancelář vybraná na základě veřejné zakázky.

Financování právní pomoci ve správních řízeních týkajících se vyhošťování či zajištění cizinců v ZZC není legislativně upraveno. Zákon o pobytu cizinců se věnuje pouze právu cizince přijímat v ZZC návštěvy advokáta anebo zástupce neziskové organizace (§ 144 odst. 3 zákona o pobytu cizinců).

Naopak financování právní pomoci v rámci správního řízení ve věci mezinárodní ochrany upravuje zákon o azylu. Podle § 21 odst. 1 zákona o azylu má účastník řízení „právo požádat o pomoc právníčkou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům; ministerstvo přispěje právnícké nebo fyzické osobě, která má s ministerstvem uzavřenu písemnou smlouvu o poskytování právní pomoci, na úhradu nákladů spojených s poskytováním bezplatné právní pomoci“. V odborné literatuře zazněl názor, že toto ustanovení je poměrně nešťastné co do subjektu, který bezplatnou právní pomoc financuje. **Ochuzuje nestátní neziskové organizace o potřebnou nezávislost**

139 Organizace sdružující advokátní komory (CCBE): Doporučení o rámci poskytování právní pomoci v oblasti migrace a mezinárodní ochrany, 2022. Dostupné z: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/MIG_Position_papers/EN_20221125-CCBE-recommendations-on-a-framework-on-legal-aid-in-the-field-of-migration-and-international-protection.pdf, bod 12.

140 V roce 2015 v reakci na zvýšení počtu cizinců v ZZC Česká advokátní komora podpořila *pro bono* poskytování právního poradenství ze strany advokátů, viz Organizačně k poskytování *pro bono* služeb uprchlíkům, 25. září 2015, <https://old.cak.cz/scripts/detail.php?id=14905>. Viz též ČAK už registruje na 20 advokátů, kteří chtějí zdarma pomoci uprchlíkům, 2. října 2015, dostupné z: <https://old.cak.cz/scripts/detail.php?id=14958>. Viz též výzva představenstva ČAK ze dne 21. září 2015, citovaná v: Pomoc uprchlíkům zdarma. Desítky právníků vyslyšely výzvu advokátní komory, 5. října 2015, dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/desitky-pravniku-vyslyseli-vyzvu-advokatni-komory.A151002_153423_In_domov_jzl.

141 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2015, č. j. 4 Azs 122/2015-23: „Absenci právního poradenství v kombinaci s neznalostí českého jazyka, s nedostatkem právního erudice a pobytem v přijímacím zařízení tedy stěžovatel v posuzované věci prokázal, že překážkou pro včasné podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Za této situace byly splněny podmínky pro prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 4 správního řádu, a správní orgán měl proto žádosti stěžovatele o navrácení v předešlý stav vyhovět.“ Výpadek financování je popsán např. v zápisu ze zasedání Výboru pro práva cizinců ze dne 2. července 2015, dostupný z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-2--cervence-2015-134437/>.

na **přímém aktérovi řízení** (kterým Ministerstvo vnitra je). Přesto poskytuje jedinečnou záruku pro uprchlíky v podobě zajištění potřebné pomoci.¹⁴²

Bezplatné právní poradenství cizincům v ZC mohou na žádost SUZ poskytnout i advokáti vyčlenění Českou advokátní komorou podle zákona o advokacii.¹⁴³ Podle sdělení vedoucí ZC o této možnosti přemýšleli na podzim 2022, kdy bylo ve Vyšních Lhotách zajištěno mnoho Syřanů. Než však ZC Vyšní Lhoty s vedením SUZ vyřešilo, jak vybavit žádost na advokátní komoru, počet zajištěných začal výrazně klesat a potřeba výpomoci advokáta opadla. Podle vyjádření SUZ tuto možnost krátkodobě využili v ZC Bělá-Jezová v roce 2018 jako nouzové a výjimečné řešení pro 14 cizinců opakovaně a dva cizince jednorázově. Zkušenosti s využitím advokátů pro plošné poskytování právní pomoci jsou tak omezené a v praxi se tato možnost příliš nevyužívá.

Financování právní pomoci v soudním řízení upravuje advokátní tarif, jde-li o advokáty ustanovené pro soudní řízení. Neziskové organizace, které cizince v soudním řízení zastupují, nárok na náhradu nákladů řízení nemají.¹⁴⁴

Aby byla právní pomoc efektivní, měla by být zajištěna dostatečná časová dotace, kapacita, dostupnost poradenství a informovanost cizinců o něm. Toho lze docílit různými prostředky a odpovídajícím financováním.

Nezabýval jsem se tím, zda jsou finanční prostředky vyčleněné pro systém právní pomoci za daným účelem dostatečné. Některé zjištěné poznatky naznačují, že při vyšší obsazenosti ZC nebyla v posuzované době časová dotace pro právní poradenství dostatečná (popisují je níže v části [Časový prostor pro setkání právníka s cizincem](#)), což s největší pravděpodobností souvisí s financováním.

V souvislosti s Paktem o migraci a azylu uznává důležitost financování i procedurální nařízení. Podle čl. 16 odst. 4 tohoto nařízení může být členským státům poskytována finanční podpora z fondů Unie pro účely provádění článku 16, tedy pro účely bezplatného poskytování právních informací ve správním řízení. Tato podpora by zřejmě byla poskytována podle nařízení 2021/1147, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond („nařízení AMIF“). Mezi cíle, na které lze z tohoto fondu přispět, patří posílení a rozvíjení všech aspektů společného evropského azylového systému včetně jeho vnějšího rozměru či důstojné navracení a zpětné přebírání osob.¹⁴⁵ Jednou z priorit, co podpořit, je též „provádění azylových řízení v souladu s *acquis* v oblasti azylu, včetně poskytování

142 HONUSKOVÁ, V. Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků? In JÍLEK, D., KLEČKOVÁ, R., KOPALOVÁ, M., KOSAŘ, D.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Sborník. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 80.

143 Ustanovení § 18b zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

144 Viz výše Právní úprava, § 35 odst. 5 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2008, č. j. 4 Azs 51/2008-79.

145 Článek 3 odst. 2 písm. a) a c) ve spojení s článkem 5 nařízení AMIF. Opatření k dosažení těchto cílů jsou vyjmenována v příloze II.

podpůrných služeb, jako jsou překlady a tlumočení, **právní pomoc**, vyhledávání rodinných příslušníků a další služby, jež jsou v souladu se statutem dotčené osoby“.¹⁴⁶

- ! V minulosti došlo k výpadkům ve financování právní pomoci, které ovlivnily její dostupnost. Financování právní pomoci musí být stabilní, aby byl zajištěn účinný přístup zajištěných cizinců k soudu.

2. Přístup k právní pomoci

Abych zjistil, zda cizinec má účinný přístup k právní pomoci, vycházím z požadavků uvedených výše v unijních, ústavněprávních, vnitrostátních zákonných předpisech a z požadavků judikatury ESLP a Ústavního soudu.

- Nejprve zkoumám informovanost cizinců o právní pomoci. Informace je třeba jim podat včas a v jazyce, kterému rozumí.
- Dále musí mít k právní pomoci včasný přístup. Cizinec, který není právně zastoupen, má mít možnost **osobně se setkat s osobou schopnou podat kvalifikovanou právní pomoc** v otázkách mezinárodní ochrany a cizineckého práva **v průběhu odvolací lhůty** proti rozhodnutí o správním vyhoštění.¹⁴⁷ Výjimkou jsou situace, kdy to cizinec informovaně (se znalostí) odmítne. Je vhodné, aby byl přístup k právnímu poradenství dostupný cizincům v detenci při přípravě žádosti o azyl, během pohovoru i řízení ve věci mezinárodní ochrany.¹⁴⁸
- Za tímto účelem je nutné umožnit **přístup do míst, kde jsou cizinci zbaveni svobody, i nevládním organizacím**, které jsou podle vnitrostátního práva způsobilé poskytovat poradenství, a **informovat cizince systematicky o jejich přítomnosti**.
- Poradenství by měly poskytovat osoby **s příslušnou kvalifikací**, mělo by probíhat v dostatečně vybavené místnosti, která zároveň umožňuje **důvěrný rozhovor** cizince a právníka. Samo poradenství by mělo **časově odpovídat potřebám cizinců** a mělo by být **tlumočené**. Systém by tedy měl mít dostatek právníků, kteří mají dost času na jednotlivé cizince.
- Unijní předpisy se právní pomoci věnují zejména v kontextu **účinného přístupu k soudu** – přístup k právníkovi tedy musí být dostatečně včasný, aby cizinec mohl využít své právo podat žalobu proti rozhodnutí. **Právní pomoc je potřebná zpravidla minimálně v rozsahu vypracování nezbytných dokumentů a účasti na jednání.**

146 Příloha III odst. 2 písm. b) nařízení AMIF. Podle národního implementačního plánu se s financováním právní pomoci pro neziskové organizace pod AMIFem počítá i do budoucna. Srov. Akční plán realizace dílčích opatření vedoucích k zamezení zneužívání azylu v nelegální migraci, dostupný z: <https://mv.gov.cz/clanek/cesko-pripravilo-opatreni-pro-zpriseni-azylove-politiky-a-boj-s-nelegalni-migraci.aspx>, 30. prosince 2024, str. 14.

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

148 Viz rozsudek ESLP ve věci *S. H. proti Maltě*, bod 85.

Pro pochopení celého problému zajištění účinného přístupu cizince k právní pomoci je užitečné na základě jednoho ze správních spisů¹⁴⁹ krátce popsat, čím cizinec prochází před zajištěním v ZZC.

V příhraničním městě kontrolovala v pondělí v 23:30 hodin policie vůz, v němž jela skupinka tří mužů a dvou žen ve věku 20–28 let. Žádný z nich se při kontrole neprokázal platným cestovním dokladem ani povolením k pobytu, ale později na policejní služebně někteří z nich předložili doklad totožnosti bez platného víza. V úterý navečer policie jednu cizinku převezla do Prahy na jinou policejní služebnu.¹⁵⁰ Ve středu dopoledne s ní policie zahájila řízení ve věci správního vyhoštění,¹⁵¹ ustanovila jí tlumočnicka a vyslechla ji. V mezidobí policie zjišťovala, zda se cizinka nenachází v různých databázích, například zda nepožádala o mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU. V průběhu středy policie získala závazné stanovisko ministerstva, že vyhoštění cizinky nebude v rozporu s mezinárodními závazky, seznámila cizinku s podklady rozhodnutí a doručila jí rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o zajištění za účelem vyhoštění. Obě rozhodnutí tlumočil přítomný tlumočnicka. Společně s rozhodnutím o zajištění policie předala cizince řadu poučení v českém jazyce,¹⁵² opět přetlumočených. V 19:30 hodin téhož dne policie přepravila cizinku do ZZC Bělá-Jezová. Po celou dobu na služebně cizinka neměla kontakt s právníkem.

Pět dní po umístění do ZZC požádala cizinka o mezinárodní ochranu a v tentýž den podala blanketní odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, stále v rámci 10denní odvolací lhůty. Právníčka neziskové organizace nechala cizinku na podporu jejího případu sepsat vlastní vyjádření a doplnit fotografie.

Popsaný případ zde nehodnotím. Jen ilustruje, že klíčové informace o svém případě cizinec sděluje policii v prvních dnech svého zajištění, v době, kdy obvykle nemá k dispozici právníka. Je zásadní, aby se k němu informace o právní pomoci dostala co nejdříve poté v době, kdy může podat opravné prostředky (viz dále).

2.1 Poučení a informovanost o právní pomoci

Požadavek, aby cizinec byl informován o právní pomoci a včas se s ní setkal, vyplývá z unijních předpisů i z judikatury ESLP a Ústavního soudu. Stát má umožnit příslušným a způsobilým nevládním organizacím navštěvovat ZZC, byť lze vstup podmínit schválením. Rovněž má pravidelně (*systematically*) poskytovat zajištěným cizincům informace o jejich právu kontaktovat uvedené nevládní organizace (čl. 16 odst. 4 a 5 návratové směrnice).

149 Rozhodnutí o správním vyhoštění cizinky je evidováno pod č. j. KRPA-307249-13/ČJ-2022-000022-MIG ze dne 21. září 2022.

150 Osud dalších cizinců je zaznamenán samostatně v jejich spisech.

151 Se zahájením řízení ve věci správního vyhoštění se délka zákonného zajištění prodlužuje z 24 na 48 hodin od prvotního zajištění. Ustanovení § 27 odst. 3, věta druhá zákona o Policii. Podle okolností by je dále mohla propustit anebo rozhodnout o jejich zajištění za účelem předání podle nařízení Dublin III anebo podle readmisní smlouvy, tedy smlouvy s některým z okolních států o převzetí cizince.

152 Například o nařízení EUODAC, o možnosti požádat do sedmi dnů o mezinárodní ochranu, o možnosti využít dobrovolný návrat, o možnosti vyrozumět o zajištění příbuzné nebo zastupitelský úřad země cizince.

Přijímací směrnice pro zajištěné žadatele o mezinárodní ochranu požaduje, aby byli poučeni o možnosti požádat o bezplatnou právní pomoc a zastupování, a to v jazyce, jemuž rozumějí anebo u něhož lze důvodně předpokládat, že mu rozumějí [čl. 9 odst. 4, resp. čl. 11 odst. 4 revidované přijímací směrnice (2024/1346)].

2.1.1 Zahraniční zkušenosti s podobou poučení a informací

Z mezinárodních doporučení k podobě a způsobu poučení o právní pomoci vyplývá, že informace o dostupných službách právního poradenství mohou být předány písemně (např. letáky), ústně, odkazem na webové stránky,¹⁵³ případně v místnostech s počítači, kde přítomní pracovníci dovysvětlují informace z webových stránek.¹⁵⁴ Nizozemsko používá kombinaci různých metod seznámení, nejen vstupní informace, upravené i pro osoby negramotné, ale i infostánek a videa v různých jazycích pro děti.¹⁵⁵ Cizinci s nižším vzděláním či negramotní cizinci mohou mít potíže porozumět psaným informacím. Nizozemský výzkum doporučil upravit poskytované informace a pro jejich šíření využívat i digitální nástroje, sociální média a WhatsApp.¹⁵⁶

Důležité je i konkrétní provedení. Například v italské Lampeduse byly právní informace součástí papírové brožurky, aniž z ní podle neziskových organizací pro cizince plynuly dostatečně konkrétní pokyny, jak by měl postupovat. Dále byly promítány na dvou monitorech v prostoru pro čekání, kde však panoval takový hluk, že doprovodný zvuk z monitorů nebyl slyšet.¹⁵⁷ Neziskové organizace tento způsob předávání informací považovaly za neúčinný, protože informace nebyly cizincům vysvětleny a informace předávané promítáním nebyly v hlučném prostředí slyšet.

Informace o právní pomoci (v různých jazykových mutacích) je potřeba zprostředkovat opakovaně v různých fázích řízení.¹⁵⁸ Je namístě je například zopakovat cizincům, když se v zařízení trochu zorientují, neboť při prvním kontaktu žadatele často nenapadne, na co se ptát, když ještě zařízení neznají.¹⁵⁹ Je potřeba vyhnout se složitému jazyku.¹⁶⁰

Pro soudní řízení by žadateli mělo být nabídnuto právní zastupování, a pokud si ho žadatel nepřeje v plném rozsahu, jednotlivě aspoň tyto služby – vypracování písemných podání,

153 UNHCR Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování. Veřejný ochránce práv uvedené standardy získal od pobočky UNHCR Vídeň. Uvedené doporučení je adresované BBU, státní organizaci, která zajišťuje právní pomoc pro žadatele o mezinárodní ochranu v Rakousku.

154 Případ Švédska, kde takto byly vysvětleny informace o azylovém řízení. cit. dílo EUAA. Výroční zpráva o azylu v EU, 2023, str. 203.

155 Central Agency for the Reception of Asylum Seekers, 9. března 2022, Onderzoek naar aankomstinformatie [Výzkum o informacích při příchodu]. Dostupné z: <https://www.coa.nl/nl/nieuws/onderzoek-naar-aankomstinformatie>.

156 EUAA. Výroční zpráva o azylu v EU, 2023, str. 203.

157 Tamtéž, 2023, str. 204–205. Podrobnější informace vyplývají ze zprávy AIDA (Asylum Information Database): Country Report: Italy, 2022, dostupné z: <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IT-2022-Update.pdf>, str. 47. Poukazuje na zprávu ASGI. Report sulla visita al Centro hotspot di Lampedusa, srpen 2022, dostupnou z: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2022/08/Report-Lampedusa-2022.pdf> (viz obrázek místnosti na str. 13 zprávy).

158 Doporučení k právní pomoci, 31. března 2023. Dostupné z: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO_JUSTICE/ATJ_Guides_recommendations/EN_AtJ_20230331_CCBE-Recommendations-on-legal-aid.pdf, část 6.3.

159 Cit. dílo Central Agency for the Reception of Asylum Seekers.

160 EUAA. Výroční zpráva o azylu v EU, 2023, str. 205.

podání důkazů, příprava na ústní jednání soudu, prodiskutování rozhodnutí soudu a vysvětlení vyhlídek do budoucna.¹⁶¹ Takto má cizince informovat již právník.

V České republice jsou cizinci informováni písemně i ústně v různých fázích řízení, jak nyní popíši.

2.1.2 Informace o právní pomoci během prvních 24 hodin od zadržení

Podle sdělení ŘSCP je bezplatná právní pomoc poskytována až v ZZC. Předtím, jak jsem popsal výše, je cizinec obvykle zajištěn na dobu maximálně 48 hodin na policejní služebně. Zde má právo zajistit si právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby a policista mu k tomu poskytne na požádání nezbytnou součinnost.¹⁶² Toto zajištění právní pomoci mu je umožněno za podmínek stanovených v § 79 odst. 3 správního řádu. Podle uvedeného ustanovení, „nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán a účastník své náklady“. Tomuto vyjádření rozumím tak, že cizinec náklady na právníka nese sám až do svého zajištění podle zákona o pobytu cizinců, kdy již má právo na bezplatnou právní pomoc.

V souvislosti s Paktem o azylu a migraci budou muset mít organizace a osoby poskytující poradenství účinný přístup ke státním příslušníkům třetích zemí v průběhu prověřování.¹⁶³ Prověřování se vztáhne na neoprávněně pobývajících cizích státních příslušníků, kteří „překročili vnější hranici za účelem vstupu na území členských států nedovoleným způsobem a dosud nebyli v některém členském státě podrobeni prověřování“, nikoli tedy na všechny neoprávněně pobývajících cizince.¹⁶⁴

V poučení osoby zajištěné podle zákona o policii¹⁶⁵ se uvádí: „Máte právo zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby. Potřebujete-li v tom pomoci, požádejte policii. **V některých případech je tato pomoc bezplatná, policie Vám poskytne bližší informace.**“ (zvýraznění doplněno) Toto poučení se tedy cizinci dostane ještě během prvotního zajištění, kdy – v některých případech – je zahájeno řízení ve věci správního vyhoštění, ale cizinec ještě nebyl zajištěn podle zákona o pobytu cizinců. Tato informace zcela neodpovídá vyjádření ŘSCP, tedy že bezplatná právní pomoc je poskytována teprve v ZZC. Není zřejmé, jestli je bezplatnou pomocí v poučení myšlena právní pomoc ze strany neziskových organizací.

Pokud policie rozhodne o tom, že má být cizinec dál zajištěn podle zákona o pobytu cizinců, ještě na policejní služebně dotýčný dostane též rozhodnutí o zajištění. Součástí poučení v takovém rozhodnutí je věta: „**V zařízení pro zajištění je dostupná bezplatná**

161 UNHCR Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování.

162 Ustanovení § 24 odst. 4 zákona o Policii.

163 Článek 8 odst. 6 nařízení 2024/1356, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817. Tento přístup bude možné omezit pouze „v případech, kdy jsou taková omezení objektivně nezbytná z důvodu bezpečnosti, veřejného pořádku nebo správy hraničního přechodu nebo zařízení, v němž je prováděno prověřování, pokud tento přístup není omezen příliš nebo zcela znemožněn“. Tamtéž.

164 Článek 7 nařízení 2024/1356, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích.

165 Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

právní pomoc, která je poskytována pravidelně.“ Toto rozhodnutí policie předává cizinci v situaci, která je pro něho extrémně zátěžová (viz popis okolností zadržení na začátku části 2), v průběhu 48 hodin od prvotního zajištění policií a často společně s rozhodnutím o správním vyhoštění.¹⁶⁶ Cizinec tedy obdrží během jednoho dne v obou řízeních rozhodnutí v prvním stupni a řadu dalších dokumentů. Zmínka o bezplatném právním poradenství je jednou z několika informací, které poučení v rozhodnutí o zajištění obsahuje.¹⁶⁷ Poučení je navíc v **českém jazyce**. Předání rozhodnutí o zajištění je zpravidla¹⁶⁸ přítomen tlumočník a cizinec podepisuje, že rozhodnutí v plném rozsahu porozuměl. I kdyby však tlumočník cizinci doslovně překládal celé poučení, mám pochybnost, zda je cizinec schopen si všechny podstatné informace zapamatovat.

Podle správních spisů **cizinecká policie Plzeňského kraje¹⁶⁹ předává cizinci spolu s rozhodnutím o zajištění také dva informační letáky o možnostech bezplatného právního poradenství**. Jde o leták Ministerstva vnitra *Poskytování bezplatného právního poradenství advokáty pro cizince¹⁷⁰* s informacemi o místě, čase a způsobu poskytování bezplatného právního poradenství v různých jazykových mutacích a leták Kanceláře veřejného ochránce práv *Organizace zabývající se cizineckou a uprchlickou problematikou v českém jazyce a s kontakty na tyto organizace*. Leták Kanceláře se pravidelně aktualizuje a je k dispozici v dalších pěti jazykových mutacích (angličtině, turečtině, pašťtině, arabštině a kurdštině).¹⁷¹

- ✓ **Považuji za zásadní, aby cizinecká policie informovala cizince o právním poradenství co nejdříve (ideálně během prvotního zajištění podle zákona o policii).** Vítám proto praxi cizinecké policie Plzeňského kraje, která předává cizincům spolu s rozhodnutím o zajištění informace o bezplatném právním poradenství v písemné formě v jazykových mutacích. Tato praxe by se měla rozšířit na ostatní krajská ředitelství cizinecké policie. Doporučuji policii též zvážit, zda leták Kanceláře veřejného ochránce práv *Organizace zabývající se cizineckou a uprchlickou problematikou¹⁷²* nepředávat již na začátku zajištění společně s prvním poučením zajištěné osoby na policejní služebně.

166 Ustanovení § 27 odst. 3 zákona o Policii. Rozhodnutí o zajištění lze vydat podle podmínek stanovených v § 124 anebo podle § 129 zákona o pobytu cizinců.

167 V šesti odstavcích cizinecká policie poučuje cizince také o nabytí právní moci, o nepřipustnosti mimořádných opravných prostředků, o oprávnění podat žádost o propuštění ze ZZC, o žalobě proti rozhodnutí o zajištění, o příslušném krajském soudu a o žalobních lhůtách.

168 Pokud cizinec neprohlásil, že ovládá český jazyk.

169 Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort.

170 Nám dostupné správní spisy obsahovaly informační leták Ministerstva vnitra v angličtině a v pandžábštině. Leták je ke stažení v českém jazyce na webových stránkách Ministerstva vnitra: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/sluzby-pro-verejnost-informace-pro-cizince-informace-pro-cizince.aspx>.

171 Viz webové stránky veřejného ochránce práv: <https://www.ochrance.cz/situace/cestovani/>.

172 Viz webové stránky veřejného ochránce práv: <https://www.ochrance.cz/letaky/organizace-uprchlicka-cizinecka-problematika.pdf>.

2.1.3 Poučení po umístění do ZZC

Poté, co je cizinci vydáno rozhodnutí o zajištění, je přesunut do ZZC.

Včasná informace o bezplatném právním poradenství je pro cizince klíčová. Včasné právní poradenství snižuje riziko, že cizinec nestihne podat opravný prostředek včas. Podle Ústavního soudu by měl mít cizinec přístup k právní pomoci **v době plynutí odvolací lhůty proti rozhodnutí o správním vyhoštění** (viz výše [Právní úprava](#), kapitola 1. Ústavní právo na právní pomoc).

Cizinci zajištění v ZZC mají na podání žádosti o mezinárodní ochranu pouhých 7 dnů ode dne, kdy je policie informovala o této možnosti.¹⁷³ Lhůta pro odvolání proti správnímu vyhoštění je 10 dnů.¹⁷⁴ Je namístě, aby se **cizinec mohl v rámci uvedených lhůt setkat s právníkem**.

O právu podat žádost o mezinárodní ochranu jsou cizinci informováni zpravidla ještě u zajišťovacího útvaru před převozem do ZZC a často jim je před převozem předáno i rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud by takový cizinec byl poučen o právním poradenství pátý den po příchodu do ZZC, přičemž nejbližší právní poradenství by bylo za dalších 5 dnů,¹⁷⁵ mohla lhůta pro odvolání proti správnímu vyhoštění či pro podání žádosti o mezinárodní ochranu propadnout.

Považuji za zásadní, aby byli cizinci o právní pomoci v zařízení **nejen průkazně informováni, ale i navedeni, aby se s právníkem v době plynutí odvolací lhůty setkali**.

Ustanovení § 131 zákona o pobytu cizinců ukládá SUZ, aby cizince při umístění do ZZC nebo neprodleně po něm seznámila s možností přístupu k bezplatné právní pomoci v mateřském jazyce anebo jazyce, kterým je cizinec schopen se dorozumět. Návrhová směrnice požaduje, aby stát umožnil příslušným a způsobilým nevládním organizacím navštěvovat ZZC a aby cizinci byli pravidelně informováni o možnosti tyto organizace kontaktovat (čl. 16 odst. 5).

Z místních šetření v ZZC Vyšší Lhoty i Bělá-Jezová plyne, že cizinec nedostává informace o bezplatném právním poradenství při příjmu do ZZC. Rozumím, že na tzv. non-stopu je třeba cizince poučit o řadě dalších věcí. Pokud příjem do ZZC probíhá v nočních či ranních hodinách, jsou cizinci unavení a mají omezenou možnost soustředit se na poskytované informace. Přesto mám za to, že **vhodné poučení o přítomnosti právního zástupce v ZZC spadá mezi nezbytné penzum informací, které je namístě poskytnout již na tzv. non-stopu při umístění do ZZC**. To ostatně předpokládá i zákon o pobytu cizinců.

Následně jsou o bezplatné právní pomoci cizinci znovu informováni v rámci **úvodního pohovoru se sociálním pracovníkem**. Dle vyjádření sociální pracovnice v Bělé-Jezové se snaží provést sociální pohovor co nejdříve, to znamená i v den příchodu cizince do ZZC. To by naplňovalo zákonný požadavek „neprodleného informování“ cizince. Ze sociálních spisů plyne, že sociální pohovor proběhl většinou první nebo druhý den po příchodu

173 Ustanovení § 3b zákona o azylu.

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

175 Takovou možnost nelze vyloučit při poskytování právního poradenství ve dnech pondělí až středa.

cizince do ZZC, někdy však teprve třetí až šestý den po příchodu cizince.¹⁷⁶ V posledně uvedeném případě již může mít opožděné informování dopad na to, zda se cizinec stihne s právníkem setkat v době plynutí lhůt.

V ZZC, která jsem navštívil, byly informace o právním poradenství navíc i na **nástěnkách**. V ZZC Bělá-Jezová jsou na nástěnkách a v **opakujícím se slotu v televizi** informace o právním poradenství ze strany advokátů a kontakty na neziskové a mezinárodní organizace (ale bez informace, že své služby poskytují bezplatně). Do ZZC Vyšší Lhoty v době místního šetření nedojížděla nezisková organizace a sociální pracovníce informace o těchto organizacích nezpřístupňovaly. Na nástěnce visela asi starší informace o právním poradenství ze strany Organizace pro pomoc uprchlíkům.

Oceňuji, že v ZZC Bělá-Jezová cizinec dostane informace o právním poradenství v různých formách (prostřednictvím sociálního pracovníka, na nástěnce, v televizním slotu) a opakovaně po zajištění. To vyhovuje doporučení šířit informace pravidelně tak, jak se mění postavení cizince. Taková praxe by ideálně měla být ustálena ve všech ZZC.

Navíc **vyzdvihuji vstřícný přístup sociálních pracovníků ze ZZC Bělá-Jezová**, kteří jsou ochotni cizincům na jejich žádost podat základní informace o dokumentu, kterému cizinci nerozumějí. Je také namístě, pokud se sociální pracovník **snaží pro cizince zajistit co nejbližší setkání s právníkem, který poskytuje bezplatné právní poradenství**, případně může s právníkem flexibilně ověřit lhůty pro podání opravných prostředků, pokud si není jistý. Tato praxe nejlépe odpovídá požadavku Ústavního soudu, aby stát cizinci, který není právně zastoupen, zajistil, „že se v průběhu odvolací lhůty proti rozhodnutí o svém správním vyhoštění osobně setká s osobou schopnou podat kvalifikovanou právní pomoc v otázkách mezinárodní ochrany a cizineckého práva“.¹⁷⁷ Zároveň musí tato činnost zůstat ve formě nezbytné pomoci s prvotní orientací cizince s cizojazyčným dokumentem (rozhodnutím). V opačném případě by šlo o nahrazování činnosti právníka. Pokud by cizinci ve větší míře řešili svoji právní situaci se sociálními pracovníky, svědčilo by to o nedostatečné přítomnosti právníka v ZZC.¹⁷⁸

Informování o neziskových organizacích pouze na nástěnce naopak nenaplnuje požadavek čl. 16 odst. 5 návratové směrnice. I v případě, že právní poradenství zajišťuje advokátní kancelář na základě veřejné zakázky, by cizinci měli být pravidelně informováni o svém právu kontaktovat příslušné a způsobilé vnitrostátní, mezinárodní a nevládní organizace.

Nesetkal jsem se s případem, kdy by cizinec dostal informaci o právním poradenství v době, když už se například nemohl odvolat proti správnímu vyhoštění anebo požádat o mezinárodní ochranu.¹⁷⁹ Naproti tomu z [přehledu dotazníků spokojenosti s právním poradenstvím](#) v ZZC Bělá-Jezové vyplynulo, že ve srovnání s jinými lety v roce 2022 převážná většina cizinců v ZZC Bělá-Jezová tyto dotazníky nevyplnila (viz níže část [Systém](#)

176 Z 15 sociálních spisů plyne, že sociální pohovor proběhl: 5x první den po příchodu, 4x druhý den, 2x třetí den, 1x čtvrtý den, 2x pátý den, 1x šestý den.

177 Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 630/16, bod 62.

178 Viz [Poučení po umístění do ZZC](#).

179 Při nahlédnutí do správních či sociálních spisů, případně z rozhovorů při místním šetření.

ověřování kvality právní pomoci). Pokud by tomu tak bylo proto, že se cizinci s právníkem v době zajištění nesetkali, jednalo by se o zásadní překážku přístupu k soudu.

- ! Cizinec má být **již na tzv. non-stopu při umístění do ZZC** poučen o tom, kdy ZZC navštěvuje právník.
- ! Cizinci mají být **pravidelně informováni o právu kontaktovat neziskové a mezinárodní organizace**. Pouhé vyvěšení kontaktů na nástěnce nestačí. Navíc, by součástí letáku s kontakty na neziskové a mezinárodní organizace měla být zmínka o tom, že své služby poskytují klientům bezplatně.
- ! Cizinec by měl **informaci o právní pomoci dostávat opakovaně** tak, aby v každé fázi řízení mohl právní poradenství využít.
- ✓ Sociální pracovník by měl cizince **navést, aby se setkal s právníkem** krátce po svém příjezdu, aby se tím naplnily požadavky vyplývající z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 630/16. **Vítám dobrou praxi v ZZC Bělá-Jezová poučit cizince o potřebnosti právní pomoci v průběhu pohovoru se sociálními pracovníky.**
- ? Rád bych se ujistil, jestli praxe cizince nasměřovat na právníka je pouze dobrou praxí v ZZC-Bělá Jezová, anebo jde o součást zavedených postupů.

2.1.4 Poučení v řízení ve věci mezinárodní ochrany

Požádá-li cizinec v ZZC o mezinárodní ochranu, **OAMP ho musí** ve výzvě k poskytnutí údajů k podané žádosti **poučit o právu kdykoliv se obrátit se žádostí o pomoc na osobu** zabývající se poskytováním právní pomoci nebo ochranou zájmů uprchlíků a na UNHCR.¹⁸⁰ Ačkoli byl již cizinec o právní pomoci v ZZC poučen, po podání žádosti je vhodné poučení zopakovat, jak to OAMP v souladu se zákonem činí. Žádostí o mezinárodní ochranu se mění postavení cizince a může vyvstat potřeba konzultovat nové aspekty případu.

V rámci šetření jsem na Krajském soudě v Brně nahlédl do spisů ve věci mezinárodní ochrany. Ze spisů vyplývá, že poučení se předává cizincům spolu s výzvou k poskytnutí údajů. Ve spisech se uvádělo, že společně s výzvou bylo cizinci předáno poučení žadatele o právu využít právní pomoc. Toto poučení není součástí spisu, je však veřejně dostupné.¹⁸¹ Uvádí se v něm:

„V průběhu řízení o mezinárodní ochraně máte právo požádat o právní pomoc jinou osobu, popřípadě se nechat v řízení touto osobou zastupovat. Zvolené osobě musíte vyhotovit písemnou plnou moc k zastupování, která umožní dané osobě účastnit se společně s Vámi všech správních úkonů v řízení o mezinárodní ochraně a být informována o Vašem případě. Pokud nemáte možnost vyhotovit vybrané osobě písemnou plnou moc, lze tuto udělit do protokolu, který sepíše OAMP, i během konkrétního správního

180 Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o azylu.

181 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/nase-hlavni-temata-mezinarodni-ochrana-mezinarodni-ochrana.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

úkonu, respektive před jeho započítím, Vámi zvolené osobě, kterou si na správní úkon přizvete.

V rámci řízení o Vaší žádosti o udělení mezinárodní ochrany můžete využít bezplatného právního poradenství, poskytovaného konkrétní vybranou advokátní kanceláří viz příložený leták. Pokud se rozhodnete pro zastupování své osoby v řízení o mezinárodní ochraně ze strany jiného advokáta či jiné soukromé osoby nebo organizace, musíte tak učinit na své vlastní náklady.“

Z uvedeného poučení plyne, že žadatel o mezinárodní ochranu má právo se nechat zastupovat právníkem, který poskytuje bezplatné právní poradenství. To však neodpovídá nastavení veřejné zakázky ani smlouvám s advokátní kanceláří, podle které je rozhodnutí, koho bude zastupovat, na advokátní kanceláři. Tomuto problému se věnuji i v následující kapitole o poučení o možnosti zastupování advokátem.

- ! Poučení o možnosti zastupování žadatele o mezinárodní ochranu advokátem v rámci bezplatné právní pomoci neodpovídá nastavení veřejné zakázky, smlouvě s vysoutěženou advokátní kanceláří a fungující praxi. Z poučení by mělo vyplývat, že advokát může v rámci bezplatného právního poradenství zastupovat vybrané klienty a že rozsah zastupování je časově omezen.
- ! Cizinci by měli být poučeni, že **uvedená právní pomoc trvá pouze po dobu řízení před OAMP, a nikoli pro soudní řízení**. Cizinec by měl být poučen i o tom, jak může dále požádat o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě.

2.1.5 Poučení o zastupování v řízeních v rámci bezplatné právní pomoci

Se zastupováním vybraných klientů v řízeních počítá zadávací dokumentace veřejné zakázky. Jako jednu z forem poskytování právního poradenství uvádí „**zastupování vybraných** klientů před správním orgánem“. ¹⁸² Podle vyjádření OAMP je na advokátovi, aby posoudil, koho a v jakém rozsahu bude zastupovat.

Smlouvy uzavírané na základě veřejné zakázky obsahovaly ujednání, podle kterého měl poskytovatel poskytovat právní služby formou „a) osobních konzultací (...); b) přípravy písemných podání pro/za klienty, včetně vypracování nezbytných procesních dokumentů pro zahájení soudního řízení (např. podání žaloby, návrh na ustanovení právního zástupce); c) **zastupování vybraných klientů před správním orgánem**“. ¹⁸³ Smlouvy dále obsahovaly časový rozvrh u jednotlivých forem právní pomoci, například v ZZC Vyšší Lhoty měl poskytovatel zastupovat klienty v rozsahu **6 hodin měsíčně**, ¹⁸⁴ v ZZC Bělá-Jezová, pobytovém středisku Bělá-Jezová a Příjímacím středisku Bělá-Jezová byl maximální rozsah

182 Bod 3.2 zadávací dokumentace k veřejné zakázce Poskytování právního poradenství ve věci mezinárodní ochrany, neoprávněného pobytu a návratů, č. j. MV-28195-3/VZ-2022, část Předmět veřejné zakázky, 3.2.c. Zdůraznění doplněno.

183 Např. článek I odst. 1 smlouvy evidované pod č. j. MV-81229-46/VZ-2022 v registru smluv.

184 Tamtéž, článek II Místo a rozsah plnění odst. 1 písm. c) smlouvy, č. j. MV-81229-46/VZ-2022.

zastupování pro všechna tři zařízení **12 hodin měsíčně**, v Příjímacím středisku na Letišti Václava Havla to bylo **6 hodin**.¹⁸⁵

Ve spisech jsem žádnou plnou moc udělenou uvedené advokátní kanceláři nezaznamenal s výjimkou žádostí o ustanovení zástupcem v žalobě sepsané v Zastávce u Brna. Nadto je ze smluv zřejmé, že poskytovatel právní pomoci nemá kapacitu zastupovat každého cizince, který o to projeví zájem.¹⁸⁶

OAMP má k dispozici leták s informacemi o právním poradenství poskytovaném ze strany advokátní kanceláře vybrané ve veřejné zakázce.¹⁸⁷ Informace o právním poradenství uváděla od 1. 6. 2022 v části „Jakým způsobem je poradenství poskytováno“, že se tak děje „v případech potřeby zastupování v řízení ve věci mezinárodní ochrany a v řízení týkajících se vyhoštění, zajištění a obecně vycestování z ČR“. Leták neuvádí, že by bylo rozhodnutí, zda bude cizince zastupovat v řízení, na právníkovi.

- ! Leták o právní pomoci poskytované cizincům v rámci bezplatné právní pomoci by měl obsahovat informaci, že advokát může v rámci bezplatného právního poradenství zastupovat **pouze vybrané klienty** a že rozsah zastupování je **časově omezen**. Dále by měl obsahovat informaci, že tato právní pomoc trvá pouze po **dobu správního řízení**, a nikoli pro soudní řízení.

2.1.6 Poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu

Na základě § 3b odst. 1 zákona o azylu je cizinec oprávněn podat žádost o mezinárodní ochranu v ZZC ve lhůtě 7 dnů ode dne, kdy byl cizineckou policií informován o této možnosti. Podle § 3b odst. 2 zákona o azylu informuje cizinecká policie cizince o oprávnění podat žádost o mezinárodní ochranu v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Toto ustanovení bylo vloženo do zákona o azylu s tímto odůvodněním: „**Cizinec musí být schopen porozumět smyslu informace**. Proto v případě, že nebude znát jiný než mateřský jazyk, bude komunikace vedena v mateřském jazyce.“¹⁸⁸ (zvýraznění doplněno) Blíže se ke srozumitelnosti poučení vyjádřil i Ústavní soud: „Poučení by mělo obsahovat informaci o tom, že evropské právo neumožňuje si libovolně vybrat členskou zemi, kde cizinec požádá o mezinárodní ochranu, a že v případě, že o ni nepožádá v České republice, kde se právě nachází, může být v důsledku vyhoštěn do své země původu.“¹⁸⁹ Ze spisů plyne, že **policie používala poučení, které tomuto požadavku odpovídalo**.

185 Článek II Místo a rozsah plnění odst. 1 písm. c) smlouvy evidované v registru smluv č. j. MV-28195-94/VZ-2022.

186 Tamtéž.

187 <https://www.mvcr.cz/soubor/mezinarodni-ochrana-pravni-poradenstvi-letak.aspx>; leták na uvedené stránce byl během šetření aktualizovaný. Původní podobu letáku lze stáhnout z: <https://help.unhcr.org/czech/wp-content/uploads/sites/89/2023/10/MoI-leaflet-free-legal-counselling.pdf>.

188 Důvodová zpráva k zákonu č. 2/2002 Sb.

189 Nález ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16.

Poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu se netýká přímo otázky bezplatné právní pomoci, nicméně úzce souvisí s ochranou práv zajištěného cizince. Tento úkon musí cizinec učinit hned na začátku zajištění.¹⁹⁰

Z právních předpisů plyne, že policie musí poučit cizince písemnou formou v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Pokud řádně poučen není, nelze použít omezení, že učinit prohlášení o mezinárodní ochraně lze pouze do 7 dnů od poučení.¹⁹¹ Povinnost poučit cizince srozumitelně, tedy tak, aby informacím porozuměl, vyvažuje zkrácenou lhůtu pro podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.¹⁹²

Je namístě, aby poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu proběhlo tak, aby cizinec poučení rozuměl a aby pokud možno dostal zároveň písemné poučení v jazyce, kterým je schopen se dorozumět. Písemné poučení v českém jazyce s přetlumočením by mělo být spíš výjimkou tam, kde se jedná o zřídka jazyk, anebo když cizinec neumí číst.

Ze správních spisů plyne, že cizinecká policie předávala poučení o možnosti požádat o mezinárodní ochranu zpravidla v českém jazyce za přítomnosti tlumočnicka.¹⁹³ Cizinecká policie Plzeňského kraje předávala toto poučení rovněž v arabštině, turečtině a paňdžábštině.¹⁹⁴ Mám však za to, že i oproti praxi v Plzeňském kraji je namístě okruh jazykových mutací písemného poučení o možnosti požádat o mezinárodní ochranu dále rozšířit.

Některým cizincům může vyhovovat vedle písemného poučení v českém jazyce i ústní vysvětlení za pomoci tlumočnicka. Přesto nám jeden z cizinců sdělil, že původně nevěděl, že pro podání žádosti o mezinárodní ochranu je sedmidenní lhůta. Po našem vysvětlení cizinec přiznal, že mu to zřejmě někdo říkal, ale on to z rozrušení zapomněl. Z tohoto pohledu se jeví jako vhodné doplnit ústní poučení o písemné poučení v jazykové mutaci.

! Cizinec by měl obdržet poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu v písemné podobě a v jazyce, kterému rozumí. Dobrou praxi cizinecké policie Plzeňského kraje doporučuji rozšířit i na ostatní krajská ředitelství cizinecké policie.

190 Ze statistik, které nám OAMP poskytl, plyne, že v období od února 2021 do února 2023 podalo v ZCC žádost o mezinárodní ochranu celkem 496 cizinců.

191 Podle komentářové literatury: „Předpokladem pro zánik oprávnění učinit prohlášení o mezinárodní ochraně je informace o této možnosti, kterou cizinci poskytne policie v jazyce jemu srozumitelném. **Pokud cizinec informován nebyl, popř. orgány policie nejsou schopny písemný záznam o informování cizince doložit, sedmidenní omezení pro možnost učinit prohlášení o mezinárodní ochraně aplikovat nelze.**“ (zvýraznění doplněno) HONUSKOVÁ, Věra, JURMAN, Miroslav, KOSAŘ, David, MOLEK, Pavel, LUPAČOVÁ, Hana: Zákon o azylu. Komentář. K ustanovení § 3b in: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. listopadu 2023].

192 CHMELÍČKOVÁ, Nataša, VOTOČKOVÁ, Veronika, Zákon o azylu: Praktický komentář. K ustanovení § 3b., in: ASPI [právní informační systém]. [cit. 6. listopadu 2023].

193 Ze 14 správních spisů, kdy byli cizinci zajištěni za účelem správního vyhoštění (ve 2 případech šlo o zajištění za účelem předání na základě nařízení Dublin III), obdrželi cizinci poučení v češtině za přítomnosti tlumočnicka v 10 případech.

194 Konkrétně z 5 správních spisů, kdy byli cizinci zajištěni za účelem správního vyhoštění, obdrželi cizinci dvakrát poučení v arabštině, jednou v turečtině, jednou v paňdžábštině a jednou v češtině za přítomnosti tlumočnicka.

Zároveň by se měl rozšířit i výběr jazykových mutací poučení do dalších často využívaných jazyků.

2.2 Přístup cizinců v ZCC k právní pomoci

2.2.1 Fyzický přístup právníků do ZCC, místnost pro právní poradenství a přístup právníků do této místnosti

Důležitou součástí práva na právní pomoc je **přístup právníků do zařízení a využívání místnosti pro poskytování právního poradenství**.

UNHCR Rakousko¹⁹⁵ doporučuje, aby právní poradci dostali kontakt na žadatele o azyl a měli možnost ho proaktivně kontaktovat.¹⁹⁶ Poskytování právního poradenství má být zajištěno ve všech střediscích a má být zajištěna možnost ho využívat i pro osoby v hůře dostupných lokalitách, tedy i pro žadatele mimo přijímací střediska.¹⁹⁷ Prostory pro poskytování poradenství by měly být „adekvátní kancelářské prostory s oddělenými poradnami a čekárnami pro žadatele o azyl, vybavené hernami pro děti“.¹⁹⁸ Standardem pro poskytování právního poradenství podle UNHCR též je, aby poradenství probíhalo v prostorách „bez narušování nezúčastněnými třetími stranami“.¹⁹⁹

S co nejširším přístupem právních poradců do detenčních zařízení počítají i unijní předpisy.

Podle návratové směrnice se **zajištěným cizincům** na požádání umožní **včas navázat kontakt s právními zástupci** (čl. 16 odst. 2). Stát má umožnit příslušným a způsobilým nevládním organizacím navštěvovat ZCC (navštěvy mohou podléhat schválení) (čl. 16 odst. 4). Podle procedurální směrnice má mít „právní poradce nebo jiný poradce, který žadateli pomáhá nebo ho zastupuje, [...] přístup do uzavřených prostor, jako jsou detenční zařízení nebo tranzitní prostory, aby se mohl s žadatelem radit [...]“.²⁰⁰ Poradcům mají státy umožnit, aby „mohli komunikovat s žadateli a navštěvovat je v podmínkách, které **respektují soukromí**“²⁰¹ (zdůraznění doplněno); přístup do detenčního zařízení může být omezen pouze z důvodu bezpečnosti, veřejného pořádku nebo správy detenčního zařízení, a pokud tím tento přístup není omezen příliš nebo znemožněn.²⁰²

195 Materiály UNHCR Rakousko získala Kancelář veřejného ochránce práv prostřednictvím UNHCR v Praze. Vychází z materiálů, které zohledňují standardy UNHCR na právní pomoc pro žadatele o azyl a UNHCR Rakousko je připravilo v době nastavení nového systému právní pomoci pro rakouské správní orgány.

196 UNHCR Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování, bod 2.

197 Tamtéž, bod 3. V případě, že žadatelé cestují za právním poradenstvím v decentralizovaných zařízeních, doporučuje UNHCR, aby jim byly hrazeny náklady na cestování (bod 6).

198 Tamtéž, bod 4.

199 Tamtéž.

200 Článek 23 odst. 2 procedurální směrnice. Srov. též čl. 18 odst. 3 azylového procedurálního nařízení.

201 Článek 10 odst. 4 přijímací směrnice, na který odkazuje čl. 23 odst. 2 procedurální směrnice. Zvýraznění doplněno. Srov. též čl. 12 odst. 4 revidované přijímací směrnice (2024/1346) ve spojení s čl. 18 odst. 3 procedurálního nařízení.

202 Článek 10 odst. 4 přijímací směrnice, poslední věta. Přístup do detenčních zařízení pro poradce zaručuje též čl. 23 odst. 2 procedurální směrnice ve spojení s čl. 18 odst. 2 písm. b) a c) přijímací směrnice, podle nichž: „Členské státy zajistí [...] b) aby žadatelé měli možnost komunikace [...] právními poradci či poradci [...] a dalších příslušných vnitrostátních, mezinárodních a nevládních organizací a subjektů; c) aby byl [...] právním

Česká republika nemá samostatnou právní úpravu podmínek zajištění pro žadatele o mezinárodní ochranu, kteří jsou umístěni v ZZC na základě § 46a zákona o azylu.²⁰³ Aby dostala požadavkům přijímací a procedurální směrnice, **musí všem cizincům zajištěným v ZZC umožnit návštěvu ze strany příslušných nevládních organizací v podmínkách, které respektují soukromí.**

Zákon o azylu předpokládá, že právní pomoc bude probíhat **v azylovém zařízení v prostorách k tomu vymezených.**²⁰⁴

U cizinců v ZZC, včetně žadatelů o mezinárodní ochranu, se využije úprava v zákoně o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců rozlišuje běžné návštěvy, tedy návštěvy příbuzných a známých, a návštěvy právníka, pro které zakotvuje výhodnější režim. Běžné návštěvy jsou časově a početně omezeny a probíhají v návštěvní místnosti. Provozovatel zařízení je za určitých okolností oprávněn takovou návštěvu ukončit.²⁰⁵ Ustanovení § 144 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se věnuje návštěvám právníka a představuje zvláštní ustanovení oproti běžnému režimu návštěv podle § 144 odst. 1 a 2. Například zde není stanoveno žádné časové omezení. Na to navazuje pokyn ředitele SUZ ve vnitřním řádu ZZC, podle kterého vedoucí zařízení umožní s ohledem na provoz zařízení přijetí návštěvy právníka i mimo dobu stanovenou pro návštěvy.²⁰⁶ Návštěvy cizinců umístěných v přísném režimu probíhají za přítomnosti policie; návštěvám právníků policie ani v těchto případech není přítomna.²⁰⁷

Je zásadní dodržovat zvýhodněný režim návštěv právníků a zajistit co nejširší přístup k právníkovi.

poradcům [...] zástupcům [...] příslušných nevládních organizací, které jsou uznávány daným členským státem, umožněn přístup za účelem pomoci těmto žadatelům. Tento přístup může být omezen výhradně z důvodu bezpečnosti těchto zařízení nebo žadatelů.“ Obdobně viz čl. 18 odst. 3 revidované přijímací směrnice (2024/136): „právní poradce žadatele nebo osoba pověřená poskytováním právních informací (...) má přístup do uzavřených prostor, jako jsou zajišťovací zařízení nebo tranzitní prostory, za účelem poskytování právních informací, právní pomoci nebo zastupování žadatele v souladu se směrnicí (EU) 2024/1346.“ I zde by mělo poskytování právních informací či právní poradenství probíhat v podmínkách, které respektují soukromí [čl. 12 odst. 4 revidované přijímací směrnice (2024/1346)].

203 Ustanovení § 46a odst. 1 zákona o azylu: „Ministerstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku **nebo v zařízení pro zajištění cizinců**, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření [...]“ (zvýraznění doplněno). V případě, že cizinec v ZZC podá žádost o mezinárodní ochranu, zpravidla mu Ministerstvo vnitřně vydá rozhodnutí podle § 46a zákona o azylu, kterým se změní účel zajištění. K propuštění ze ZZC však žádost o mezinárodní ochranu zpravidla nevede. Cizinec, až na výjimky (týkající se zranitelných osob), zůstává i nadále umístěn ve stejném zařízení. Ustanovení § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

204 Ustanovení § 21 odst. 3 zákona o azylu. Podle § 83 vydává ministerstvo ubytovací řád pro azylová zařízení. V ubytovacím řádu stanoví mimo jiné práva a povinnosti osob ubytovaných v azylových zařízeních, včetně možnosti přístupu k bezplatné právní pomoci v azylovém zařízení [§ 83 odst. 2 písm. e) zákona o azylu].

205 Podle § 144 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců.

206 Ostatně ředitel SUZ výslovně odkázal na režim zákona o pobytu cizinců, když uvedl, že poskytovatelé právních služeb mohou ZZC navštěvovat v rámci § 144 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

207 S účinností od 1. července 2023 na základě novely č. 173/2023 Sb. Důvodová zpráva uvádí, že v souladu se standardy Evropského výboru pro prevenci mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (CPT) je „[p]řístup osob omezených na svobodě k právní pomoci [...] jedním z důležitých principů prevence špatného zacházení. Za součást práva na přístup k právnímu zástupci přitom CPT označil i právo setkat se s ním bez přítomnosti třetí osoby.“

Podle § 144 odst. 3 zákona má **zajištěný cizinec právo přijímat v zařízení návštěvy advokáta nebo zástupce právnické osoby, který prokáže, že předmětem její činnosti je oprávnění poskytovat právní pomoc cizincům**. Za právnickou osobu jedná k tomu pověřený zaměstnanec nebo člen, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Toto ustanovení podmiňuje návštěvy právníka pouze **prokázáním, že jde o advokáta nebo zástupce právnické osoby, jejíž předmět činnosti je oprávnění poskytovat právní pomoc cizincům, s příslušným vzděláním**. Podle důvodové zprávy má prokázání kvalifikace za cíl zabránit „zneužívání ustanovení o právu zajištěného cizince přijímat návštěvy osoby poskytující mu právní pomoc a [...] **zkvalitnění právního poradenství** pro cizince tím, že osoba poradenství poskytující bude muset mít odpovídající právnické vzdělání“.
(zdůraznění doplněno)

Právníkům, kteří splňují podmínky kvalifikace, by měl být přístup do ZCC umožněn bez dalších omezení.

Vnitřní řád ZCC Vyšší Lhoty²⁰⁸ i vnitřní řád ZCC Bělá-Jezová²⁰⁹ upravuje režim návštěv stejným způsobem. Podle čl. 10 odst. 1 vnitřního řádu má cizinec právo na přijetí (klasické) návštěvy čtyřikrát týdně v trvání jedné hodiny. Podle čl. 10 odst. 2 návštěva může proběhnout v návštěvní místnosti v době od 9 do 20 hodin s výjimkou doby výdeje stravy.²¹⁰ Podle čl. 10 odst. 5 vnitřního řádu **má cizinec právo přijímat návštěvy advokáta nebo odborně způsobilého zástupce právnické osoby**, jejímž předmětem je oprávnění poskytovat právní pomoc cizincům. V takovém případě vedoucí zařízení umožní s ohledem na provoz zařízení **přijetí návštěvy i mimo dobu stanovenou** v odstavcích 1 a 2 s výjimkou doby nočního klidu. Vnitřní řád neuvádí, v jaké místnosti má proběhnout setkání s právníkem.

Navštívil jsem místnosti pro poskytování právního poradenství jak v ZCC Bělá-Jezová, tak v ZCC Vyšší Lhoty. Místnosti jsou vybaveny počítačem, tiskárnou a telefonem, samostatným stolem pro rozhovor s cizincem a jsou odděleny od dalších prostor, takže umožňují důvěrný rozhovor právníka s cizinci. Takto vybavené místnosti v zásadě odpovídají doporučením UNHCR Rakousko.

Ředitel SUZ podrobně popsal přístup k bezplatnému právnímu poradenství v jednotlivých zařízeních. Podle jeho vyjádření mají cizinci navíc **možnost využít vlastních právních zástupců**. V zařízeních pro zajištění cizinců klienti pro setkání se soukromými právními zástupci či advokáty zpravidla **využívají běžnou návštěvní místnost**. V Zastávce u Brna mohou využít místnost pro právní poradenství, pokud není blokována dopředu

208 Pokyn ředitele SUZ č. 14 ze dne 25. února 2019.

209 Pokyn ředitele SUZ č. 12/2019 ve znění pokynů č. 26/2019, 32/2019 a 3/2021. Dostupný z: <https://www.suz.cz/wp-content/uploads/2021/03/VR-Bela.pdf>.

210 Podle vyjádření vedoucí ZCC Vyšší Lhoty jsou návštěvní hodiny každý den od 9 do 11 hodin a od 13:00 do 15 hodin. Podle informačního panelu v ZCC Bělá-Jezová jsou návštěvní hodiny od 8:30 do 11 hodin, od 13 do 16:45 hodin a od 17:30 do 20 hodin. Tato vyjádření již zohledňují časy výdeje stravy. U ZCC Vyšší Lhoty je zřejmý rozpor mezi vyjádřením vedoucího a ustanovením vnitřního řádu, který dobu návštěv uvádí až do 20 hodin.

nasmlouvaným právním poradenstvím. V takovém případě probíhá právní poradenství soukromých právníků v návštěvní místnosti nebo v jiném termínu.

Při místním šetření jsem zjistil, že návštěvní místnosti v ZCC Bělá-Jezová ani ve Vyšních Lhotách **neumožňují důvěrný rozhovor právníka pouze s cizincem** v případě, že probíhá několik návštěv. Není vybavena počítačem a tiskárnou, takže je ztíženo i vyřízení základních procesních dokumentů.

V ZCC Bělá-Jezová i ve Vyšních Lhotách jsem se na přístup jiných než nasmlouvaných právníků dotazoval vedení ZCC i sociálních pracovníků. V ZCC Bělá-Jezová mi sdělili, že rozdíl je v tom, **zda má právník plnou moc**, či nikoliv. Pokud ano, může využít místnosti pro právní poradenství a není časově omezen. Pokud se právník neprokáže plnou mocí, je považován za návštěvu. V takovém případě SUZ umožní právníkovi setkat se s cizincem (pokud cizinec o setkání stojí) v návštěvní místnosti v časech vymezených pro návštěvy. V ZCC Vyšní Lhoty jsem se dozvěděl, že pokud se advokát prokáže plnou mocí a průkazem advokáta, může se kdykoliv vidět se zajištěným cizincem bez přítomnosti dalších osob. Setkat se mohou v návštěvní místnosti. Pokud se tímto způsobem advokát neprokáže, umožní se mu kontakt jen ve vymezených návštěvních hodinách za předpokladu, že cizinec o jeho návštěvu stojí a souhlasí s ní. Od listopadu 2022 nepůsobila ve Vyšních Lhotách žádná nezisková organizace.

Vyjádření SUZ potvrzuje, že je potřebná plná moc cizince a že se takové setkání v těchto dvou zařízeních odehrává obvykle v návštěvní místnosti. Pokud je návštěvní místnost obsazena, lze domluvit využití místnosti pro právní poradenství.

V obou zařízeních nám pracovníci navíc potvrdili, že do ZCC dojíždějí z času na čas i advokáti, které ustanovil k zastupování soud (ve Vyšních Lhotách se za půl roku jednalo o dva advokáty ustanovené soudem a tři s plnou mocí).

Považuji za nezákonné, pokud zaměstnanci SUZ považují setkání s advokátem a právníkem organizací s předmětem činnosti poskytování právní pomoci cizincům za běžnou návštěvu, dokud se neprokáží plnou mocí od konkrétního cizince. Do té doby jsou tito právníci v konečném důsledku omezeni v přístupu k cizinci. Pokud má jít o první setkání cizince s právníkem, je pochopitelné, že právník nebude disponovat plnou mocí. Plnou moc může cizinec právníkovi udělit právě při prvním osobním setkání. Jde také o omezení z hlediska času, kdy právník může k setkání s cizincem využít jen návštěvní hodiny. Omezení návštěv se může vztahovat na ty, kteří nesplňují podmínky kvalifikace podle § 144 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Považuji za nezbytné, aby všechny návštěvy právníků odehrávající se v režimu § 144 odst. 3 zákona o pobytu cizinců probíhaly o samotě, aby mohl cizinec se svým právníkem vést důvěrnou a upřímnou komunikaci. Návštěvy v návštěvní místnosti lze využít pouze tehdy, není-li tam přítomna jiná návštěva, a bez přítomnosti dalšího personálu. **Využití místnosti určené k právnímu poradenství je potřeba upřednostnit vždy**, je-li to možné. Pouze takto lze dostát i unijním závazkům, aby právní poradci mohli komunikovat s cizinci v podmínkách, které respektují soukromí.

Dne 25. října 2023 vydala Rada vlády pro lidská práva **usnesení k poskytování právního poradenství v ZCC nevládními organizacemi**. V něm doporučila: „I. poskytnout součinnost nevládním neziskovým organizacím, které jsou oprávněny k poskytování právního

poradenství cizincům v souladu se soudním řádem správním, při jeho nabízení v zařízeních pro zajištění cizinců; II. umožnit [těmto] organizacím [...] pravidelný opakovaný přístup do těchto zařízení preferovaně na základě tzv. dlouhodobého povolení vstupu a v souladu s jejich vnitřním režimem; III. zajistit adekvátní podmínky pro toto poradenství, zejména místnosti zajišťující soukromí a základní technické vybavení (telefon, počítač s připojením k internetu, tiskárna).“²¹¹

- ✓ Oceňuji vybavení místnosti pro poskytování právního poradenství.
- ! Advokáti a právníci organizací s předmětem činnosti poskytování právní pomoci cizincům musí mít možnost setkat se s cizincem **v místnosti pro právní poradenství**,²¹² **aby byla zaručena důvěrnost jejich komunikace, a nemusí se prokázat při prvním setkání plnou mocí udělenou cizinci.**

2.2.2 On-line právní poradenství

V ZZC Bělá-Jezová je pro právní poradenství k dispozici také videokonferenční zařízení, které umožňuje poskytnout právní poradenství on-line.²¹³ To funguje tak, že sociální pracovník přivede cizince do oddělené místnosti s technikou pro on-line přenos. Ověří, že osoba přítomná on-line je skutečně právník, a poté nechá cizince s právníkem v soukromí.

Státy se snaží pomocí digitalizace zvýšit efektivitu azylových řízení.²¹⁴ Belgická Rada pro spory ve věcech cizinců (*Conseil du Contentieux des Étrangers*) v případě, kdy byl pohovor ve věci mezinárodní ochrany veden prostřednictvím videokonference, rozhodla, že z pohledu ochrany dat není k dispozici dost informací o spolehlivosti MS Teams, aby mohl být běžně využíván v azylových řízeních.²¹⁵ V době pandemie covid-19 pomohlo v některých státech on-line poradenství zlepšit dostupnost právní pomoci v uzavřených zařízeních. Státy na tyto zkušenosti později navázaly.²¹⁶

On-line poradenství sice umožňuje *ad hoc* kontakt s cizinci, ale má také své limity. Britská akademička Jo Wilding uvádí, že poskytovatelé právní pomoci v Anglii považovali právní poradenství na dálku za zdoluhavější.²¹⁷ Jo Wilding doporučuje vzdálený přístup až při následných setkáních, když již došlo k vytvoření vztahu s klientem. On-line je pro klienty

211 Usnesení Rady vlády pro lidská práva ze dne 25. října 2023, dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/jednani-rady-dne-25--rijna-2023-209448/>.

212 V případě, že není práve obsazena advokátem nebo právníkem organizace pověřených v daném období k poskytování bezplatného právního poradenství cizincům.

213 Využívá se místnost zřízená pro účely policie. Policie, která původně cizince zadržela a rozhoduje o prodloužení doby jeho zajištění, místnost využívá k vedení jednání s cizincem na dálku.

214 EUAA. Výroční zpráva o azylu v EU, 2023, část 4.4.12 Digitalizace.

215 Tamtéž.

216 Švédská uprchlická rada takto pomohla více žadatelům o azyl. EUAA. Výroční zpráva o azylu v EU, 2023, část 4.10.1.

217 Wilding, Jo. No Access to justice: How Legal Advice Deserts Fail Refugees, Migrants and our Communities, str. 72, dostupná z: https://assets.website-files.com/5eb86d8dfb1f1e1609be988b/628f50a1917c740a7f1539c1_No%20access%20to%20justice-%20how%20legal%20advice%20deserts%20fail%20refugees%20C%20migrants%20and%20our%20communities.pdf.

například těžší odhalit traumatické zkušenosti z minulosti. Nadto je potřeba dbát na soukromí, dostatečné připojení a též včasné naskenování dokumentů a jejich třídění a psychologickou podporu. Ač tedy on-line poradenství umožní rovnost v přístupu k právnímu poradenství i pro vzdálenější části země, pro některé cizince není poradenství dostatečné, a tím zakládá nerovnost v poskytovaném poradenství.²¹⁸

V současnosti se komunikace obecně přesouvá do on-line prostoru. Alternativa v podobě on-line setkání může v řadě případů přispět k rychlému (a tedy účinnému) přístupu k právní pomoci. Osobní kontakt právníka s cizincem je však nenahraditelný, zejména na počátku je nutný pro nastolení důvěry klienta s právním poradcem. Komunikace on-line může také nepříznivě ovlivňovat detekci zranitelnosti některých cizinců. Proto její využití doporučuji **až poté, co právník s cizincem naváže profesionální vztah.**

Možnost on-line komunikace v ZZC Bělá-Jezová využívala k jednání v první řadě policie.²¹⁹ Není mi známo, zda je v ostatních ZZC k dispozici potřebné technické vybavení. Podle vyjádření ředitele SUZ se on-line poradenství využívalo i v Příjímacím středisku Praha-Ruzyně prostřednictvím tabletu.

- ✓ Vítám možnost on-line právního poradenství v ZZC Bělá-Jezová. Přivítal bych, pokud by se tato možnost rozšířila i do ostatních zařízení SUZ.
- ! Při využívání on-line poradenství je potřeba dbát na bezpečnost využívaných programů k on-line jednání, aby nebyla narušena důvěrnost předávání citlivých informací a nemohlo dojít k jejich **zneužití**.
- ✓ On-line právní poradenství by nemělo **nahrazovat osobní kontakt poradce s cizinci**, ale pouze ho doplňovat, a to zejména v případech akutní potřeby, anebo pokud cizinec již s právním poradcem jednal a má k němu důvěru. **Vítám, že takto zatím on-line právní poradenství probíhá.**
- ✓ I při on-line poradenství je potřeba dbát na **důvěrnost rozhovoru cizince s právním poradcem**. Vítám tedy nastavenou praxi, že sociální pracovník ověří totožnost právníka a poté **nechá cizince s právníkem v soukromí.**

2.2.3 Telefonický kontakt s právníkem

Cizinci dostanou po příchodu do ZZC telefonní kartu s omezeným limitem (kreditem 200 Kč). Karta je určena na dobu 90 dnů, poté obdrží cizinec novou.²²⁰ Tato karta se tedy nevkládá do telefonního automatu, ale postupně se z ní voláním čerpá kredit. Z našich poznatků vyplývá, že některým cizincům vystačí takový kredit na hovor v jednotkách minut.²²¹

218 Tamtéž.

219 Ustanovení § 169l zákona o pobytu cizinců, který upravuje využití videokonferenčního zařízení.

220 Zjištění v rámci místních šetření v ZZC, viz také vnitřní řád, článek 20 (ZZC Vyšší Lhoty), respektive článek 21 (ZZC Bělá-Jezová).

221 Zpráva o systematické návštěvě Bělá-Jezová, sp. zn. 2/2024/NZ.

Při místních šetřeních jsem zjistil, že situaci, kdy cizinec vyčerpá kredit před uplynutím doby 90 dnů, přičemž potřebuje telefonicky kontaktovat svého právníka, SUZ řeší několika způsoby. V prvé řadě si může cizinec za vlastní finanční hotovost koupit nový kredit. **Pokud nemá dostatek prostředků k dobytí telefonní karty, pracovníci SUZ ho odkáží na bezplatné právní poradenství** (podle sdělení vedoucí ZCC Vyšní Lhoty).

Podle sdělení vedoucí sociálních pracovníků v ZCC Bělá-Jezová může cizinec požádat SUZ o telefonát nebo výjimečné vydání nové telefonní karty.

Z našich návštěv zařízení vyplývá, že kartu obvykle cizinci využívali tak, že právníka z kiosku „prozvonili“ a čekali na zpětné zavolání, neboť nízký kredit neumožňuje využít kartu na konzultaci. Někdy se stávalo, že když právník nemohl zavolat zpět ihned, telefon pak vyzváněl a zvedl ho jiný cizinec, takže se telefonické spojení nepodařilo navázat. Telefonování z kiosku navíc nezaručuje důvěrnost konzultace cizince s právníkem.

Praxi v ZCC Bělá-Jezová s **možným vydáním nové telefonní karty** vítám. V praxi se mohou vyskytnout případy, kdy cizinec vyčerpá telefonní kredit a nemá finanční hotovost, přitom potřebuje kontaktovat svého právního zástupce. V takovém případě není namístě cizince „nutit“ čekat na vydání nové telefonní karty (může jít o urgentní věc), nebo k setkání s právníkem docházejícím do ZCC (nezná okolnosti případu, může mít omezený časový prostor věc s cizincem řešit).

- ! Pro případy, kdy cizinec potřebuje **kontaktovat svého právního zástupce a nemá dostatečný kredit na telefonní kartě**, by SUZ měla zavést jiný systém než prozvonění právníka z kiosku a čekání na zpětné zavolání.
- ✓ Vítám praxi v ZCC Bělá-Jezová, kdy lze pro účely kontaktu s právníkem vydat výjimečně novou kartu anebo požádat o telefonát ze SUZ.
- ! Praxe, kdy SUZ umožní cizinci telefonický kontakt s jeho právníkem, i když vyčerpá kredit na telefonu, by měla být rozšířena do všech ZCC.

2.3 Rozsah poradenství

Nejprve posoudím, pro **které fáze řízení** je potřeba mít k dispozici bezplatnou právní pomoc a co by tato právní pomoc **měla zahrnovat (jaké tematické okruhy, které úkony)**.

CCBE se zasazuje, aby právní pomoc byla dostupná žadatelům ve věci mezinárodní ochrany po celou dobu řízení, včetně řízení před správním orgánem. V něm je potřeba získat co nejpřesnější informace od žadatele a žadatel potřebuje porozumět, které informace jsou relevantní pro posouzení potřeby mezinárodní ochrany.

Poradenství by ideálně mělo být poskytnuto již před pohovorem ve věci mezinárodní ochrany,²²² každopádně co nejdříve během řízení.²²³

222 Viz Tabulka 4 níže v části 2.3.2.

223 CCBE: Doporučení o rámci poskytování právní pomoci v oblasti migrace a mezinárodní ochrany, 2022, dostupné z: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/

Podle CCBE by měla být právní pomoc k dispozici v těchto případech: u jakéhokoli rozhodnutí o zajištění (včetně řízení na hranicích); před vydáním návratového rozhodnutí; v případě jakéhokoli rozhodnutí o přemístění podle nařízení Dublin III; před podáním žádosti o mezinárodní ochranu, během řízení a po zamítnutí žádosti; v případech obchodování s lidmi; v případech pracovního vykořisťování; když cizinec pozbyl oprávnění k pobytu.²²⁴

Ještě před umístěním v ZZC probíhají některá řízení (např. ve věci správního vyhoštění) zpravidla na policejní služebně. V ZZC mohou probíhat různá řízení, nejčastěji se jedná o řízení ve věci správního vyhoštění (prvostupňové, odvolací a soudní), řízení ve věci mezinárodní ochrany (správní a soudní řízení) a řízení ve věci zajištění cizince (přezkum rozhodnutí o zajištění za účelem vyhoštění, za účelem předání podle nařízení Dublin III anebo podle readmisní smlouvy).

2.3.1 V průběhu správního řízení

Ústavní soud požaduje, aby se v době odvolacího řízení ve věci správního vyhoštění cizinec, „který dosud není právně zastoupen, **osobně setkal s osobou schopnou podat kvalifikovanou právní pomoc v otázkách mezinárodní ochrany a cizineckého práva**“. Měl by mít v době, kdy „může podat řádně odvolání, skutečně zajištěn přístup k právní pomoci, na jejímž základě by mu byl **vysvětlen správný procesní postup**.“²²⁵ (zvýraznění doplněno) V době zajištění v ZZC zároveň plyne sedmidenní lhůta pro podání žádosti o mezinárodní ochranu. Kvalifikovaná právní pomoc se má věnovat i **možnosti požádat o mezinárodní ochranu a všem důsledkům podání či nepodání žádosti o mezinárodní ochranu**.²²⁶

Cizinec by tedy měl mít možnost **konzultace s právníkem k vysvětlení procesního postupu**, případnému sepsání odvolání proti rozhodnutí ve věci správního vyhoštění a vysvětlení důsledků podání či nepodání žádosti o mezinárodní ochranu **vzápětí po svém umístění do ZZC**.

Návratová směrnice, která se vztahuje na cizince s uloženým správním vyhoštěním, zakotvuje právo na právní pomoc v článku 13 „teprve po vydání rozhodnutí o navrácení a pouze v rámci odvolání proti takovému rozhodnutí k příslušnému soudnímu nebo správnímu orgánu nebo příslušnému subjektu, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.“²²⁷ V souladu s čl. 13 odst. 4 návratové směrnice pak „může být

[MIG Position papers/EN_20221125-CCBE-recommendations-on-a-framework-on-legal-aid-in-the-field-of-migration-and-international-protection.pdf](#), bod 6.

224 Tamtéž, bod 5.

225 Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 630/16, bod 62.

226 Tamtéž, bod 66: „V každém případě však, pokud cizinec v sedmidenní lhůtě neobdrží kvalifikovanou právní pomoc, **jejímž prostřednictvím bude moci dohlédnout všechny důsledky uplynutí této lhůty** (včetně například provázanosti s rozhodnutím o správním vyhoštění, které by nebylo vykonatelné), nelze možnost požádat o mezinárodní ochranu v této krátké lhůtě považovat za účinný prostředek nápravy proti možnému vyhoštění.“

227 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. prosince 2014, ve věci Boudjlida proti Préfet des Pyrénées-Atlantiques, C-249/13, bod 64.

na žádost dotčené osoby poskytnuta bezplatná právní pomoc²²⁸ za podmínek, které odkazují na procedurální směrnici.²²⁹

Ve fázi správního řízení nevyžadují unijní předpisy zastoupení. I ústavní právo v tomto případě požaduje **kontakt s právníkem v době běhu odvolací lhůty v řízení ve věci správního vyhoštění a případně pomoc se sepsáním odvolání**, ale ne nutně zastoupení tímto právníkem. Standard požadovaný návratovou směrnicí je sice nižší, ale i ona požaduje **právní pomoc „po vydání rozhodnutí o navrácení a (...) v rámci odvolání proti takovému rozhodnutí“** a pravidla pro bezplatnou právní pomoc mohou státی uzpůsobit podle procedurální směrnice. S ohledem na to, že bez vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení (odvolání) může být žaloba ve správním soudnictví odmítnuta,²³⁰ lze argumentovat tím, že už v této fázi je potřebná bezplatná právní pomoc **alespoň pro sepsání odvolání a pro probrání možnosti žádat o mezinárodní ochranu**.

Ústavní soud pro účely řízení ve věci **mezinárodní ochrany** ještě **ve fázi před podáním žádosti** požaduje, aby se cizinci dostalo vysvětlení důsledků nepodání žádosti a podání žádosti; to nutně nemusí spočívat v zastoupení cizince, ale **mělo by to zahrnovat bezplatné právní poradenství**.

Unijní předpisy ve věci **mezinárodní ochrany** nevyžadují zastoupení cizinců v řízení před správním orgánem. V prvním stupni řízení však **požadují bezplatné poskytování právních a procesních informací**, „což zahrnuje alespoň **poskytnutí informací o řízení použitelném na konkrétní situaci žadatele**“.²³¹ Díky poskytnutým informacím by měli žadatelé lépe porozumět řízení a plnit příslušné povinnosti.²³² Načasování poskytnutí těchto informací a jejich obsah záleží na tom, jak členský stát vykládá povinnost žadatele „předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu“.²³³

S Paktem o azylu a migraci se rozsah bezplatného právního poradenství rozšíří, respektive se **zpřesňuje, co má minimálně zahrnovat poskytování právních informací**: „pokyny a vysvětlení týkající se správního řízení, včetně informací o právech a povinnostech během tohoto řízení; pomoc při podávání žádostí a pokynů, která se týká různých řízení, v nichž může být žádost posuzována, a důvodů pro použití těchto řízení; pravidel přípustnosti žádosti; právních otázek, které vyvstanou v průběhu řízení, včetně informací, jak napadnout rozhodnutí o zamítnutí žádosti (...)“.²³⁴ Tento rozsah informací **vyžaduje do jisté míry individualizaci** takto poskytované právní pomoci, a to i vzhledem k tomu, že

228 Tamtéž, bod 65.

229 „Členské státy na žádost zajistí bezplatné poskytnutí potřebné právní pomoci nebo zastoupení v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy či pravidly týkajícími se právní pomoci a mohou stanovit, že se na bezplatnou právní pomoc nebo zastoupení vztahují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES.“ Čl. 15 odst. 3 až 6 odpovídají současnému znění čl. 21 revidované procedurální směrnice.

230 Ustanovení § 68 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

231 Článek 19 odst. 1 procedurální směrnice.

232 Bod 22 odůvodnění procedurální směrnice.

233 EUAA. Judicial Analysis: Asylum procedures and the principle of non-refoulement, EUAA, Dostupné z: <https://euaa.europa.eu/publications/judicial-analysis-asylum-procedures-and-principle-non-refoulement>, 10. ledna 2018, str. 98.

234 Článek 16 odst. 2 azylového procedurálního nařízení.

osoba poskytující informace má být žadateli k dispozici ke konzultaci před pohovorem o opodstatněnosti žádosti, pokud je tento spojen s pohovorem o přípustnosti.²³⁵ Nařízení sice umožňuje, aby takto byly poskytovány právní informace současně více žadatelům, ale výše jsem naznačil, že tak bude těžké dodržet důvěrnost informací o případech žadatelů.

Mám za to, že bude-li chtít Česká republika využít poskytování informací současně několika žadatelům, měla by využít možnost konzultovat úpravu s Agenturou pro azyl podle čl. 16 odst. 4 azylového procedurálního nařízení.

I pokud by z této konzultace vyplynulo, že žadatelům o mezinárodní ochranu stačí poskytnout obecnější právní informace, mám za to, že z ústavněprávních požadavků už nyní vyplývá, že cizinec **má mít možnost konzultovat svůj individuální případ v rámci bezplatné právní pomoci již v průběhu správního řízení.**

Tuto právní pomoc mohou, stanoví-li tak vnitrostátní právo, poskytovat i nevládní organizace.²³⁶ V souladu s tím podle § 21 zákona o azylu mají žadatelé o mezinárodní ochranu „právo požádat o pomoc právníkou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům“.

? Žádám o vyjádření, zda Ministerstvo vnitra využije možnost konzultovat právní úpravu poskytování informací podle procedurálního nařízení s Agenturou pro azyl podle čl. 16 odst. 4 azylového procedurálního nařízení.

! Z ústavněprávních požadavků už nyní vyplývá, že cizinec **má mít možnost konzultovat svůj individuální případ v rámci bezplatné právní pomoci již v průběhu správního řízení.**

2.3.2 V průběhu soudního přezkumu

Dále se v oblasti mezinárodní ochrany předpisy zaměřují na bezplatnou právní pomoc a zastupování žadatelů **ve fázi soudního přezkumu**. Členské státy mají zajistit, aby v tomto řízení „byla na žádost poskytnuta bezplatná právní pomoc a zastoupení“, která „musí zahrnovat alespoň vypracování požadovaných procesních dokumentů²³⁷ a účast na jednání před soudem prvního stupně jménem žadatele“.²³⁸

Pro vypracování požadovaných procesních dokumentů (zejména žaloby a žádosti o odkladný účinek) může být nezbytné nahlédnutí právníka do správního spisu žadatele, což vyžaduje udělení plné moci. Zároveň podle § 32 odst. 2 zákona o azylu je potřeba návrh na přiznání odkladného účinku podat v žalobní lhůtě; výjimkou jsou situace, kdy součástí žaloby je žádost o ustanovení zástupce. Podle Nejvyššího správního soudu

235 Článek 12 odst. 1 azylového procedurálního nařízení.

236 Článek 22 odst. 2 procedurální směrnice.

237 Termín „požadované procesní dokumenty“ (v anglickém znění required procedural documents, francouzsky documents de procédure requis) je zřejmě myšlen jako „potřebné“ dokumenty. Tomu odpovídá použití slova „požadované“ jinde v nařízení (např. dodržet „požadovanou lhůtu“; „provedení požadovaných správních řízení“ apod.). Tyto dokumenty zřejmě nezahrnují pouze žalobu, může jít i o žádost o odkladný účinek, anebo dokumenty, které si vyžádá soud a stanoví k nim lhůtu, a další procesní úkony potřebné v soudním řízení.

238 Článek 20 odst. 1 procedurální směrnice. Obdobně viz čl. 27 odst. 6 nařízení Dublin III, jde-li o rozhodnutí ve věci přemístění podle tohoto nařízení.

v těchto případech může ustanovený zástupce podat žádost o odkladný účinek i později než s prvním úkonem ve věci (žalobou).²³⁹

Dále má zastupování zahrnovat účast na jednání, což opět vyžaduje udělení plné moci právnímu zástupci anebo ustanovení zástupce soudem. **Možnost být zastoupen na žádost pro soudní řízení tedy musí být široce dostupná minimálně všem žadatelům o mezinárodní ochranu a cizincům podléhajícím nařízení Dublin III.**

U soudního přezkumu zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, včetně zajištění za účelem přemístění podle nařízení Dublin III, unijní předpisy **požadují**, aby byl žadatelům o mezinárodní ochranu zajištěn „přístup k bezplatné právní pomoci a zastupování“, která má zahrnovat „alespoň vypracování požadovaných procesních dokumentů a účast na jednání před soudem jménem žadatele.“²⁴⁰ U soudního přezkumu zajištění **podle nařízení Dublin III musí právní pomoc zahrnovat přinejmenším „vypracování požadovaných procesních dokumentů a zastupování před soudem“.**²⁴¹

Dále mají mít cizinci na žádost přístup k bezplatné právní pomoci na **jednání před soudem jejich jménem** či dokonce **zastupování před soudem.**

V České republice soudní přezkum rozhodnutí o zajištění cizince, v dublinském řízení i v řízení ve věci mezinárodní ochrany probíhá v soudním řízení správním, v němž není vždy nezbytné nařídít ústní jednání.²⁴² Jednání musí být nařízeno například tehdy, když se provádí dokazování nebo pokud účastník řízení ústní jednání požaduje.²⁴³ Projednání věci veřejně, bez zbytečných průtahů a v přítomnosti účastníka řízení, aby se mohl vyjádřit ke všem provedeným důkazům, je ústavním právem.²⁴⁴ Je však běžné, že soudní řízení v cizineckých věcech proběhnou s implicitním souhlasem účastníků bez jednání. Pokud by však jednání bylo nařízeno (např. protože to považuje soudce za vhodné či nutné kvůli dokazování), na žádost je potřebné zajistit zastupování žadatele.

Právní zastoupení je pak možné podle unijního práva omezit na případy, kdy si dotyčný žadatel nemůže dovolit nést náklady na zastoupení.²⁴⁵ Také lze – v dublinských případech – bezplatné právní zastoupení nepřiznat v situacích, kdy má soud za to, že žaloba nemá

239 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. dubna 2021, č. j. 9 Azs 4/2021-39. Opačný přístup by bránil účinnému přístupu ke spravedlnosti a byl by v rozporu s čl. 27 odst. 6 nařízení Dublin III.

240 Článek 9 odst. 6 přijímací směrnice, viz též čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III ve spojení s čl. 9 odst. 6 přijímací směrnice. Obdobně viz čl. 29 odst. 2 ve spojení s čl. 11 odst. 3 a 5 revidované přijímací směrnice (2024/1346) a čl. 43 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1351 o řízení azylu a migrace, o změně nařízení (EU) 2021/1147 a (EU) 2021/1060 a o zrušení nařízení (EU) č. 604/2013 („nařízení AMMR“).

241 Článek 27 odst. 6 nařízení Dublin III.

242 Ustanovení § 51 s. ř. s.: „Soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhlí nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.“ Přání účastnit se soudního jednání může účastník řízení vyjádřit i po uplynutí dvou týdnů lhůty v § 51 s. ř. s. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 335/2019-50.

243 Ustanovení § 77 odst. 1 s. ř. s.

244 Článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy. Pokud soud nenařídí jednání, ačkoli pro to nebyly splněny zákonné podmínky, zatíží řízení podstatnou vadou.

245 Článek 9 odst. 7 písm. a) přijímací směrnice a čl. 27 odst. 6 nařízení Dublin III.

reálnou naději na úspěch;²⁴⁶ takové omezení však přijímací směrnice pro účely soudního přezkumu zajištění žadatelů neobsahuje.

UNHCR Rakousko uvádí přehled úkonů, které by právní poradce cizinců a žadatelů o mezinárodní ochranu měl uskutečnit.

Tabulka 4: Doporučený rozsah právního poradenství

<p>Úvodní informace a setkání</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizace poskytující právní pomoc, kontaktní osoba, její dostupnost, kontakty. • Poučení: možnost odmítnout právníka, důvody vyloučení, mlčenlivost, právo zvolit si právníka a tlumočnicka stejného pohlaví (není-li to diskriminační). • Rozsah a limity poradenství. • Jazykové porozumění. • Vysvětlení mechanismů projednávání stížností. • Souhlas s poskytováním právního zastupování.
<p>Získání informací o případu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vyjasnění fyzického a psychického stavu a zvláštních potřeb cizince. • Objasnění již dříve poskytnutého právního poradenství. • Informace o azylovém systému (v Rakousku) včetně právních důsledků rozhodnutí. • Informování o právech a povinnostech v řízení. • Získání co nejúplnějšího obrazu případu, dotázání se k žádosti o mezinárodní ochranu, vyjasnění rozporů. • Rozbor předložených dokumentů a vysvětlení přípisů. • Řízení o příslušnosti k posouzení žádosti; informace o průběhu a významu řízení, o kritériích. • Objasnění cíle a účelu řízení, posloupnost kroků, podmínky udělení ochrany a nepřipustnosti vyhoštění.
<p>Další poradenství</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Projednání a poskytnutí poradenství k aktuálnímu stavu řízení, možný další průběh a konkrétní možnosti opatření. • Vytvoření, prodiskutování, překlad a podání písemných žádostí, včetně opravných prostředků na přání cizince, a dalších písemných podání. • V případě potřeby příprava a rozbor rozhovorů, výslechů, ústních jednání a aktivní účast na nich. • Podpora při obstarávání důkazů důležitých pro řízení. • Odeslání cizince do specializovaného zařízení. • Oddělené poradenství pro jednotlivé členy rodiny. • Předkládání písemných podání s uvedením jména právního poradce a poradenské organizace. • Prodiskutování šance cizince na úspěch, aniž by byl ovlivňován. • Uplatňování práv cizince podle jeho přání, navzdory nepříznivým vyhlídkám. • Odpovědi na otázky cizince. • Předávání kopií všech písemných podání.
<p>Příprava na poradenství</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Přehled potřebných dokumentů pro řízení a dalších informací. • Obstarávání důkazů důležitých pro řízení. • Rešerše týkající se země (původu), judikatury a literatury. • Sdělení zvláštních potřeb správnímu orgánu.

246 Článek 27 odst. 6 nařízení Dublin III.

Časovou dotaci k poskytnutí právního poradenství, kterou se zabývám v další části, je třeba přizpůsobit obsahu poradenství i individuálním potřebám různých klientů.

Základním předpokladem pro účinnou a kvalitní právní pomoc je, aby právní zástupce měl na cizince dostatek času.

2.3.3 Časový prostor pro setkání právníka s cizincem

Právní zástupce musí mít prostor získat od cizince relevantní informace o okolnostech jeho případu. Až poté může cizinci kvalifikovaně poradit ohledně dalšího postupu v řízení. Také pro něj bude snazší připravit podání, které bude příléhavé případu cizince.

Požadavek na dostatečný prostor požaduje do budoucna v odůvodnění procedurálního nařízení, podle něhož žadatel má mít „**k dispozici dostatek času na přípravu a konzultace se svým právním poradcem nebo jiným poskytovatelem právních informací**, který je podle vnitrostátního práva oprávněn poskytovat právní poradenství (dále jen ‚právní poradce‘), nebo jinou osobou pověřenou poskytováním právních informací“.²⁴⁷

Pro cizince je pak klíčové, aby rozuměl své právní situaci a měl dostatečné informace, aby se mohl rozhodnout, jak dál postupovat. S tím nutně souvisí to, že musí rozumět dokumentům, které mu úřad v rámci řízení zasílá. Stejně tak musí rozumět dokumentům, které sám posílá úřadu (viz [Tabulka 4 v části 2.3.2](#)). Toho lze jen stěží dosáhnout, pokud právník nebude mít na poradu s cizincem dostatek času, aby od něj zjistil vše potřebné a aby mu vše potřebné také vysvětlil.

I v mezinárodních doporučeních zaznívá, že pro zajištění přístupu ke spravedlnosti musí být časová dotace pro právní poradenství dostatečná.

Přijímací směrnice požaduje, aby žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří jsou zajištěni, měli pro opravný prostředek k dispozici bezplatnou právní pomoc alespoň pro účely „vypracování požadovaných procesních dokumentů a účast na jednání před soudem jménem žadatele“.²⁴⁸ **Tento minimální standard vyžaduje dostatečný prostor ke komunikaci se zajištěným cizincem i před sepsáním žaloby.**

Časový rámeček právního poradenství vyplývá ze zadávací dokumentace veřejné zakázky Ministerstva vnitra.²⁴⁹ Konkrétní rozsah upravují navazující smlouvy s vítězem veřejné zakázky.²⁵⁰ Jde například o počet hodin pro osobní konzultace, počet hodin pro přípravu

247 Bod 14 odůvodnění procedurálního nařízení. Viz též anglické znění nařízení: „The applicant should be given sufficient time to prepare and consult with his or her legal adviser or other counsellor admitted or permitted as such under national law to provide legal advice (the ‚legal adviser‘) or a person entrusted with providing **legal counselling**. During the interview, the applicant should be allowed to be assisted by the legal adviser.“ V anglickém znění odpovídá českému překladu pojmu osoby poskytující právní informace termín „person entrusted with providing legal counselling“; přesto je zřejmé, že žadatel musí určitou formou konzultovat svůj případ i s osobou poskytující právní informace.

248 Článek 9 odst. 6 revidované přijímací směrnice. Tento požadavek zůstává nezměněn též podle revidované přijímací směrnice (2024/1346), srov. čl. 29 odst. 2 ve spojení s čl. 11 odst. 3 a 5.

249 Viz bod 5 zadávací dokumentace veřejné zakázky „Předpokládaná hodnota veřejné zakázky“.

250 Jednotlivé smlouvy upravují poskytování právního poradenství v určité zeměpisné oblasti – např. Praha spolu s ZC Bělou-Jezovou.

písemných podání či místo poskytování právního poradenství. Počet hodin lze podle zadávací dokumentace v případě potřeby měnit.²⁵¹

Podle vyjádření OAMP z května 2023 nebylo třeba měnit celkovou časovou dotaci pro osobní konzultace. Stejně tak nebylo potřeba převádět časovou dotaci mezi jednotlivými místy poskytování právního poradenství. OAMP v obecnosti doplnil, že časové dotace se upravují dle potřeby, zpravidla ve směru k posílení časové dotace pro ZZC v případě zvýšených příchoďů. Z vyjádření SUZ zároveň plyne, že například v Zastávce u Brna byla hodinová dotace pro právníky prodloužena vzhledem k zájmu klientů.

Právník dochází do zařízení SUZ pravidelně v předem určených hodinách.

Do ZZC Bělá-Jezová měl právník dojíždět dvakrát týdně, ale v době návštěvy vzhledem k malému počtu klientů probíhalo právní poradenství pouze ve středu. V ZZC Bělá-Jezová bylo v době místního šetření umístěno pouze 6 cizinců. Jedna z cizinek nám sdělila, že právník na ni dostatek času měl. Hovořila s ním asi hodinu a byla s ním spokojena.

Vedoucí sociálního oddělení ZZC spolupráci s právníkem považuje za dobrou. Nebyla si vědoma žádného případu, kdy by právník nepřijel. Pokud nemohl přijet, poslal za sebe náhradu. Cizinci se na právní poradenství objednávají předem kvůli zajištění tlumočení, ale právník vezme i neobjednané klienty. Když cizinci přijdou za sociálními pracovníky, aby jim vysvětlili obsah úředních dokumentů, ti se krom zevrubného vysvětlení podle procesních lhůt snaží domluvit se s právníkem na dřívější schůzce. Pokud však sociální pracovníci potřebují něco ověřit (např. počítání lhůt), mohou právníkovi také zavolat.

Do ZZC Vyšní Lhoty právník jezdil v pondělí a ve středu na dobu od 13:30 do 15:30 hodin.²⁵² Cizinci se objednávají na právní poradenství předem. SUZ neomezuje počet cizinců, kteří se na daný termín mohou objednat. Pracovníci SUZ zasílají 48 hodin před návštěvou právníka seznam objednaných cizinců OAMP, který zajistí tlumočnicka do příslušných jazyků prostřednictvím tlumočnické agentury. V případě, že má o právní poradenství zájem neobjednaný cizinec, snaží se mu vyjít vstříc. Pokud to není možné, cizince objednají na příští termín právního poradenství.

Podle sdělení sociální pracovnice ZZC Vyšní Lhoty mají cizinci o právní poradenství zájem. Docházející právnička je během doby určené pro právní konzultace schopna odbavit i 20 klientů. V době místního šetření docházelo k právničce obvykle 15 cizinců, přičemž v ZZC bylo tehdy umístěno 64 cizinců. To ovšem znamená, že při časové dotaci dvou hodin měla právnička na jednoho cizince průměrně 8 minut.

Cizinci, s nimiž jsme hovořili v ZZC Vyšní Lhoty, nám sdělili, že s právničkou mluvili maximálně 10 minut (2 cizinci), respektive 15 minut (1 cizinec). Hovory byly tlumočeny telefonicky a část cizinců uvedla, že tlumočnickovi moc nerozuměli. Cizinci opakovaně

251 Bod 5 dokumentace veřejné zakázky: „Zadavatel výslovně upozorňuje účastníky, že výše uvedený předpokládaný objem hodin právních služeb za jednotlivé části se může lišit v závislosti na aktuální potřebě zadavatele.“ Na něj navazují jednotlivé smlouvy v čl. II odst. 4, v němž mimo jiné stojí: „Přednostně budou tyto hodiny čerpány dle rozpisu k jednotlivým místům plnění, nicméně v případě potřeby je možné tyto hodiny mezi jednotlivými místy plnění dle této Smlouvy převádět na základě potřeby Poskytovatele.“

252 Informaci jsme obdrželi od zaměstnanců SUZ v rámci místního šetření. Viz také informační leták Ministerstva vnitra *Poskytování bezplatného právního poradenství advokáty pro cizince*.

uvedli, že jim právnička nevysvětlila, co je napsáno v dokumentech, které jí předložili. Jeden z cizinců setkání s ní popsal tak, že se o právničku dozvěděl po dvou měsících v ZZC. Objednal se k ní, ale nevzala ho kvůli velkému množství lidí, kteří s ní chtěli mluvit. Při další návštěvě si právnička přečetla rozhodnutí, které jí přinesl. Sdělila mu, že se musí odvolat. Cizinec s tím souhlasil, předal jí dokumenty a při další návštěvě mu právnička předložila nějaký dokument k podpisu. Nevěděl ale, co je v něm napsáno, neptal se a ona mu to nevysvětlila. Od té doby byl cizinec u právničky 4x, má pocit, že se mu právnička věnovala vždy asi deset minut.

Délku konzultací nám nepřímo potvrdili i sociální pracovníci (viz výše). Jak z jejich vyjádření, tak z vyjádření cizinců v době návštěvy tedy vyplynulo, že v průměru měl právník do 10 minut na jednu konzultaci. Navíc velkou část konzultace zabere tlumočení po telefonu.

V rámci šetření jsem nebyl přítomen žádné právní poradě. Nicméně vzhledem k **velmi krátké době poskytovaného právního poradenství a počtu cizinců**, kteří právní pomoc chtěli využít, mám za to, že **všechny úkony doporučené v rozsahu poradenství (tabulka 4) nemůže ve stanovené době právník stihnout**. V ZZC Vyšní Lhoty cizinci vnímali, že právnička na ně nemá dost času. Tomu odpovídá počet cizinců, které musí v rámci návštěvy odbavit. Naopak do ZZC Bělá-Jezová, v němž panovala nízká obsazenost, právník přestal docházet dvakrát týdně, jak by přitom podle smlouvy měl.

Nedostatečný časový prostor právníka pro konzultaci s cizincem může být jednou z příčin obecně formulovaných žalob, které nejsou přílehlivé k případu cizince. K poradenství by měl mít právník vždy **dostatek času a měl by mít možnost ho přizpůsobit složitosti případu**. Pokud musí konzultace proběhnout v řádu několika minut, navíc s podstatným zdržením kvůli tlumočení, může právník jen stěží zjistit příběh konkrétního cizince, aby žalobní body byly přílehlivé a korespondovaly s jeho situací. V tomto smyslu je do jisté míry pochopitelné, že žaloba v některých případech obsahuje jen obecně formulované žalobní body a výčet ustanovení zákona.

I v minulosti docházelo k situacím, kdy při větší zaplněnosti ZZC byl pro poskytování právního poradenství omezený časový prostor. Podle výzkumu UNHCR z roku 2010, kdy do ZZC jezdili převážně právníci z nevládních organizací, „[p]řístup k právním poradcům z nevládních organizací však může být limitovaný, protože do azylových středisek docházejí pouze jednou nebo dvakrát týdně a čas, který jsou schopni žadateli věnovat, může být velice omezený.“²⁵³

Je potřeba také mít na paměti, že právník nezastupuje cizince v řízení a jeho jméno není uvedeno na písemnostech, které vyhotoví. S písemnostmi, které cizinci podepíší, se v dalším řízení obvykle nakládá, jako kdyby vše tam napsané sděloval cizinec svým jménem.

Sepis písemností za klienta bez formálního uvedení právníka, který jej sepsal, je znám jako „ghost-writing“. Často umožňuje přístup k právní pomoci v situacích, kdy by si klient

253 UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice – Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, Section XVI: The right to an effective remedy, březen 2010, str. 453. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>, str. 451.

nemohl dovolit zaplatit právní zastoupení a zároveň neumí naformulovat své argumenty; tím může i zlepšit jejich přístup k soudu.²⁵⁴ Psaní podání jménem klientů zatím nemá ustálený standard. Podle American Bar Association tento způsob poskytování právní pomoci s sebou nese některé povinnosti, například dodržování mlčenlivosti vůči klientovi ve stejné míře nebo povinnost upozornit klienta, že musí uvádět pouze pravdivé informace.²⁵⁵

Taková praxe, pokud je cizinec dobře seznámen s obsahem písemnosti, tedy není sama o sobě natolik problematická. Pokud však cizinec neví, co podepsal, je dost dobře možné, že takové vyjádření může být odtržené od jeho skutečné situace a od toho, co zažil a chce soudu sdělit. **Proto kromě časového prostoru na konzultaci a sepsání písemností je potřeba také další časový prostor k vysvětlení obsahu písemností, které právník sepsal.**

- ! **Právník potřebuje dostatek času na to, aby s cizincem probral okolnosti případu a mohl vypracovat přiléhavé podání.** Je zřejmé, že při vyšší obsazenosti ZCC dochází k situacím, kdy může jednotlivým cizincům věnovat jen velmi omezený čas, který nepostačuje k zjištění všech informací, vypracování podání a jeho následnému vysvětlení dotyčnému cizinci.
- ! Využívání časové dotace pro právní poradenství by mělo být možné flexibilně přenášet do jiného ZCC podle aktuální potřeby.
- ? Žádám o vyjádření, jaké jsou možnosti využít časovou dotaci pro právní pomoc flexibilně jinde, kde je aktuálně víc potřebná, a zda se změnila praxe ve vztahu k nové veřejné zakázce.
- ✓ Je potřeba, aby všichni zájemci měli možnost setkat se s právníkem. Vítám, že SUZ se v ZCC Bělá-Jezová o to snaží. Neomezuje počet nahlášených cizinců pro jednotlivé návštěvy právníka a ve spolupráci s právníkem umožní konzultaci i předem nenahlášeným cizincům. Mám za to, že takový přístup je zapotřebí ve všech ZCC.

254 Corporate Pro Bono: GHOSTWRITING AND PRO BONO, 2023, dostupné z: <https://www.cpbo.org/wp-content/uploads/2023/07/FINAL-Ghostwriting-Guide-2023.pdf>. American Bar Association uvádí, že některé americké státy zároveň považují podání sepsaná tímto způsobem, nepodepíše-li se právník, za problematický, neboť se tím „zbavuje odpovědnosti soudu a právu“ [Iowa State Bar Ass’n Op. 94-35 (1995)] Jiné státy tento způsob právní pomoci uznávají (Colorado Bar Association’s Ethics Committee revised Formal Opinion 101), případně jej uznávají za podmínky, že právník svoji identitu prozradí soudu (West Virginia Lawyer Disciplinary Board L.E.O 2010-01). American Bar Association: Ethics Opinions, dostupné z: https://www.americanbar.org/groups/delivery_legal_services/resources/pro_se_unbundling_resource_center/ethics_opinions/, v tomto případě Iowa State Bar Ass’n Op. 94-35 (1995)

255 American Bar Association: Ethics Opinions, dostupné z: https://www.americanbar.org/groups/delivery_legal_services/resources/pro_se_unbundling_resource_center/ethics_opinions/.

2.3.4 Další úkony právníků ve správním řízení a soudním řízení

Jak vyplývá z přehledu v tabulce 4 výše, podle UNHCR kvalitní právní poradenství ve **správním řízení** zahrnuje projednání aktuálního stavu řízení a psaní písemných žádostí, jejich prodiskutování a zpětný překlad cizinci, přípravu na pohovory a výslechy, aktivní účast na nich, pomoc s přípravou důkazů, komplexní zprostředkování informací o procesních krocích a postupech, o aktuálním stavu řízení, možném dalším průběhu a možnostech postupu. Právní poradce, je-li to v daném případě nezbytné, by si měl zjistit informace o zemi původu, judikatuře a dostupné literatuře. Je potřeba vyjasnit si s klientem rozpory, analyzovat možné důkazy a zhodnotit jejich význam pro řízení. Právní poradce by měl do poradenství aktivně zapojit klienta, aby se informovaně rozhodl o dalším postupu. Měl by klienta připravit na rozhovory, výslechy, jednání a účastnit se jich spolu s ním.²⁵⁶

Pro **soudní řízení** UNHCR doporučuje žadateli nabídnout právní zastupování, a pokud si ho žadatel nepřeje v plném rozsahu, jednotlivě aspoň tyto služby: vypracování písemných podání, podání důkazů, příprava na ústní jednání soudu, prodiskutování rozhodnutí soudu a vysvětlení vyhlídek do budoucna.²⁵⁷

Zjištění z 16 vybraných správních spisů ve věcech vyhoštění a zajištění, které nám poskytla cizinecká policie, nedokládají, že by do nich jakkoli **nahlíželi právníci**. Zároveň z 10 spisů nevyplývá, že by cizinci podali žaloby proti zajištění.

V osmi případech z 16 cizinci **nepodali odvolání proti rozhodnutí ve věci správního vyhoštění** (v jednom případě z uvedených osmi případů bylo zřejmé, že cizinec chce požádat o dobrovolnou repatriaci, a tedy odvolání u něj nedává smysl; v jiných cizinci ve spisech uváděli, že s vyhoštěním nesouhlasí, případně chtějí o mezinárodní ochranu požádat v jiném státě). Podaná odvolání byla až na jedno zamítnuta. V době vyžádání spisů nebyla ve spisech ještě informace o případné žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění. S delším časovým odstupem jsme ověřili prostřednictvím spisové značky rozhodnutí o odvolání, že proti uvedeným rozhodnutím ve věci vyhoštění pravděpodobně nebyla podána žádná žaloba.

Z vyžádaných spisů se tedy jeví, že cizinci se spíš soudně brání proti zajištění než správnímu vyhoštění. Nebyli jsme přítomni právním konzultacím, abychom zjistili, jak právníci cizincům vysvětlují, že žalobou proti zajištění nezabrání svému vyhoštění. Pokud však cizinci nesouhlasí se svým vyhoštěním, je účinnější se soudně bránit přímo proti správnímu vyhoštění.

Jde-li o soudní řízení, vycházím z 28 soudních spisů, do nichž jsem nahlédl u Krajského soudu v Brně. I v těchto případech bylo **zastoupení cizinců spíš výjimkou** a některé žaloby vypracované v rámci bezplatné právní pomoci neobsahovaly žádost o ustanovení zástupce.

256 UNHCR Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování, Obsahové aspekty: body 1–11.

257 UNHCR Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování, bod III Další doporučení k právnímu zastupování před Spolkovým správním soudem: bod 5.

Z 28 soudních spisů u Krajského soudu v Brně plyne, že advokát využil možnost nahlédnout ve 2 případech a v jednom případě se účastnil jednání soudu.

2.3.4.1 Nahlížení do správního spisu

Unijní předpisy počítají s tím, že **právní poradce bude nahlížet do spisu**. Právník čerpá relevantní informace o případu cizince nejen z osobních schůzek s ním, ale i ze **správního spisu**. Zejména pokud právník nebyl přítomen u jednotlivých úkonů ve správním řízení, obsahuje správní spis informace zásadní pro vypracování kvalitního právního podání a zajištění účinné právní pomoci. Tuto důležitost potvrzují unijní předpisy – právní zástupce nebo jiný poradce, který žadateli **pomáhá nebo ho zastupuje**, má mít „**přístup k informacím uvedeným ve spisu žadatele**, na základě kterých je nebo bude rozhodnuto.“²⁵⁸ Omezený anebo opožděný přístup ke spisu cizince, který je potřeba k vypracování příslušného opravného prostředku, vnímá i UNHCR jako možnou překážku práva na účinný opravný prostředek.²⁵⁹ Do budoucna procedurální nařízení mírně omezí přístup do spisu v řízení ve věci mezinárodní ochrany pouze na právní poradce, kteří žadatele **právně zastupují**.²⁶⁰

Přístup do spisu má zásadní význam při psaní opravného prostředku. Na to navazují i některé výtky soudců vůči právním podáním, které nejsou příslušné k případu: to může souviset s tím, že se právník neseznámil se všemi informacemi, které zazněly v průběhu správního řízení, k čemuž krom rozhovoru s cizincem ideálně slouží právě správní spis.

Dotazoval jsem se OAMP, zda je smluvně zajištěno, aby se advokát účastnil pohovorů či nahlížel do spisu. Podle OAMP je na advokátovi, aby posoudil, koho a v jakém rozsahu bude zastupovat.

Podle sdělení OAMP v ZC Vyšší Lhoty z března 2023 se **docházející právníčka neúčastnila žádného úkonu s cizincem**. Obdobně v ZC Bělá-Jezová nám cizinecká policie v dubnu 2023 sdělila, že za posledního **přibližně půl roku žádný právník nenahlížel do spisu**.

Zjištění z 16 vybraných správních spisů ve věcech vyhoštění a zajištění, které nám poskytla cizinecká policie, také nedokládají, že by do nich **právníci nahlíželi**. Z některých spisů neplyne jasně, zda dotýčný cizinec přišel do kontaktu s právníkem (ať už pracovníkem nevládní organizace nebo advokátní kanceláře).

Uvedené naznačuje, že **nahlížení do správních spisů ze strany právníků bylo v posuzované době spíš výjimečné. To může mít dopad i na kvalitu a příslušnost právních podání jménem cizinců k soudům**.

258 Článek 23 odst. 1 procedurální směrnice. Obdobně čl. 5 odst. 6 nařízení Dublin III: „Členský stát, který osobní pohovor vede, vypracuje jeho písemné shrnutí obsahující alespoň nejdůležitější informace, které žadatel během pohovoru poskytne. Toto shrnutí může mít formu zprávy nebo standardního formuláře. Členský stát zajistí, aby žadatel nebo právní poradce či jiný poradce, který jej zastupuje, měl toto shrnutí včas k dispozici.“

259 UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice – Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, Section XVI: The right to an effective remedy, březen 2010, str. 436, 438–439. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

260 Článek 18 odst. 1 procedurálního nařízení.

2.3.4.2 Sepsání opravných prostředků a zastupování cizinců ve správním řízení

Na nahlížení do spisů navazuje **sepsání samotné žaloby či jiného opravného prostředku**.

Unijní předpisy požadují, aby v řízení o opravném prostředku ve věci mezinárodní ochrany či v žalobách proti zajištění (žadatelů či osob přemístovaných podle nařízení Dublin III) byla cizinci **na žádost poskytnuta bezplatná právní pomoc a zastoupení**; to zahrnuje alespoň vypracování požadovaných procesních dokumentů a účast na jednání před soudem prvního stupně jménem žadatele o mezinárodní ochranu²⁶¹ a v případě soudního přezkumu rozhodnutí o přemístění podle nařízení Dublin III alespoň „vypracování požadovaných procesních dokumentů a zastupování (...) před soudem“.²⁶²

Procedurální nařízení rozsah zpřesňuje. Požaduje, aby bezplatná právní pomoc a zastupování zahrnovaly „přípravu procesních dokumentů požadovaných podle vnitrostátního práva, přípravu opravného prostředku a v případě jednání účast na tomto jednání před soudem“.²⁶³ Nařízení AMMR v případě rozhodnutí o přemístění požaduje zajištění bezplatné právní pomoci a zastoupení v odvolacím řízení na žádost cizince.

Jde-li o **sepsání opravných prostředků**, z 16 spisů cizinecké policie v deseti případech nebyla podána žaloba proti zajištění. Ve třech z těchto případů však cizinec byl po podání žádosti o mezinárodní ochranu buď „přezajištěn“ (tedy zajištěn podle § 46a zákona o azylu), nebo propuštěn ze zařízení. Celkem tedy 7 z 16 cizinců nevyužilo možnost bránit se proti zajištění. Nelze učinit jasný závěr o tom, zda o sepsání žaloby proti zajištění projeví zájem. Ještě méně časté pak byly žaloby proti vyhoštění.

Jde-li o **zastupování**, zadávací dokumentace veřejné zakázky ani přílohy k ní nestanoví, zda právníci mají při poskytování právního poradenství (sepisování podání vůči úřadům) cizinci navrhnout, aby jim cizinci podepsali plnou moc. V části „Předmět veřejné zakázky“ [Poskytování právního poradenství](#) stojí, že právní poradenství bude poskytováno formou „přípravy písemných podání pro/za klienty“. Z toho plyne, že právníci nemusí vždy podání podávat „za klienty“, jejich jménem, ale mohou jim je připravit k použití. K tomu ovšem přistupuje důležitý aspekt zmíněný v doporučeních UNHCR, a sice aby obsah těchto dokumentů byl klientům zpětně přeložen a aby klienti znali jejich obsah. Tento aspekt nebylo možné ze spisů ověřit.

Jako jedna z forem poskytování právního poradenství se uvádí „zastupování **vybraných** klientů před správním orgánem“ (část 3.2.c citované veřejné zakázky; zdůraznění doplněno).

Z toho vyplývá, že **cizinec si sám nemůže zvolit, zda chce, aby ho vybraný právník zastupoval a jednal jeho jménem**.

261 Článek 20 procedurální směrnice.

262 Článek 27 odst. 6 nařízení Dublin III. Český překlad ustanovení obsahuje slovní spojení „zastupování orgány řízení před soudem“, ale zjevně jde o chybný překlad, srov. anglické znění „representation before a court“ či francouzské znění „représentation devant une juridiction“.

263 Článem 17 odst. 1 procedurálního nařízení.

Je běžnou praxí, že část žadatelů o mezinárodní ochranu i cizinců v ZC **neudělí plnou moc žádnému zmocněnci**, ač využijí jeho právní poradenství. Písemnosti pro účely řízení jim právník sepíše nikoli na základě plné moci, ale bez ní. V písemnostech jeho jméno není uvedeno a cizinci písemnosti zašlou svým jménem, i když je sami nepsali. Potíže pak v praxi mohou nastat zejména, liší-li se tento dokument od toho, co cizinci uváděli například ve správním řízení (viz výše v [kapitole 2.3.3](#) popsaný problém ghost-writing).

Ze spisů vyplývá, že pokud cizinec neměl svého vlastního právníka, kterého by si platil, **ne měl ani právní zastoupení ve správním řízení.**²⁶⁴

Několik soudů potvrdilo, že **nevidují žádné případy, kdy by byla podána žádost o ustanovení přímo Advokátní kanceláře Volopich, Tomšíšek & spol, s. r. o., zástupcem**. Ve spisech jsem však narazil na případy u Krajského soudu v Brně. Advokát spolupracující s uvedenou advokátní kancelářou zastupuje cizince i v navazujícím soudním řízení, přičemž v jeho rámci nahlédl do spisu, a opatřil si tak podklady pro další zastupování a pro sepsání žaloby.²⁶⁵

Místní šetření, vyjádření pracovníků pracujících v ZC Vyšní Lhoty a Bělá-Jezová a vyjádření některých soudů naznačují, že **případy zastupování advokátní kancelářou, která vyhrála veřejnou zakázku, před správním orgánem či poté soudem jsou výjimečné**. Zmíněný případ z Krajského soudu v Brně považuji za dobrou praxi, která se však jeví v kontextu dalších zjištění jako spíše výjimečná.

- ? Veřejná zakázka Ministerstva vnitra počítá s tím, že právníci část dotace mohou využít k zastupování cizinců. Podle našich poznatků k tomu dochází velmi zřídka. Žádám OAMP o vyjádření, zda ověřuje, nakolik právníci využívají možnost provést jiné úkony (nahlédnout do spisu, účastnit se pohovoru či jednání, zastupovat cizince).

2.4 Kontinuita právní pomoci v soudním řízení

Unijní předpisy vycházejí z toho, že pro řízení o opravných prostředcích, tedy minimálně pro soudní řízení v prvním stupni, musí právní pomoc nebo zastoupení zahrnout alespoň **„vypracování požadovaných procesních dokumentů a účast na jednání před soudem prvního stupně jménem žadatele“**.²⁶⁶ (zvýraznění doplněno).

Procedurální nařízení a nařízení AMMR, jde-li o rozhodnutí o přemístění, jsou formulované o něco přesněji. „Právní pomoc“ bude zahrnovat vypracování procesních dokumentů pro přezkum rozhodnutí o přemístění a „zastoupení“ bude zahrnovat zastupování před

264 Obdobně viz např. vyjádření jednoho ze soudců Krajského soudu v Praze: „Od roku 2021 v žádné z mnou vyřizovaných žalob proti rozhodnutí o zajištění nebyli žalobci zastoupeni, žaloba vždy byla podána v českém jazyce a byla zpravidla podepsána žalobcem na poslední straně na papíře jiné barvy než zbytek žaloby, lze se tedy domnívat, že žaloba mohla být koncipována v rámci bezplatné právní pomoci. [...]“

265 Ve spisech zn. 32 Az 6/2023, 32 Az 7/2023 a 34 Az 1/2023 se uvádí, že advokát žádá o své ustanovení „vzhledem k navázané důvěře, znalosti případu a odbornosti“.

266 Článek 20 odst. 1 procedurální směrnice, čl. 9 odst. 6 a 26 odst. 2 přijímací směrnice. Obdobně viz čl. 29 odst. 2 ve spojení s čl. 11 odst. 3 a 5 revidované přijímací směrnice (2024/1346). Obdobně čl. 27 odst. 6 nařízení Dublin III: „Právní pomoc musí zahrnovat alespoň vypracování požadovaných procesních dokumentů a zastupování orgány řízení před soudem [...]“.

soudem. Pro řízení ve věci mezinárodní ochrany bude potřeba vypracování opravného prostředku, dalších procesních dokumentů a v případě jednání účast na něm. Právní pomoc musí být poskytnuta jak pro sepsání žaloby, tak pro účast na jednání.

Zastoupení jedním právním zástupcem po celou dobu azylového řízení UNHCR uvádí jako příklad dobré praxe: „Dobrá praxe existuje v Belgii, kde všichni odvolatelé využívají bezplatnou právní pomoc bez ohledu na to, zda je odvolání projednáváno v řádném nebo zrychleném řízení. Tento nárok platí po celou dobu azylového řízení, takže zastoupení v zásadě poskytuje tentýž advokát, který žadateli pomáhal během řízení v prvním stupni, ledaže žadatel není spokojen a požádá o jiného advokáta. Vzhledem k této kontinuitě je ve většině případů pomoc advokáta okamžitě dostupná, což minimalizuje riziko problémů s efektivním přístupem odvolatele k jeho právu na odvolání.“²⁶⁷

Podle zadávací dokumentace veřejné zakázky se právní poradenství týká pouze **správního řízení**. Uvážení, koho budou ve správním řízení zastupovat, ponechává na právnících. Tato veřejná zakázka nicméně zahrnuje vypracování nezbytných procesních dokumentů pro **zahájení soudního přezkumu** (např. podání žaloby, návrh na ustanovení právního zástupce).²⁶⁸ Následné ustanovení zástupce pro soudní řízení ponechává na soudech podle pravidel soudního řádu správního. Podle OAMP se při bezplatném zastoupení před soudem jedná o stejný postup jako u českých občanů, kde je třeba podat žádost o ustanovení právního zástupce.²⁶⁹

V praxi však tento postup (podání žádosti o ustanovení zástupce v žalobě) někdy nevede k reálnému ustanovení zástupce pro soudní řízení. Jde-li o soudní řízení, vycházím z 28 soudních spisů, do nichž jsem nahlédl u Krajského soudu v Brně. I v těchto případech bylo **zastoupení cizinců spíš výjimkou**. Advokát využil možnost nahlédnout ve dvou případech a v jednom případě se účastnil jednání soudu. Některé žaloby vypracované v rámci bezplatné právní pomoci vůbec neobsahovaly žádost o ustanovení zástupce.

Praxe, kdy zastoupení cizinců před soudem bylo spíš výjimečné, zřejmě nenaplnuje požadavky na zajištění právní pomoci pro tato soudní řízení.

Soudy navíc ve svých vyjádřeních opakovaně poukázovaly, že **zastoupení týměž právním zástupcem pro správní i soudní řízení by bylo přinejmenším vhodné.**

Jeden ze soudců Krajského soudu v Praze uvedl, že „v případě zajištění cizinců [by] pokládal za vhodnější, aby poskytovatel právní pomoci poskytoval ‚komplexní služby‘ – jak ve správním, tak v soudním řízení – seznamování se nového zástupce s případem v řízení před soudem sice možné je, ale nepřipadá mi příliš efektivní. [...] osobně pokládám za optimální, pokud cizince v těchto řízeních provází jeden právní poradce, a to buďto specializovaný advokát, nebo specializovaná nezisková organizace. V takových případech je

267 UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, Section XVI: The right to an effective remedy, březen 2010, str. 452-453. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

268 Viz bod 3.2. zadávací dokumentace veřejné zakázky. Veřejná zakázka dostupná na: [Poskytování právního poradenství ve věci mezinárodní ochrany, neoprávněného pobytu a návratů | Národní elektronický nástroj \(nipez.cz\)](https://www.nipez.cz).

269 Postup podle soudního řádu správního, popsany níže v části 2.4.1.

rozumná šance, že žaloby budou kvalitně koncipované, jak co do obecné právní argumentace, tak co do jejího provázání s konkrétním případem cizince. Alternativní cesty (střídání zástupců, „ghost-writing“ či *ad hoc* ustanovený zástupce z obecného pořadníku) kvalitě žaloby (a tím i efektivitě soudní ochrany) rozhodně nepřispívají.“²⁷⁰

Krajský soud v Českých Budějovicích podotkl: „Stran efektivitě při zajišťování ochrany poskytované cizincům by se však mohlo jevit propojení téhož zastoupení pro správní i soudní řízení jako vhodnější, a to zejména s ohledem na znalost věci ze strany takového zástupce.“ Krajský soud v Hradci Králové k tomu uvedl: „Existují i případy, v nichž by bylo vhodné, aby žalobce byl zastoupen od počátku soudního řízení, a to ideálně subjektem, který mu poskytoval právní poradenství již ve správním řízení (například pokud jde o zranitelnou osobu apod).“²⁷¹

Soudy uváděly, že z **žaloby nebylo obvykle patrné, kdo ji sepsal**. V jedné žalobě se objevilo, že „žalobce závěrem dodává, že k sepsání této žaloby využil služeb bezplatného právního poradenství poskytovaného osobám, které v České republice žádají o udělení mezinárodní ochrany. Toto poradenství však již nezahrnuje zastupování žalobce v rámci soudního řízení“.²⁷² V tomto případě tedy do obsahu žaloby právník vybraný ve veřejné zakázce dal transparentně najevo, že cizinec nemá stálého právníka, a proto žádá o ustanovení zástupce pro soudní řízení. Z vyjádření soudů i dalších spisů se jeví, že takový transparentní postup nebyl obvyklý.

Soudkyně Krajského soudu v Praze poukázala také na **finanční aspekt**: „Vzhledem ke zmíněné koncentraci, kdy všechny žalobní body musí být uvedeny ve lhůtě pro podání žaloby, je žaloba ve správním soudnictví tím nejdůležitějším úkonem. Následné zastoupení je pak již v zásadě formální, protože nelze uplatňovat nové žalobní body, a je důležité pouze tehdy, pokud účastník trvá na jednání (ovšem ani na jednání nelze ‚dohánět‘, co nezaznělo v žalobě). Z tohoto důvodu nepovažuji za smysluplné, aby subjekt poskytující právní pomoc na základě smlouvy s ministerstvem sepsal žalobu, u níž není formálně uveden jako zástupce, a zároveň ji spojil s žádostí o jiného zástupce (advokáta). Takový postup nepřinese s ohledem na zmíněnou koncentraci větší ochranu účastníkovi řízení a zároveň **není ani hospodárný z hlediska vynakládání prostředků ze státního rozpočtu, neboť je tatáž věc hrazena jak subjektu poskytujícímu právní pomoc na základě smlouvy s ministerstvem, tak následně je hrazena odměna za víceméně formální zastupování advokátovi soudem**“.²⁷³ (zvýraznění doplněno)

Podle Krajského soudu v Brně **může mít ustanovení nového zástupce pro soudní řízení v některých případech negativní vliv na přístup cizince k soudu**. Jde zejména o případy,

270 Pojem ghost-writing je vysvětlen v části 2.3.3.

271 Krajský soud v Hradci Králové poukázal též na specifickou situaci, kdy cizinec, který byl zajištěn, je vyhoštěn. V takovém případě by bylo vhodné, kdyby měl před realizací vyhoštění možnost udělit plnou moc pro zastupování v řízení před soudem, čímž by se předešlo potížím s doručováním do ciziny a zkrátilo se soudní řízení. Vyjádření Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. dubna 2023, Spr 1158/2023. Obdobně viz vyjádření Krajského soudu v Praze ze dne 27. března 2023, Spr 455/2023. Zdůraznil nejen návaznost odborné právní pomoci u krajského soudu, ale též odbornost a zkušenost v oblasti migračního, uprchlického a azylového práva.

272 Viz spis vedený u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 34 Az 4/2023.

273 Tamtéž.

kdy cizinec podá žalobu ke konci žalobní lhůty a ustanovený advokát bude mít pouze krátký časový úsek na případné doplnění žaloby o nové žalobní body.

Podle Krajského soudu v Plzni „za problematické [lze považovat] absenci kontinuity, kdy v rámci bezplatné právní pomoci je sledována **určitá argumentační linie a s ní související postup**, zatímco po ustanovení právního zástupce odlišného od poskytovatele bezplatné právní pomoci v soudním řízení může být předcházející příprava zcela opuštěna“. Krajský soud to však nepovažoval za „problém extrémního rázu“. Spíše zdůraznil, „aby byla v **rámci správního řízení odvedena ze strany poskytovatele bezplatné právní pomoci kvalitní práce** tak, aby se její následky negativně neprojevily v řízení před soudem“ (zvýraznění doplněno).²⁷⁴ V části **2.3.4** jsem však poukázal na zjištění z dostupných spisů a vyjádření dalších aktérů, že kromě Zastávky u Brna právní poradci v rámci bezplatné právní pomoci obvykle poskytovali jen obecné poradenství a podávali žaloby s žádostí o ustanovení zástupce pro řízení, aniž nahlédli do spisu či jinak zastupovali cizince ve správním řízení.

Městský soud v Praze nepovažoval postup, kdy je bezplatná právní pomoc poskytována pouze pro řízení před správním orgánem, bez dalšího za problematický, s ohledem na pravidlo upravující stavění lhůty od podání žaloby do rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce. Skutečnost, že ustanovenému zástupci nemusí zůstat velký časový prostor, nejsou podle městského soudu omezeny na cizineckou agendu a kontinuitu lze v obecné rovině i v těchto případech zajistit adresnou žádostí o ustanovení konkrétního zástupce. Podobně i jedna soudkyně Krajského soudu v Praze konstatovala, že nastavená pravidla podle ní nebrání cizincům v přístupu k soudu a nevidí důvod k jejich změně. V obdobném duchu se vyjádřil Krajský soud v Ústí nad Labem.

Krajský soud v Brně shrnul, že „[r]ozdělená konstrukce bezplatné právní pomoci – v níž jeden subjekt poskytuje právní pomoc v řízení před správním orgánem, a poté je třeba se obracet na soud, aby ustanovil (za přísnějších procesních i věcných podmínek) nového právního zástupce pro řízení před soudem – tedy v konkrétních případech může mít negativní vliv na plnění povinnosti státu zajistit cizincům účinnou právní pomoc ve smyslu článku 47 Listiny základních práv EU a článku 20 procedurální směrnice, resp. článku 13 návratové směrnice, a ve svém důsledku může způsobovat, že české správní soudy – coby unijní soudy v azylové a migrační oblasti – nejsou efektivním článkem Společného evropského azylového systému“.

2.4.1 Ustanovení právního zástupce v soudním řízení

Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. „[n]avrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl **osvobozen od soudních poplatků**, a je-li to **nezbytně třeba k ochraně jeho práv**, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce“. (zvýraznění doplněno)

Možnost omezit přiznání bezplatné právní pomoci a zastoupení v soudním řízení obsahují i unijní předpisy: využívají jak **test finanční** (bezplatná právní pomoc a zastoupení pouze pro osoby, které „nemají dostatečné finanční prostředky“),²⁷⁵ tak **test meritorní** (státy

274 Dodal, že „krátké lhůty pro formulaci žalobních bodů nedávají příliš prostoru pro nezasvěcené k dostatečnému proniknutí do problematiky (to neplatí pro zastoupení, které přetrvává od správního řízení až do řízení soudního)“. Vyjádření Krajského soudu v Plzni ze dne 3. dubna 2023, Spr. 662/2023-5.

275 Článek 21 odst. 2 písm. a) procedurální směrnice, obdobně nařízení Dublin III.

mohou zakotvit, že žadatelé, jejichž opravný prostředek nemá reálnou vyhlídku na úspěch, nebudou mít bezplatnou právní pomoc).²⁷⁶ Pokud jde o žaloby proti zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu či zajištění osob podléhajících přemístění podle nařízení Dublin III, umožňují unijní předpisy pouze omezení na osoby bez finančních prostředků, případně časové omezení, nikoli však zkoumání reálné vyhlídky na úspěch žaloby.²⁷⁷

2.4.1.1 Žádost o ustanovení zástupce

K tomu, aby byl zástupce cizinci pro soudní řízení ustanoven, je v prvé řadě třeba, aby žaloba vůbec **obsahovala návrh na ustanovení zástupce**.

V deseti případech z 16 spisů od cizinecké policie nebyla žaloba proti zajištění podána a pouze jeden ze zbylých 6 případů žaloby zahrnoval žádost o ustanovení zástupce.

Více soudců Krajského soudu v Praze uvedlo, že žádostem o ustanovení zástupce obvykle vyhoví.²⁷⁸ Na Krajském soudě v Brně jsem nahlédl do 28 spisů. Deset z nich obsahovalo žádost o ustanovení právního zástupce. Jedna soudkyně z Krajského soudu v Praze však uvedla, že ve věcech zajištění a vyhoštění za poslední dva roky (cca 9 žalob) nežádal žádný žalobce o ustanovení zástupce; ve věcech mezinárodní ochrany z celkových 36 žalob byla žádost podána ve čtyřech případech (ve dvou případech bylo žádosti vyhověno). Zároveň jiná soudkyně uvedla, že podání žaloby bez žalobních bodů spojené s žádostí o ustanovení zástupce prodlužuje řízení. Považovala by za efektivnější, aby právní pomoc byla poskytována i pro řízení před soudy.

Ve spisech, do nichž jsem nahlédl na Krajském soudě v Brně, byly žaloby ve věcech zajištění obvykle podány advokátem s plnou mocí. Jedna žaloba ve věci zajištění byla podána bez zástupce, bez návrhu na ustanovení zástupce a obsahovala žádost o odkladný účinek (i když se jednalo o žalobu ve věci zajištění, kde takový návrh nemá smysl).²⁷⁹ Žaloba byla zamítnuta a kasační stížnost proti ní podána nebyla. Podle našich informací byl uvedený cizinec zajištěn dne 10. listopadu 2022 a vyhoštěn teprve dne 1. května 2023, tedy téměř půl roku po prvním zajištění. Z těchto dat je zřejmé, že cizinec, který se bránil zbavení svobody, nebyl bezprostředně po rozhodnutí krajského soudu vyhoštěn. Pokud nesouhlasil s rozsudkem soudu ve věci zajištění, neměl mu již – v případě neustanovení zástupce podle soudního řádu správního – se sepsáním kasační stížnosti kdo pomoci. Jak je uvedeno výše, veřejná zakázka se týká „správního řízení“; u soudního přezkumu zahrnuje jen

276 Článek 20 odst. 3 procedurální směrnice, článek 27 odst. 6 nařízení Dublin III (jde-li o rozhodnutí o přemístění) a obdobně viz článek 17 odst. 2 písm. a) a b) procedurálního nařízení a článek 43 odst. 5 nařízení Dublin III pro rozhodnutí o přemístění. Procedurální nařízení do testu meritorního přidává možnost zamítnout poskytnutí bezplatné právní pomoci či zastupování v případě, že se má za to, že je opravný prostředek „zneužívající“ [čl. 17 odst. 2 písm. b)]. Rovněž je možnost omezit poskytnutí bezplatné právní pomoci a zastupování ve druhém nebo vyšším odvolacím stupni podle vnitrostátního práva [čl. 17 odst. 2 písm. c)].

277 Článek 9 odst. 6 a 7 přijímací směrnice a čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III. Revidovaná přijímací směrnice (2024/1346) a nařízení AMMR v případě soudního přezkumu zajištění umožňují test finanční. Dále však umožňují i test meritorní tam, kde se předpokládá, že „nemá reálnou vyhlídku na úspěch, zejména pokud se jedná o odvolání k druhému nebo vyššímu stupni nebo přezkum u druhého nebo vyššího stupně“ [čl. 11 odst. 3 ve spojení s čl. 29 odst. 3 písm. b) revidované přijímací směrnice a čl. 44 odst. 4 nařízení AMMR].

278 Jeden soudce napsal výslovně, že si nevzpomíná, že by právě ve věcech žalob proti rozhodnutí o zajištění někdy žádosti o ustanovení zástupce nevyhověl.

279 Sp. zn. 32 A 4/2023. Šlo o cizince zajištěného v ZZC Balková.

„vypracování nezbytných procesních dokumentů pro [jeho] zahájení“. Z kontextu případu se jeví, že **cizinec neměl přístup k právníkovi, který by s ním podání kasační stížnosti probral.**

2.4.1.2 Existuje předpoklad pro osvobození od soudních poplatků

Pokud je žádost o ustanovení zástupce podána, jednou ze zákonných podmínek pro ustanovení právního zástupce pro soudní řízení je, že existuje **předpoklad pro osvobození** od soudních poplatků. Krajské soudy proto v návaznosti na žádost o ustanovení právního zástupce zpravidla cizinci zasílají formulář o osobních, majetkových a výdělkových poměrech.

Některé soudy uvedly, že ve většině případů žádosti o ustanovení právního zástupce vyhoví. Krajský soud v Hradci Králové konstatoval, že není časté, že by žadateli nebyl zástupce ustanoven. Může k tomu dojít tehdy, pokud by nereagoval na výzvu k vyplnění formuláře nebo by se zjistilo, že má dostatek prostředků k úhradě právního zastoupení.

Podle Krajského soudu v Brně **převažují případy, kdy právní zástupce není ustanoven.** Nejčastěji zmiňovaným důvodem je neposkytnutí dostatečné součinnosti ze strany cizince po výzvě k vyplnění **prohlášení o jeho poměrech.**²⁸⁰ Tím pádem nelze posoudit podmínku, zda existuje předpoklad pro osvobození od soudních poplatků. Krajský soud v Brně v osmi případech z deseti, kdy byla žádost o ustanovení právního zástupce, zástupce neustanovil. Důvod spočíval v tom, že cizinec nereagoval na výzvu k prokázání majetkových poměrů.²⁸¹ Zjistil jsem však, že příčinou této nesoučinnosti cizince je, že **výzvy k prokázání majetkových poměrů jsou doručovány fikcí** (nejednalo se zde o cizince v ZZC). Soudu se vracela fikcí doručená obálka včetně zasílaných písemností (pouze s odtrženým poučením), případně soud doručoval vyvěšením na úřední desce soudu.²⁸² Zjišťování příčiny, proč jsou tak často písemnosti doručovány fikcí, je mimo rámec tohoto šetření.

Dalším důvodem neustanovení právního zástupce může být **zjevně nepravdivě vyplněný formulář o majetkových poměrech.**²⁸³ V některých případech žalobci nedoložili své majetkové poměry a nereagovali na výzvu soudu, aby je doložili, či zaslali zpět jen prázdný formulář s vyplněným jménem a příjmením. Z tohoto pohledu se jeví jako nezbytné, aby

280 V případě Krajského soudu v Brně jde o poměrně častý případ. Konkrétně ve vyjádření soudu stojí: „K neustanovení zástupce dochází poměrně často, odhadem minimálně u poloviny žádostí, a to nejčastěji z důvodu, že žalobce vůbec nezareaguje na výzvu k vyplnění prohlášení o svých poměrech.“

281 Byť doručování fikcí zákon umožňuje, faktickým důsledkem je, že písemnosti soudu se cizinci do rukou nedostaly. Je proto pochopitelné, že na výzvu soudu k prokázání majetkových poměrů cizinec nereagoval a soud mu právního zástupce neustanovil. Ze spisů, do nichž jsme nahlédli, vyplývalo, že fikcí byly doručovány i další písemnosti, včetně předvolání k ústnímu jednání či usnesení o zamítnutí žádosti o přiznání odkladného účinku anebo o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce.

282 V souladu s § 50 odst. 2 občanského soudního řádu.

283 Krajský soud v Praze uváděl příklad, kdy při zadržení žalobce disponoval hotovostí v řádu tisíců eur a do prohlášení pouze napsal, že nic nemá. V dalším případě Krajský soud v Praze dával do souvislosti nevěrohodnost s projednatelnou žalobou: „Může se jednat o situaci, kdy cizinec v ČR ‚načerno‘ pracoval několik let, a přesto tvrdí, že nemá žádné finanční prostředky. Pokud věrohodně nevysvětlí, z čeho žije, může být žádost z tohoto důvodu zamítnuta, a to zejm. za situace, kdy žaloba obsahuje žalobní body, a je tedy projednatelná tak, jak byla podána i bez doplnění.“

byla právní pomoc k dispozici cizinci i po podání žaloby a žádosti o ustanovení **zástupce, minimálně do doby, než soud rozhodne o ustanovení zástupce pro soudní řízení.**

2.4.1.3 Ustanovení zástupce je nezbytně třeba k ochraně práv cizince

Dalším předpokladem pro ustanovení zástupce je, že je to **nezbytně třeba k ochraně práv cizince.**

Soudy jako příklad, kdy není ustanovení zástupce potřeba k ochraně práv cizince, opakovaně uváděly situaci, kdy je podána **formálně bezvadná žaloba a nic nebrání jejímu projednání.** Podle Krajského soudu v Plzni jde dokonce o nejčastější důvod neustanovení právního zástupce. „Když je žaloba prostá vad a obsahuje byť **jediny žalobní bod,** nespátňuje zpravidla soud důvod pro ustanovení zástupce, neboť právního zástupce v takovém případě není nezbytně třeba k ochraně žalobce, jelikož mu bude ochrana poskytnuta v podobě samotného projednání jeho žaloby [...] Situace, kdy soud neustanoví žalobci právního zástupce, samozřejmě nastávají. Zda je tomu často, nelze říci. Zcela jistě ale lze tvrdit, že tomu není zřídka. Nejčastějším důvodem bývá skutečnost, že žaloba má všechny formální náležitosti, a nic tak nebrání jejímu řádnému projednání“.²⁸⁴ (zvýraznění doplněno) Podle Krajského soudu v Praze „již samotná žádost o ustanovení zástupce obsahovala žalobu s projednatelným žalobním bodem. Pak by se samozřejmě mohla otevírat otázka, zda žalobce právní zastoupení nutně potřebuje, je-li sám schopen formulovat projednatelnou žalobu.“

To mimo jiné znamená, že cizinec nemá právního zástupce, který by mohl přiléhavě doplnit jeho žalobu, případně ho dále zastupovat před soudem (např. při nařízeném jednání). Může jít též o žalobu s obecnými žalobními body bez vazby na případ cizince. Soud je přitom žalobními body vázán.²⁸⁵

Nezřídka tedy soudy žádosti o ustanovení právního zástupce nevyhoví. Krom nedostatečné součinnosti při prokázání majetkových poměrů (viz výše) může být důvodem i to, že v obecně sepsané žalobě, která rovněž obsahuje žádost o ustanovení zástupce, byl již naformulován aspoň jeden projednatelný žalobní bod (byť velmi rámcově s výhledem, že žaloba bude později doplněna).

Upozorňuji též na specifikum právní pomoci v soudním řízení, jde-li o žaloby proti zajištění. V případech zajištění unijní právo pro přístup k právní pomoci umožňuje omezit bezplatnou právní pomoc na osoby bez finančních prostředků (lze tedy zkoumat majetkové poměry cizince), **neumožňuje však zkoumat, zda žaloba má reálné vyhlídky na úspěch** (viz výše [2.4.1](#)).²⁸⁶

²⁸⁴ Vyjádření Krajského soudu v Plzni ze dne 3. dubna 2023, č. j. Spr. 662/2023-5.

²⁸⁵ Na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.

²⁸⁶ Článek 9 odst. 7 písm. a) a odstavce 8 přijímací směrnice u žaloby proti zajištění podle § 46a zákona o azylu. Článek 28 odst. 4 nařízení Dublin III ve spojení s článkem 9 přijímací směrnice u zajištění za účelem přemístění podle nařízení Dublin III.

2.4.2 Shrnutí ke kontinuitě právní pomoci v soudním řízení

V mnoha případech se cizinci sami před soudem nemohou účinně bránit. Zákonné podmínky pro ustanovení právního zástupce ve své kombinaci však vytvářejí situace, kdy soudy cizincům právního zástupce neustanoví. Praxi soudů zde nehodnotím. Vyplývá z ní však, že **úprava v soudním řádu správním sama o sobě nezaručuje** naplnění požadavku unijního práva, aby **měl cizinec v průběhu soudního řízení na prvním stupni na žádost k dispozici právního zástupce minimálně pro vypracování dokumentů a účast na jednání soudu.**

Pokud by měla být **bezplatná právní pomoc cizincům dostupná jen pro správní řízení, je přinejmenším žádoucí, aby končila teprve okamžikem ustanovení právního zástupce soudem.** Tím by bylo možné předejít případům, kdy cizinec o právní pomoc požádá, z unijního práva vyplývá, že by na ni měl mít nárok (např. je nemajetný a nespadá do těch, které nemají reálnou vyhlídku na úspěch), ale žaloba obsahuje jeden žalobní bod, byť velmi obecně naformulovaný, takže ji podle vnitrostátní judikatury lze projednat. Tyto žaloby byly často formulovány velmi obecně právě s vidinou, že je doplní ustanovený právní zástupce.

Byť se věnuji převážně cizincům zbaveným svobody, ze soudních spisů vyplynulo, že často cizinci mimo ZZC, ale pobývající v azylovém zařízení nevyplní formulář o majetkových poměrech. Bývá to spojeno s tím, že je jim formulář doručován fikcí; nejde tedy jen o případy nedostatečné součinnosti, kdy cizinec formulář opomene vyplnit a poslat. **Bezplatné právní poradenství v azylových zařízeních rovněž spadá pod veřejnou zakázku a jeho nastavení tak, že by končilo teprve ustanovením zástupce pro soudní řízení, kde o něj žadatel požádal, by lépe zachovalo kontinuitu právní pomoci.** Bylo by minimálně dosaženo toho, že do doby ustanovení právního zástupce soudem může cizinec využívat „aspoň“ bezplatnou právní pomoc advokáta vybraného veřejnou zakázkou (např. pro vyplnění formuláře).

2.5 Krátké lhůty pro formulaci žalobních bodů

Problematické situace mohou nastat i v případech, kdy soud právního zástupce ustanoví. Lhůta pro uplatnění žalobních bodů se sice staví podáním návrhu na ustanovení právního zástupce (do právní moci rozhodnutí o jeho ustanovení),²⁸⁷ avšak v situaci, kdy je žaloba podána ke **konci žalobní lhůty**, má ustanovený advokát **výrazně omezený časový prostor** pro vypracování žalobních bodů.

Jak jsem uvedl v části [Další úkony právníků ve správním řízení a soudním řízení](#), unijní právo počítá s tím, že právní poradce či jiný poradce potřebuje přístup k informacím žadatele a že omezený přístup ke spisu cizince může být překážkou práva na účinný opravný prostředek.

V praxi se objevují případy, kdy je žaloba podána i poslední den lhůty. Pokud soud v takovém případě ustanoví advokáta, který není s případem seznámen, je prakticky odkázán na text správního rozhodnutí ve věci a nemá již čas nahlédnout do spisu či věc

287 Ustanovení § 35 odst. 10 s. ř. s.

probrat se zastupovaným cizincem. Má tak jen minimální prostor k sepsání žalobních bodů nebo jejich doplnění.

Krátké (až extrémně krátké) lhůty pro ustanovené právní zástupce mohou být jednou z příčin²⁸⁸ obecně formulovaných žalobních bodů. Tehdy žaloba *de facto* sestává z výčtu ustanovení zákona. Chybí v ní vazba na konkrétní případ cizince. Jde o další příklad, kdy rozdělení bezplatného právního poradenství na správní a soudní řízení může vést k omezení účinného přístupu cizince k soudu.

Situaci by snad mohlo zlepšit relativně nové ustanovení § 32 odst. 9 zákona o azylu, které umožňuje projednání nových důležitých skutečností, „které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva, jedná-li se o takové skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy“. Avšak ani toto ustanovení nepokrývá v plné míře skutečnosti známé v době vydání rozhodnutí a pouze nedostatečně popsane v žalobě.

Na uvedenou situaci soudy opakovaně poukazyvaly jako na potenciálně problematickou.²⁸⁹ Krajský soud v Brně k tomu uvádí: „[...] pokud cizinec podá žalobu ke konci této lhůty (a obzvláště není-li v ní ani tzv. ‚zárodek‘ žalobního bodu), ustanovený advokát bude mít pouze krátký časový úsek na případné doplnění žaloby o nové žalobní body. V těchto věcech navíc ustanovený advokát mívá k dispozici prakticky pouze rozhodnutí správního orgánu, nikoli však spisový materiál. Jeho dostupnost je v daném časovém úseku velmi problematická, což může mít dopad na případné uplatnění námitek poukazujících na nedostatky jeho obsahu (typicky pokud jde o informace o zemi původu).“

Jedním z důvodů, kdy soud zruší rozhodnutí bez nařízení jednání, pokud skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy, nemá v nich oporu nebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.²⁹⁰ Nahlédnout do spisu je proto velmi důležité, aby právník mohl tuto vadu řízení v žalobě namítat. Jak jsem však upozornil výše, narazil jsem jen na velmi málo případů, kdy právníci nahlíželi do spisu.

Jako **problematické** vnímaly však i situaci, kdy žaloba „**není zcela blanketní a obsahuje alespoň jeden projednatelný bod. V takovém případě totiž žádost o ustanovení zástupce nemá za následek stavění lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí.** Pokud je taková žaloba navíc podána poslední den lhůty, pak ustanovený zástupce již [...] většinou nemá příliš prostoru k tomu, aby doplnil jiné žalobní body, takže jeho případné zapojení již nemusí být z hlediska úspěchu ve věci nijak přínosné“. (zdůraznění doplněno) Jeden projednatelný žalobní bod navíc nemusí vyčerpávajícím způsobem odrážet dostupnou procesní obranu cizince. Naopak v případě kvalitní právní pomoci lze formulovat žalobních bodů víc a precizně, a tím též lépe vymezit meze soudního přezkumu.

! Účinnost právního poradenství může být oslabena tím, že jeho součástí není automaticky také zastupování v soudním řízení. Jako minimální standard požadují,

288 Obdobně jako omezený prostor právních zástupců pro osobní konzultaci s cizincem.

289 Např. podle Městského soudu v Praze: „Limity využití tohoto pravidla (pozn. stavění lhůty při žádosti o právního zástupce) související s případy, kdy ustanovenému zástupci s ohledem na podání žaloby krátce před uplynutím lhůty nemusí posléze zbývat velký časový prostor pro uplatnění relevantní argumentace, [...]“

290 Ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

aby součástí poradenství bylo alespoň **sepsání žaloby a právní pomoc do doby, než soud ustanoví zástupce** na základě žádosti v žalobě. Doporučuji však **zvážit změnu celého systému tak, aby bezplatné právní poradenství pokrývalo i řízení před krajským soudem, případně i řízení před Nejvyšším správním soudem.**

- ! Unijní předpisy nevyžadují zastoupení právníkem ve správním řízení. Požadují určitý minimální standard pro soudní řízení, a to zastupování cizinců na žádost před soudy. V některých případech umožňují zastupování omezit pouze na nemajetné cizince (žaloby proti zajištění), v jiných i na žaloby s reálnou vyhlídkou na úspěch. Spisy a vyjádření některých aktérů ukazují, že **ne všichni cizinci, kteří o zastupování požádají, na něj v souladu s tímto minimálním standardem dosáhnou**, například je-li formulován projednatelný žalobní bod (což nespadá ani pod jedno z možných omezení).

2.6 Tlumočení během poradenství

Efektivní právní pomoc v oblasti cizineckého a azylového práva je specifická také tlumočením a nutností umět pracovat s tlumočnickem.²⁹¹ Bez kvalitního tlumočení se žadateli nedostane přesných informací a právní poradce dobře nezjistí skutkové okolnosti potřebné pro vypracování právních dokumentů. Tlumočení bylo zahrnuto do veřejné zakázky na právní poradenství. Z místních šetření v zařízeních vyplývá, že si cizinci objednávají právníka předem právě proto, aby jim byl zajištěn tlumočnick do příslušných jazyků.

Výše v části [2.3.3](#) je popsán velmi krátký čas právníka na jednoho cizince v ZZC Vyšní Lhoty, o němž jsme se dozvěděli od cizinců (10–15 min).²⁹² S právníčkou hovořili tito cizinci prostřednictvím tlumočnicka na telefonu, i když s ní chtěli mluvit anglicky. Ve dvou případech nám cizinci sdělili, že tlumočnickovi na telefonu moc nerozuměli. Podle dalších cizinců tlumočnicki na telefonu nepřekládají dobře, nebo nepřekládají všechno. Podle vyjádření pracovníků ze ZZC Vyšní Lhoty chodí cizinci za právníkem po jednom. Pouze pokud je potíže se s cizincem dorozumět (přestože je tlumočnick na telefonu), shání např. dalšího cizince, který s tlumočením pomůže.

Považuji za problematické dva aspekty. První z nich se týká **časového rozsahu poradenství, který by měl zohlednit i nutnost tlumočení**. Je zřejmé, že v případech vyšší obsazenosti ZZC je doba konzultace pro jednotlivé cizince značně omezená. Sdělení sociálních pracovníků a cizinců v ZZC Vyšní Lhoty se v zásadě shodují. Vyplývá z nich, že pokud má právník během dvou hodin odbavit 15 cizinců, může s každým z nich hovořit v průměru do 10 minut. Navíc pokud konzultace probíhá prostřednictvím tlumočení na telefonu, podstatnou část schůzky s právníkem zabere právě tlumočení.²⁹³

291 JURMAN, M. Praktické problémy zastupování žadatelů o azyl. In JÍLEK, D., KLEČKOVÁ, R., KOPALOVÁ, M., KOSAŘ, D.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Sborník. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 187–198.

292 Celkem jsme hovořili s 8 cizinci. Jeden z nich u právníka nebyl. Podle dalších dvou cizinců z Vietnamu, kteří přišli společně, je všechno v pořádku. Zbylí dva cizinci otázku časového prostoru právníka nezmínili.

293 Při místní šetření v ZZC Vyšní Lhoty jsme jeden z rozhovorů vedli s cizincem prostřednictvím tlumočnicka do turečtiny na telefonu. Rozhovor trval přibližně 25 minut. Dozvěděli jsme se však jen několik základních informací. Po položení otázky někdy probíhal mezi cizincem a tlumočnickem poměrně dlouhý dialog (1 až 2

Proto je zásadní zařadit jako jedno z hodnotících kritérií i **znalost některého ze světových jazyků** (např. angličtiny), což usnadní komunikaci právníka aspoň s některými zajištěnými cizinci. V osobním kontaktu s cizinci umístěnými v zařízeních SUZ je z časových důvodů problematické, pokud by měl být právní zástupce odkázán na tlumočníka v komunikaci se všemi cizinci.

Druhým problematickým aspektem může být to, že **tlumočení zajišťuje OAMP**. Tlumočnické je povinen tlumočnickou činnost vykonávat s odbornou péčí, nezávisle a nestranně.²⁹⁴ Vnímám jako problematické, že by se mohlo stát, že bude cizinci tlumočit stejný tlumočnický jako ve správním řízení. V některých případech bývá předmětem stížností a žalob cizinců právě tlumočení během správního řízení ve věci mezinárodní ochrany.²⁹⁵ Tehdy by byl zmařen cíl právní pomoci, kdyby se na setkání s právníkem podílel tentýž tlumočnický, na kterého si cizinec chce stěžovat. Nadto může být podlomena i důvěra cizince v právní poradenství, u něhož tlumočí osoba, která v jeho očích vystupovala jako úřední osoba ve správním řízení. Je tedy nutné zvážit též možné pochyby o nestrannosti tlumočnického ze strany cizinců, pokud jim konkrétní tlumočnický tlumočil například ve správním řízení a působil navenek jako spolupracovník správního orgánu.

U některých jazyků mohou být praktické potíže získat jiného tlumočnického. V obecné rovině však doporučuji, aby právní poradce měl tlumočnického od tlumočnického využitého ve správním řízení a aby tlumočnický nezajišťoval správní orgán, který rozhoduje v řízeních, vůči kterým chce cizinec podat opravný prostředek.

- ? Časová dotace pro právní poradenství by měla zohlednit čas nezbytný k tlumočení. Žádám OAMP o vyjádření, jakým způsobem je ve výpočtu pro nezbytný časový rozsah poradenství zohledněn potřebný čas k tlumočení.
- ! Jedním z hodnotících kritérií při výběru poskytovatele právní pomoci by měla být znalost některého ze světových jazyků (např. angličtiny).
- ! Tlumočnický by měli být zajišťováni nezávisle na správním orgánu, který rozhoduje ve správním řízení. Ideálně by měl tlumočnický zajišťovat sám právník.

2.7 Požadavky na právníky poskytující právní pomoc

2.7.1 Praxe v azylovém a cizineckém právu

Unijní předpisy předpokládají poskytování právních informací co nejvhodnějším způsobem, např. prostřednictvím **nevládních organizací nebo odborníků z vládních orgánů nebo**

minuty). Tlumočnický nám následně sdělil velmi stručně odpověď, která ale často nepřiléhala naší otázce. V takovém případě jsme byli nuceni otázku položit znovu jinými slovy.

294 Jde o zákonnou povinnost vyplývající z § 4 odst. 1 zákona č. 354/2019 Sb., o soudních tlumočnických a soudních překladatelích.

295 Rozsudky ilustrují, že tlumočení předmětem žalobních námitek v řízeních v oblasti cizineckého a azylového práva bývá. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 3 Azs 10/2011-75, nebo rozsudek ze dne 23. 10. 2020, č. j. 5 Azs 87/2020-18.

ze **specializovaných státních úřadů**.²⁹⁶ Podle přijímací směrnice bezplatnou právní pomoc a zastupování poskytují osoby s **příslušnou kvalifikací** (anglicky „suitably qualified“).²⁹⁷

Jak už jsem zmínil, v Evropě existují různé systémy. Bezplatnou právní pomoc cizincům zajišťují právníci z veřejné správy, advokáti anebo právníci pracující pro neziskové organizace; většina států však kombinuje různé poskytovatele právní pomoci.²⁹⁸ Unijní předpisy neupřednostňují ani jednu z těchto možností.

UNHCR Rakousko doporučuje pro právní poradce určitý profil, a sice minimálně „(1) (i) vysokoškolské vzdělání v oboru právo, (ii) relevantní znalosti rakouského systému v oblasti azylu a pobytu cizinců a (iii) praktické zkušenosti v oblasti poradenství. (2) Bez záznamů v rejstříku trestů v souvislosti s trestnými činy, které by mohly představovat hrozbu pro žadatele o azyl a děti a mládež [...], a (3) důsledné personální a organizační oddělení právního poradenství a přípravy na návrat žadatele“ (tedy oddělení poradenství v době řízení a následného poradenství pro účely navrácení neúspěšného žadatele do země původu).²⁹⁹ Kromě toho UNHCR požaduje zaškolení.

V právním řádu se specializace na uprchlické právo objevuje v souvislosti s cizineckým právem v soudním řádu správním. Zakotvuje možnost zastupovat cizince před soudem „právníkem osobou [...] k jejímž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování **právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům**“ (§ 35 odst. 5 s. ř. s., zdůraznění doplněno). Důvodová zpráva k tomuto ustanovení zdůraznila **důležitost specializace právního zástupce**: „[...] Toto omezení tak znemožňuje zastupovat právníkům specializovaných organizací svoje klienty/žadatele, které předtím zastupovali ve správním řízení, v řízení před krajským soudem. Toto omezení lze považovat za handicap žadatelů o azyl. Drtivá většina z nich si nemůže dovolit být před krajským soudem zastoupena advokáty, kteří se navíc často v azylové problematice neorientují, což je v řízení před soudem vůči protistraně znevýhodňuje. Umožnění takového zastupování, s ohledem na odbornou specializaci právníků nevládních organizací (resp. občanských sdružení) výlučně na azylové a cizinecké právo, by přispělo nejen k vyšší právní ochraně žalobců/žadatelů, ale obecně i ke kultivaci projednávání jednotlivých případů (zejména pokud jde o odbornou stránku věci).“³⁰⁰

Jde-li o požadavek kvalifikované právní pomoci, z podstaty věci lze dovodit, že účinná právní pomoc by měla být poskytována **osobou s praxí a znalostmi v oblasti cizineckého a azylového práva**.

296 Článek 21 procedurální směrnice.

297 Článek 9 bod 6 přijímací směrnice. Obdobný požadavek zahrnuje revidovaná přijímací směrnice (2024/1346) v čl. 29 odst. 2.

298 Fundamental Rights Agency (FRA): Legal Aid for Returnees Deprived of Liberty. 2021, část 2.3.

299 UNHCR Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování, bod IV. Profil právních poradců.

300 Důvodová zpráva dostupná na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=882&ct1=0>.

Z veřejně dostupné zadávací dokumentace veřejné zakázky plyne, že jediným kritériem hodnocení byla **nejnižší nabídková cena**.³⁰¹ V rámci šetření jsem se OAMP dotázal, zda zvažoval jako kritérium praxi v azylovém a cizineckém právu, případně praxi při práci se zranitelnými osobami. Podle OAMP byla nabídková cena jako standardní kritérium doplněna požadavky na technickou kvalifikaci,³⁰² v níž se specializace omezila na správní právo a na právní poradenství v souvislosti s detenčními řízeními v oblasti držení ve zdravotním ústavu.

I když má právní pomoc poskytovat advokát, potřebuje mít zkušenosti v této specifické oblasti, kterou zásadně ovlivňují pravidla mezinárodního práva, unijní předpisy a navazující judikatura. Proto je namístě, aby mezi kritérii pro výběr vystupovala rovněž minulé praxe v azylovém a cizineckém právu.

Nejvyšší správní soud při řešení otázky ustanovení konkrétního navrženého advokáta uvedl: „**Specializace daného advokáta na určitý právní obor je bezesporu rozumným a věcně oprávněným důvodem stěžovatelova návrhu [...]**“.³⁰³ (zvýraznění doplněno)

V jiném z rozsudků Nejvyššího správního soudu v souvislosti s ustanovením advokáta stojí: „[...] **důraz v tomto ohledu musí být kladen předně na zajištění maximální možné reálné ochrany práv účastníků řízení**; ustanovené zastoupení by tak nemělo být v žádném případě zastoupením toliko formálním (iluzorním). **Zvláště pak ve věcech mezinárodní ochrany nevhodně zvolený zástupce ve svém důsledku nepředstavuje pouze pro účastníky řízení nedostatečnou garanci ochrany jejich práv, ale současně může znamenat i určitou komplikaci pro řádný průběh samotného řízení před soudem**“.³⁰⁴ (zvýraznění doplněno)

K výběru poskytovatele právního poradenství se poměrně jednoznačně v rámci šetření vyjádřil jeden ze soudců Krajského soudu v Praze, podle něhož by „odbornost a zkušenost v oblasti migračního, uprchlického a azylového práva [...] měly být mezi hlavními kritérii

301 Viz <https://nen.nipez.cz/verejne-zakazky/detail-zakazky/N006-22-V00004433/detail-info/1267786115>, bod 14: „Jediným kritériem hodnocení je nejnižší nabídková cena v Kč bez DPH za 1 (jednu) hodinu služeb právního poradenství.“

302 Požadavek na technickou kvalifikaci na základě § 79 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Pokud jde o profesní způsobilost, zadávací dokumentace veřejné zakázky v bodě 7.5.2.1. „Požadavky zadavatele na členy týmu“ uvádí:

„a) Všichni členové týmu musí mít ukončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oboru právo.

b) Alespoň 3 (tři) členové týmu musí být advokáty s praxí v poskytování právních služeb v advokacii v délce trvání nejméně 5 (pět) let.

c) Alespoň 4 (čtyři) členové týmu, jež jsou advokáty, musí mít specializaci v oboru správní právo s min. 5 (pěti) letou praxí.

d) Alespoň 1 (jeden) člen týmu, jenž je advokátem, a další 1 (jeden) člen týmu musí mít prokazatelnou praxi v oblasti poskytování právního poradenství v souvislosti s detenčními řízeními, tj. poskytování právního poradenství osobám v souvislosti s řízením o vyslovení jejich přípustnosti převzetí a dalšího držení ve zdravotním ústavu dle zák. č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

e) Alespoň 1 (jeden) člen týmu musí mít prokazatelnou praxi v oblasti pracovněprávní problematiky.“

303 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2016, sp. zn. 3 As 171/2016.

304 Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2009, sp. zn. 7 Azs 24/2008.

pro výběr poskytovatele“. Obdobně další soudce zmíněného soudu uvedl: „Klíčovým prvkem z hlediska efektivní soudní ochrany zajištěným cizincům (k azylům se nevyjadřuji, jelikož se touto agendou nezabývám) je zkušenost advokáta s danou problematikou [...].“

- ! Při výběru poskytovatele bezplatné právní pomoci cizincům je potřeba jako hodnotící kritérium uchazeče stanovit také **praxi v oblasti azylového a cizineckého práva**.

2.7.2 Školení poskytovatele právní pomoci

Podle čl. 9 odst. 6 přijímací směrnice „bezplatnou právní pomoc a zastupování poskytují osoby s příslušnou kvalifikací“.³⁰⁵

UNHCR Rakousko doporučuje, aby na začátku nové právní zástupce zaškolili „vhodným způsobem pracovní[ci] s dlouholetou praxí, přičemž se staví na jejich znalostech a zkušenostech“, a následně aby toto školení pro získání teoretických znalostí doplnily specializované vzdělávací programy.³⁰⁶ Právní poradci by měli mít povinnost se dále vzdělávat. Další vzdělávání by mělo být zajištěno jak interně, tak externě. Nabídka školení by měla být připravena v úzké spolupráci s výborem pro kvalitu, jinými slovy, měla by se odvíjet od zpětné vazby, v jaké oblasti se potřebují právníci z hlediska kvality do vzdělávat. Poradci pověřeni zastupováním dětí by navíc měli projít školením v oblasti práv a ochrany dětí, pronásledování dětí a z důvodu pohlaví, postupů a komunikace vstřícně k dětem a rizikových faktorů týkajících se dětí.³⁰⁷

Vítězná AK neměla podle webových stránek České advokátní komory specializaci na cizinecké a azylové právo. OAMP nám potvrdil, že „s vítěznou AK proběhlo několik ‚školení‘ jak prezenčně, tak on-line. Rozsah odpovídal specifiku agend.“

Ze sdělení OAMP nevyplývá, kdo školení vedl. Považoval bych za **krajně problematické**, pokud by to byl OAMP. V takovém případě by poskytovatele právní pomoci školila jedna ze stran sporu. Jedním z požadavků na kvalitní právní poradenství je též nezávislost poskytovatelů právní pomoci a zohlednění možného konfliktu zájmu.³⁰⁸ CCBE nezávislost vysvětluje tak, že poskytovatel by neměl přijímat pokyny či příkazy, přímo, anebo nepřímo, od nikoho jiného než klienta. Také by neměl být řízen jinými zájmy než nejlepším zájmem zastupovaného, objektivním posouzením skutkové i právní situace klienta a ustanoveními, která se týkají jeho situace.³⁰⁹ Tyto zásady by byly silně narušeny, pokud by měli poskytovatelé právní pomoci jediné školení od strany sporu.

305 Obdobně viz čl. 29 odst. 2 revidované přijímací směrnice (2024/1346).

306 UNHCR Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování, bod IV. Profil právních poradců.

307 Tamtéž.

308 Rada Evropy, Výbor Ministrů Rady Evropy: [Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law, CM\(2021\)36-add2final](#), 31. března 2021, body 9 a 20.

309 Doporučení k právní pomoci, 31. března 2023. Dostupné z: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO JUSTICE/ATJ Guides recommendations/EN ATJ 20230331 CCBE-Recommendations-on-legal-aid.pdf, bod 2.1.

Školení je potřeba jednoznačně přivítat a nemělo by být pouze **vstupní, ale opakující se** (viz doporučení UNHCR). Jak však plyne z doporučení UNHCR, ideálně mají znalosti předávat osoby, které mají zkušenosti s poradenstvím v oblasti azylového a cizineckého práva.

- ? Žádám OAMP o vyjádření, zda byl vysoutěžený poskytovatel právní pomoci školen v oblasti azylového a cizineckého práva a kým.
- ! Do budoucna apeluji na to, aby **docházelo k pravidelnému školení poskytovatele právní pomoci a aby případná školení poskytovali nezávislí odborníci na danou oblast.**

3. Systém ověřování kvality právní pomoci

Šetření se nezaměřilo na hodnocení kvality právní pomoci, ale na to, zda je kontrola kvality právní pomoci vůbec v současném systému jakkoli nastavena.

Je nezbytné kontrolovat kvalitu poskytované právní pomoci. Systém může obsahovat několik možností, jak kvalitu zohlednit, které lze ideálně kombinovat: a) stížnostní mechanismus; b) jiná forma zpětné vazby na právní poradenství z hlediska kvality; c) nezávislé hodnocení kvality právní pomoci ze strany odborníků.³¹⁰ Podle zahraničních informací je ke zvýšení kvality nejčastěji využíváný stížnostní mechanismus (57 % států v roce 2016), dotazníky spokojenosti (26 % států) a zhruba dvanáct zemí využívá objektivní systém hodnocení kvality.³¹¹ Ve srovnání s objektivním systémem hodnocení kvality mají stížnosti klientů určité rezervy v tom, že stěžovatelé nemají vždy dostatek znalostí, aby hodnotili kvalitu poskytnuté právní rady, zda bylo poradenství poskytnuto včas a za rozumnou cenu.³¹²

Ze šetření vyplývá, že minimálně jedno ZCC (Bělá-Jezová) žádá od ubytovaných cizinců vyplnění dotazníků spokojenosti s poskytovanou právní pomocí. Tento postup jednoznačně oceňuji a níže uvádím také výsledky tohoto hodnocení. Bylo by vhodné tento systém doplnit o další pilíře, které popíši níže. Nemám informace, jestli podobně zjišťují spokojenost cizinců s právní pomocí i v jiných ZCC.

310 Nad rámec těchto tří pilířů Rada Evropy doporučuje zavést jasná a objektivní kritéria k výběru právníků; povinnost poskytovatelů právní pomoci postupovat v souladu s etickým kodexem; zavedení formálního řízení k výměně právníka; možnost zavedení kárných opatření či ukončení spolupráce s právním poskytovatelem, který nespĺňuje kritérium kvality. Těmto se věnuji v jiných částech zprávy. cit. dílo Rada Evropy, Výbor Ministrů Rady Evropy: [Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law](#), bod 9.

311 [UN Global Survey of Legal Aid](#), str. 113. 2016, Paterson, A. Sherr, A. Peer review and Cultural Change: Quality Assurance, Legal Aid and the Legal Profession, přednáška na konferenci, International Legal Aid Group Conference, Johannesburg, 2017, cit. in: A. Paterson. Legal Aid Governance Models and Independence, 2021, str. 13, bod 3.5.

312 Tamtéž.

3.1 Stížnostní mechanismus

UNHCR Rakousko doporučuje zavést důvěrný mechanismus pro podávání stížností na právní poradce, informovat žadatele o této možnosti a o možnosti obrátit se na ombudsmana.³¹³ Výbor ministrů Rady Evropy rovněž doporučuje vytvoření formálního a nestranného řízení, aby si klienti mohli stěžovat na poskytovatele právního poradenství, a též řízení, které vede ke změně právníka.³¹⁴

Ze zahraničí jsou známé různé příklady stížnostních mechanismů. O stížnostech tak rozhodují samosprávné organizace sdružující advokáty, organizace zaštiťující poskytování právní pomoci nebo soud, který přiznal právní pomoc.³¹⁵ V případě, že právní poradenství poskytuje advokát, nabízí se informovat cizince o možnosti si stěžovat u České advokátní komory.³¹⁶

V případě, že právní poradenství poskytuje nevládní organizace, bývá v zahraničí možnost stěžovat si na kvalitu poradenství součástí smluv, na jejichž základě je právní pomoc poskytována. V těchto smlouvách bývá zakotven i postup po podání stížnosti.³¹⁷

Z dotazníků spokojenosti a sociálních spisů vyplývá, že někdy si cizinci stěžovali na právníka či právní poradenství. Nikde jsem však nenarazil na to, jak byla taková stížnost vyřizována.

3.2 Dotazníky spokojenosti

Dotazníky spokojenosti jsou jednou z dalších možných forem zpětné vazby na kvalitu. Doporučuje ho ve své směrnicí i Výbor ministrů Rady Evropy a jako často využívaný způsob ho zmiňuje i OSN v přehledu právní pomoci. Má svá omezení ve schopnosti adresátů právní pomoci posoudit objektivně její kvalitu. Je-li takový dotazník zaveden, je však určité vhodné získané informace reflektovat a reagovat na ně.

Vyžádal jsem si hodnocení v dotaznících spokojenosti ze ZZC Bělá-Jezová od roku 2018 do března 2023. Grafy ukazují, jak klienti hodnotili (známkou 1 až 5 jako ve škole): (1) spokojenost s právním poradenstvím obecně; (2) spokojenost s dostupností právního poradenství v přísném režimu;³¹⁸ (3) spokojenost s dostupností právního poradenství v normálním režimu; (4) spokojenost s výsledkem ve věci klienta; (5) spokojenost s přístupem právníka. Tabulky, z nichž byly grafy vytvořeny, jsou součástí přílohy této zprávy.

313 UNHCR Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování, bod V(1)–(3).

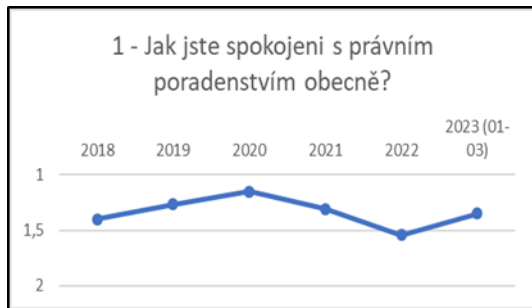
314 Cit. dílo Rada Evropy, Výbor Ministrů Rady Evropy: [Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law](#), bod 9.

315 Tamtéž, body 16–17. Např. Lucembursko, Polsko, Lotyšsko.

316 K informování lze využít například leták veřejného ochránce práv, dostupný z: <https://www.ochrance.cz/letaky/advokati-a-notari/advokati-a-notari.pdf>.

317 Cit. dílo Rada Evropy, Výbor Ministrů Rady Evropy: [Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law](#), body 16–17. Uváděn je příklad Spojeného království.

318 Nejsem si jist, jestli klienti dobře pochopili tento dotaz, protože ho všichni známkovali, ač podle mých informací nikoli všichni byli umístěni na přísný režim.



Spokojenost podle těchto grafů výrazněji klesla v roce 2022. Pro dokreslení těchto informací je však vhodné doplnit i to, kolik ubytovaných podle dotazníků ne/využilo právníka během svého pobytu v ZC a kolik z nich vyplnilo dotazník.

Rok	Počet klientů, o nichž máme údaje	Počet nevyplněných dotazníků a důvody nevyplnění	Počet klientů, kteří vyplnili dotazník
2018	96	1 (odmítl hodnotit)	95
2019		9 3 nevyužili právní poradenství	71

	80	4 náhlý odchod 1 nepřítomnost sociálního pracovníka 1 odmítl hodnotit	
2020	164	77 71 nevyužili právní poradenství (z toho 6 dětí) 1 náhlý odchod 2 důvod neuveden 1 přesun do ZDC 2 odmítli hodnotit	87
2021	79	37 8 nevyužilo právní poradenství 29 náhlý odchod/přesun jinam	42
2022	251	216 25 nevyužilo právní poradenství (z toho 6 dětí) 4 nebyl tlumočník 1 negramotný 182 náhlý odchod/přesun jinam 2 důvod neuveden 2 bránění se vyhoštění	35
2023 (01–03)	26	14 4 nevyužili právní poradenství (z toho 2 dětí) 4 náhlý odchod/vyhoštění 5 požadavek CP – nedělat výstupní pohovor 1 odmítl hodnotit	12

V roce 2022, kdy lze zaznamenat pokles spokojenosti, zároveň převážná část ubytovaných (216) nevyplnila dotazník spokojenosti s právním poradenstvím. Domnívám se, že se mohlo jednat částečně o státní občany Sýrie. Ti byli v té době zajištěni za účelem předání na Slovensko. Poté, co slovenská strana nereagovala, byli propouštěni na území.³¹⁹ Nevyplněné dotazníky se však objevují i v době, kdy již pominulo zajišťování syrských občanů (červenec až říjen). V roce 2019 se objevují i dva klienti, kteří dotazníkům dle poznámek v nich nerozuměli, v dalších letech pak cizinci, kteří jsou negramotní (2022) či neměli k dispozici tlumočníka (2022).

Další zneklidňující informace lze pozorovat v roce 2020, kdy z ubytovaných cizinců (164), velká část (71) právníka nevyužila. Ze zprávy tehdejší zástupkyně veřejného ochránce práv o návštěvě příjímacího střediska Bělá-Jezová v roce 2020 vyplývá, že „[d]o zařízení v Bělé-Jezové po určitou dobu nejezdili žádní zástupci neziskové organizace, která tam běžně právní poradenství poskytuje. Vedoucí zařízení však uvedla, že pokud by některý z cizinců projevil zájem o právní pomoc, umožnili by vstup právníka či právničky do zařízení. Nicméně na chodbách ani v ubytovacích buňkách nebyly v době návštěvy vyvěšeny žádné kontakty na právníky či jinou právní pomoc, ambasády či veřejného ochránce práv.“³²⁰ Vyjádření

319 O tom, že se zvýšil počet osob ze Sýrie, které pobývaly bez oprávnění k pobytu na území, svědčí například opatření obecné povahy ze dne 26. září 2022, č. j. MV 166858-9/OAM-2022, dostupné z: https://www.pustarybna.cz/wp-content/uploads/2022/12/Opatreni_obecne_povahy-1.pdf. O vysokém počtu zajištěných občanů Sýrie svědčí statistiky SUZ za rok 2022, dostupné z: <https://www.suz.cz/co-delame/provoz-zarizeni/zc-bela-jezova/> (Statistika příchodů do AZ a ZC v roce 2022; osoby ze Sýrie představovaly víc než 50 % zajištěných cizinců).

320 Zpráva z návštěvy zaměřené na zvládání epidemie COVID-19 ze dne 29. července 2020, sp. zn. 10/2020/NZ/BM, [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz).

o tom, že právníci aktuálně do přijímacího střediska nejezdí, je z května 2020, z doby lockdownu. Předpokládám, že návštěvy právníků byly v té době podobně omezeny i v ZZC.³²¹

- ✓ Vítám, že nejméně v ZZC Bělá-Jezová probíhá hodnocení zpětné vazby k právnímu poradenství. Dotazníky spokojenosti s právní pomocí (a dalšími službami) anebo jiná forma zpětné vazby ze strany cizinců by měly být využívány ve všech ZZC, pokud tomu tak zatím není.
- ? Žádám SUZ o vyjádření, z jakého důvodu v roce 2022 dotazníky spokojenosti z valné části nebyly vyplňovány.

3.3 Nezávislé hodnocení kvality právní pomoci

UNHCR Rakousko doporučuje vytvořit a zavést interní opatření k zajištění kvality a zřídit doplňkový systém externího zajišťování kvality právní pomoci.³²² Blíže toto opatření neupřesňuje. Jako zemi, kde se externě hodnotí kvalita právního poradenství, uvádí Výbor ministrů Rady Evropy Spojené království.³²³ Výbor ministrů doporučuje důkladné a pravidelné hodnocení na základě jasných kritérií, které se vztahuje na vládní, neziskové i komerční poradenství. Hodnocení se má zaměřit na kvalitu řízení u poskytovatele právní pomoci, jeho politiku, akreditaci poskytovatele, jeho systém (elektronický či ve fyzické podobě) pro case-management, standardy práce s příjemci právní pomoci, postupy v případě stížností, školení uvnitř organizace, vhodnost prostorů pro poskytování právní pomoci a dostupnost právní pomoci.³²⁴ Jako jeden z příkladů kontroly kvality se zde uvádějí dotazníky spokojenosti popsané výše a tzv. „peer review“ (posouzení kolegou).

Ve Spojeném království musí mít všechny advokátní firmy i neziskové organizace poskytující právní pomoc smlouvu s Legal Aid Agency (LAA). Výběrové řízení probíhá jednou za 3 až 6 let a smlouvy bývají často prodlouženy.³²⁵ Kromě možnosti podat stížnost na poradce zde existuje i a) **audit poskytnutého poradenství** (v Anglii a Walesu) a b) **peer review**, tedy kontrola kvality poradenské služby kolegy (ve všech zemích Spojeného království kromě severního Irsku).

Audit se vztahuje na využití systému právní pomoci: zda klient byl oprávněn ji využít, zda na tlumočení nevyúčtoval právní poradce příliš dlouhý čas, zda práce nebyla mimo rámec právní pomoci; ve Skotsku a Severním Irsku audit nebyl zaveden, ale kontroluje se, zda

321 Zpráva o následné návštěvě ze dne 27. dubna 2021, sp. zn. 10/2020/NZ/BM (návštěva proběhla dne 19. listopadu 2020), [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz). Ve zprávě zástupkyně ombudsmana konstatovala, že „(...) právník skutečně do zařízení pravidelně dochází každé dva týdny“, ale dodala, že ani poté, co byly návštěvy právníků obnoveny, někteří cizinci o právním poradenství nevěděli: „Informace získané při pohovorech s klienty mě však přivedly k závěru, že i přes výše uvedené cizinci neměli de facto přístup k právní pomoci. Někteří cizinci při pohovorech nevěděli, že právník nevládní organizace pravidelně navštěvuje zařízení, ani že o jeho služby mohou zažádat.“ Tyto poznatky se vztahovaly k přijímacímu středisku.

322 Vysoký komisař OSN pro uprchlíky, Rakousko, Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování, bod VI(2)–(3).

323 Cit. dílo Rada Evropy, Výbor ministrů Rady Evropy: [Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law](#), body 16–17.

324 Tamtéž, bod 9.

325 Dále uvedené informace o auditu a peer review a odkaz na literaturu získali mí kolegové od Jo Wilding, expertky věnující se právní pomoci v oblasti azylového a migračního práva.

vynaložená práce byla nezbytná pro daný případ. V rámci **peer review** hodnotí jiní právníci, konzultanti, určitý počet spisů známkou 1 až 5 jako ve škole; nejhorší známky by měly vést k ukončení smlouvy. Kritéria se vztahují na tyto oblasti: komunikace s klientem; poskytnuté poradenství; práce/pomoc³²⁶ (kritéria viz v příloze 2 k této zprávě).³²⁷ Hodnotitelé dávají zároveň zpětnou vazbu, co lze zlepšit a jaká je dobrá praxe. Ve Skotsku takové hodnocení probíhá každé 3 roky, v Anglii a Walesu náhodně, anebo v případě, že jsou zde důvody pro ověření kvality. Hodnocení nejsou zveřejňována, takže klienti se nedozvědí, jaké skóre získal jejich právní poradce.³²⁸ Systém hodnocení vytvořil prof. A. Sherr z Institute of Advanced Legal Studies.³²⁹

Zavedení nezávislého hodnoticího systému by vyžadovalo **analýzu, jak takový systém nastavit, aby byl účinný, a analýzu jeho nákladovosti**. Pro hodnocení kvality právního poradenství ve specializované oblasti práva by jeho zavedení mělo větší význam než využívat pouze systém stížností a dotazníků spokojenosti. Jak totiž upozorňují někteří autoři, stížnosti fungují jako negativní zpětná vazba tam, kde již něco potenciálně nefunguje. Navíc mnoho lidí se rozhodne stížnost i přes nespokojenost nepodat, a podané stížnosti tedy neodrážejí skutečnou nespokojenost. Stížnosti ani dotazníky spokojenosti neřeší případy, kdy cizinec sám nepostřehne, že právní pomoc nebyla kvalitní. Takové situace by dokázal postihnout nezávislý hodnoticí systém.

3.4 Dopad zpětné vazby na změnu právníka

CCBE doporučuje kromě stížností zavést možnost a) odmítnout právního zástupce k zastupování³³⁰ anebo b) zohlednit přání příjemce vybrat si jiného poskytovatele právní pomoci. CCBE zde vychází i z judikatury ESLP a doporučení Komise o právu na právní pomoc pro osoby obviněné v trestním řízení.³³¹

326 Sherr, A. Improving Your Quality in immigration and asylum; a guide to common issues identified through Peer Review. Peer Reviewer Panel in Immigration, 2023, str. 2, dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1162640/Peer_Review_Quality_Guide_for_Immigration_Asylum.pdf.

327 Legal Aid Agency. Independent Peer Review. Process Document, listopad 2021, Peer Review Criteria and Guidance, Appendix, str. 32, dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1033053/Peer_Review_Process_Document.pdf.

328 Informace získané e-mailem od Jo Wilding a potvrzené Sherr, A., 2023. Ani tento systém však není ušetřen kritiky, jak potvrzuje souhrnná zpráva Jo Wilding: Droughts and Desserts: A report on the Immigration legal Aid Market, 2019, dostupná z: https://www.researchgate.net/profile/Jo-Wilding/publication/333718995_Droughts_and_Deserts_A_report_on_the_immigration_legal_aid_market/links/5d00b514a6fdccd130941ee6/Dr_oughs-and-Deserts-A-report-on-the-immigration-legal-aid-market.pdf.

329 Tamtéž.

330 Doporučení k právní pomoci, 31. března 2023. Dostupné z: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO_JUSTICE/ATJ_Guides_recommendations/EN_AtJ_20230331_CCBE-Recommendations-on-legal-aid.pdf, 2.2.

331 Tamtéž, 2.3. Bod odůvodnění 13 doporučení Komise ze dne 27. listopadu 2013 o právu osob podezřelých nebo obviněných v trestním řízení na právní pomoc (2013/C 378/03): „Vzhledem k významu důvěrnosti mezi obhájcem a klientem by měly příslušné odpovědné orgány v **co největší míře zohledňovat preference a přání podezřelé nebo obviněné osoby při výběru obhájce poskytujícího právní pomoc**. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva však nemusí orgány tato přání respektovat v případě, kdy existují relevantní a dostatečné důvody pro rozhodnutí, že je to nezbytné v zájmu spravedlnosti.“ (zdůraznění doplněno)

Zavedení systému stížností, hodnoticích dotazníků či nezávislého hodnocení právního poradenství samo o sobě nestačí. Musí být nastaven systém, který stanoví dopady tohoto hodnocení. Není mi jasné, jaký dopad mají hodnoticí dotazníky využívané v ZC Bělá-Jezová.

V sociálních spisech jsem zaznamenal stížnost sociálním pracovníkům na práci právníka. Již jsem však nedohledal, jaký byl následný postup a zda byl cizinec vyrozuměn o tom, jak bylo s jeho stížností naloženo.

Pokud právní poradenství poskytuje **advokát**, může cizinec **podat stížnost České advokátní komoře**. Ta vykonává veřejnou správu na úseku advokacie a jako taková chrání a garantuje kvalitu právních služeb poskytovaných advokáty.³³² Česká advokátní komora má stanovený postup, jak se stížnostmi na advokáta nakládá.³³³ Také má etický kodex upravující chování advokátů a řešení některých problémových situací.³³⁴ O této možnosti by cizinci měli být informováni. Ostatně v rámci místního šetření v ZC Vyšší Lhoty jsem se setkal s cizincem, který podával stížnost na advokáta ustanoveného soudem.

Je namístě, aby cizinci měli **možnost stěžovat si na služby právníka, ať už je, či není advokátem**. I pokud si stěžují na jiného právníka než advokáta, bylo by vhodné postup vyřizování stížností upravit.

Podání stížností některými cizinci či špatné hodnocení mohou být bezesporu ovlivněna jejich subjektivním vnímáním v náročné situaci. I subjektivní vnímání cizince je potřeba zohlednit. Je třeba vzít v potaz, že příjemci právního poradenství jsou ve zranitelném postavení a nezřídka v kritické životní situaci. O to více je zásadní, aby mezi cizincem a právníkem panovala důvěra.

Obecně se domnívám, že systém, který by umožnil cizincům účinně si stěžovat, by mohl přispět ke zvýšení standardu služeb právníků. Vítám však, že v ZC Bělá-Jezová je zaveden hodnoticí systém právního poradenství, a považuji ho za dobrou praxi, která by měla být ve všech ZC. Nemám informace o tom, jak je s touto zpětnou vazbou od klientů dále naloženo. V tomto uvítám vysvětlení od SUZ.

- ! Cizinci by měli mít možnost stěžovat si na poskytované právní poradenství. O tom, jak stížnost podat a jak s ní bude naloženo, by měli být srozumitelně a prokazatelně seznámeni.
- ! Stížnosti na právní poradenství by měly být pravidelně vyhodnocovány.
- ! Cizinec by měl mít možnost změnit právníka, který mu poradenství poskytuje.

332 Viz <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=39>. Případně informační leták ochránce Advokáti a notáři dostupný na: <https://www.ochrance.cz/situace/pravni-pomoc-a-poradenstvi/>.

333 Česká advokátní komora: organizační řád, čl. 38 odst. 2: „Kontrolní oddělení přijímá, eviduje a zajišťuje vyřizování stížností podaných Komoře na advokáty nebo zaměstnance Komory; zajišťuje dále, aby stěžovatel byl o postupu při vyřizování stížnosti pravidelně vyrozumíván. Za účelem posouzení důvodnosti stížnosti je kontrolní oddělení oprávněno vyžádat si od kteréhokoliv útvaru kanceláře potřebné doklady a vyjádření.“ Viz též článek 39 o kárném oddělení. Kárné řízení upravuje vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád (advokátní kárný řád).

334 Česká advokátní komora: usnesení představenstva České advokátní komory, č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), dostupné z: <https://www.cak.cz/assets/1997-1-eticky-kodex.pdf>.

- ? Žádám o vyjádření, jak SUZ, případně OAMP pracuje s negativní zpětnou vazbou k poskytovanému právnímu poradenství a jaká případně přijímají opatření.

OAMP

- ! Smlouvy uzavírané v rámci veřejné zakázky by měly obsahovat ujednání, podle kterých bude moci zadavatel postupovat při zhoršení kvality právních služeb.
- ? Žádám o vyjádření, zda se jakkoli hodnotí kvalita právní pomoci a zda se zvažuje zavedení externího systému hodnocení právní pomoci.

Informace o dalším postupu

Jsem přesvědčen o tom, že přijetí navržených opatření pomůže podstatně zlepšit přístup cizinců v zařízeních pro zajištění cizinců k bezplatné právní pomoci.

Zprávu zasílám ředitelce OAMP Mgr. et Mgr Pavle Novotné, řediteli SUZ Mgr. Petru Pondělíčkoví a řediteli Služby cizinecké policie plk. Mgr. Aleši Benediktovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve **lhůtě 60 dnů** od jejího doručení vyjádřili ke zjištěním a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zpráva shrnuje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Shrnutí závěrů jednotlivých částí zprávy bylo uvedeno na začátku.

Brno 16. července 2025

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

Přílohy

Příloha 1: Tabulky vytvořené z dotazníků spokojenosti (2018 až březen 2023)

Rok	1 - Jak jste spokojeni s právním poradenstvím obecně?	2 Jak jste byli spokojeni s dostupností	3 Jak jste spokojeni s dostupností poradenství v	4 Jak jste spokojeni s výsledkem ve	5 Jak jste spokojeni s přístupem právníka	Počet klientů, kt. vyplnili dotazník	Z toho: kdo nevyužil právníka	Kdo nevyplnil dotazník z jiných důvodů
2018	1,4	1,305263158	1,210526316	1,336842105	1,126315789	95	0	
2019	1,267605634	1,281690141	1,309859155	1,549295775	1,23943662	71	3	6
2020	1,149425287	1,252873563	1,183908046	1,287356322	1,137931034	87	71	5
2021	1,30952381	1,357142857	1,333333333	1,285714286	1,214285714	42	8	9
2022	1,542857143	1,485714286	1,571428571	1,485714286	1,628571429	35	18	156
2023 (01-03)	1,347826087	1,434782609	1,260869565	1,304347826	1,347826087	23	2	20

Jednotlivé roky, počty cizinců, kteří známkovali jednotlivá kritéria:

2018	otázka 1	otázka 2	otázka 3	otázka 4	otázka 5
1	74	76	85	79	88
2	10	12	3	7	4
3	7	4	4	4	1
4	2	3	3	3	2
5	2	0	0	2	0
celkem	95	95	95	95	95
2019	otázka 1	otázka 2	otázka 3	otázka 4	otázka 5
1	61	59	58	56	60
2	5	7	8	4	7
3	2	3	2	3	3
4	2	1	2	3	
5	1	1	1	5	1
celkem	71	71	71	71	71
2020	otázka 1	otázka 2	otázka 3	otázka 4	otázka 5
1	81	78	78	78	81
2	3	4	6	3	4
3	1	1	1	1	0
4	0	0	0	0	0
5	2	4	2	5	2
celkem	87	87	87	87	87

2021	otázka 1	otázka 2	otázka 3	otázka 4	otázka 5
1	37	37	36	37	39
2	0		1	1	
3	3	2	3	2	1
4	1	1	1	1	1
5	1	2	1	1	1
celkem	42	42	42	42	42
2022	otázka 1	otázka 2	otázka 3	otázka 4	otázka 5
1	25	26	24	25	24
2	4	4	5	5	5
3	4	3	4	4	3
4	1	1	1		1
5	1	1	1	1	2
celkem	35	35	35	35	35
2023 (I-III)	otázka 1	otázka 2	otázka 3	otázka 4	otázka 5
1	17	15	19	18	17
2	4	6	2	3	4
3	2	2	2	2	2
4					
5					
celkem	23	23	23	23	23

Kritéria hodnocení kvality:³³⁵ (ukázka dotazníku k hodnocení práce s klienty v rámci externího systému hodnocení kvality, tzv. „Peer review“, ve Spojeném království).

Komunikace s klientem:

- (1) Jak dobře pochopil právní poradce problém klienta?
- (2) Jak efektivní byla komunikace poradce a jeho schopnost komunikovat s klientem?
- (3) Jak efektivní jsou schopnosti poradce zjistit skutkové okolnosti a najít informace?
- (4) Jak efektivně byl klient informovaný o:
 - a) (ne)opodstatněnosti své žádosti a
 - b) vývoji v jeho věci?

B. Rada:

- (5) Jak právně správná byla poskytnuta rada?
- (6) Do jaké míry byla rada vhodná vzhledem k pokynům od klienta?
- (7) Jak komplexní byla rada?
- (8) Byla rada poskytnuta včas /ve správný čas?

C. Práce/Pomoc:

- (9) Pokud nebyla odvedena žádná další práce, bylo to dostatečné?
- (10) Pokud vyhledával poradce další skutkové okolnosti:
 - a) jak dobře a
 - b) jak efektivně tohle udělal?
- (11) Pokud odvedl další práci:
 - a) jak dobře tuto práci odvedl a
 - b) jak efektivně ji odvedl?
- (12) Jak efektivně pracuje směrem k tomu, co důvodně chce/potřebuje klient? Odvedl tuto další práci?
- (13) Pokud nevznikly další náklady, bylo to vhodné?
- (14) Jak účelně vynaloženy byly náklady, které vznikly?
- (15) Bylo-li to nezbytné, zvažil/poradil /provedl právník efektivní odkázání na jinou organizaci?
- (16) V celém spisu plyne, že organizace vynaložila zdroje účelně?
- (17) Byla práce právníka, anebo byl právník jakkoli podjatý ve vztahu ke klientovi? Pokud ano, podrobnosti uveďte na druhé straně listu (celková známka 3).

Imigrace: V imigračních případech by měla být splněna následující obecná kritéria:

- A3. Zohlednit, zda poradce dobře posoudil imigrační historii klienta, jeho postavení apod. Jde-li o část A obecně, ve spisu by mělo být doloženo, že poradce posoudil, jak klient a na něm závislé osoby jsou ubytovány a zaopatřeny, a zda poradce posoudil a přijal kroky ve vztahu k jakýmkoli potížím, co vyvstaly, sám, anebo odkazem na jiné organizace.

335 Legal Aid Agency. Independent Peer Review. Process Document, listopad 2021, Peer Review Criteria and Guidance, Appendix, str. 32, dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1033053/Peer_Review_Process_Document.pdf.

- C2 & 4. Je vhodné, aby poradce přijal nezbytné kroky a obstaral všechny relevantní podporující dokumenty. Využití správných formulářů je zásadní a kolega, který dělá toto hodnocení kvality poradenství, by měl věnovat pozornost, pokud jsou Home Office předloženy nesprávné formuláře.
- C5. Při posouzení nákladů byste měli zvážit, zda tlumočnický byl poučen, je-li to nutné. A pokud ano, jestli byl tlumočnický adekvátní okolnostem (např. jde-li o jeho jazykovou zdatnost a nezávislost)?
- C7. ‚Odkázání‘/‚Odkaz‘ znamená, že je klientu doporučeno obrátit se na jinou pomáhající organizaci.

Doporučení a standardy UNHCR k právnímu poradenství a zastupování

- I. **Přístup a prostory**
- II. **Právní poradenství**
- III. **Další doporučení týkající se právního zastoupení před Spolkovým správním soudem**
- IV. **Profil právních poradců**
- V. **Mechanismus podávání odvolání a stížností**
- VI. **Zajištění kvality**
- VII. **Další doporučení týkající se zákonného zastupování nezletilých dětí bez doprovodu právními zástupci podle § 10 odst. 6 rakouského zákona o pobytovém a azylovém řízení**

I. **Přístup a prostory:**

- (1) Písemné a ústní **poskytování informací** žadatelům o azyl o dostupných službách právního poradenství. → *Webový informační nástroj BBU jako doplněk k informacím úřadu?*
- (2) **Umožnit agentuře BBU aktivně kontaktovat žadatele o azyl** zpřístupněním konkrétních kontaktních údajů.
- (3) Poskytování právního poradenství ve **všech poradenských centrech BBU**, aby byla zajištěna možnost využívání i pro osoby v hůře dostupných lokalitách. Zajištění přístupu k právnímu poradenství v řízení o příslušnosti k posouzení žádosti pro žadatele o azyl umístěné mimo přijímací střediska Východ a Západ.
- (4) Služby poradenství a zastupování se poskytují v **decentralizovaných poradenských centrech po celém Rakousku**.
- (5) **Adekvátní kancelářské prostory** s oddělenými poradnami a čekárnami pro žadatele o azyl, vybavené hernami pro děti.
- (6) Hrazení **nákladů** vzniklých žadatelům o azyl při cestování ke službě právního poradenství, a to u všech nutných poradenských schůzek konaných v decentralizovaných poradenských centrech.

II. **Právní poradenství:**

Formální aspekty:

- (1) **Vyjasnění otázky jazykového porozumění.**

- (2) **Představení** všech osob zúčastněných na právních poradách včetně objasnění jejich pozice i obecných informací o poradenské organizaci.
- (3) Jmenování **konkrétní kontaktní osoby pro** každého žadatele o azyl, informace o její časové a místní dostupnosti a předání vizitky příslušného právního poradce.
- (4) Co nejvčasnější vyjasnění případných důvodů **vyloučení či podjatosti** právních poradců a tlumočnicků.
- (5) **Informace o právu** žadatelů o azyl **odmítnout** právního poradce a tlumočnicka, pokud to není založeno na diskriminačních důvodech.
- (6) Vysvětlení práva zvolit si **právního poradce a tlumočnicka určitého pohlaví**, pokud je to možné a není to založeno na diskriminačních důvodech.
- (7) **Informace o povinnosti mlčenlivosti** právních poradců a tlumočnicků.
- (8) **Informace o existujících mechanismech podávání opravných prostředků.**
- (9) Vytváření a udržování atmosféry **porozumění, respektu, spolupráce a zdvořilosti a** zacházení s žadateli bez předsudků.
- (10) **Objasnění rozsahu a limitů poradenské činnosti.**
- (11) **Vyjasnění fyzického a duševního zdravotního stavu** žadatele o azyl a jeho případných zvláštních potřeb s cílem zabezpečit v azylovém řízení s tím související práva.
- (12) **Individuální** poradenství pro žadatele o azyl.
- (13) Oddělené poradenství pro jednotlivé dospělé členy rodiny. Samostatné informování všech rodinných příslušníků ve věku od 14 do 18 let o **právu na oddělené právní poradenství.**
- (14) **Počet a délka** poradenských schůzek vždy závisí na **požadavcích konkrétního případu.** V případě potřeby se udělá přestávka nebo, je-li to možné, se poradenská schůzka rozdělí do několika krátkých sezení.
- (15) V **případě „terénního“ právního poradenství: získání souhlasu** žadatele o azyl s právním poradenstvím.
- (16) Informace o právu na **právní zastoupení v řízení před Spolkovým správním soudem.**
- (17) Předkládání písemných podání připravených právními poradci s uvedením jména organizace a příslušných právních zástupců, pokud žadatel o azyl výslovně nevyžaduje jiný způsob.
- (18) Žadatelům o azyl se poskytují kopie všech písemných podání, a to včetně nezletilých dětí bez doprovodu, ledaže to výjimečně není v jejich nejlepším zájmu.
- (19) Maximální zajištění **kontinuity v osobě právního poradce po** celou dobu azylového řízení, pokud není důvodně požádáno o změnu. To platí zejména pro děti bez doprovodu a mladistvé do 18 let.

Obsahové aspekty:

- (1) **Kvalitní příprava na poradenství** ve smyslu efektivního postupu a zohlednění individuálních potřeb. Právní poradce si, pokud možno předem, opatří přehled všech potřebných dokumentů pro řízení (zejména případných podání) a dalších informací. Objasnění případného předchozího právního poradenství.
- (2) **Komplexní zprostředkování informací** žadatelům o azyl za účelem lepšího pochopení jednotlivých procesních kroků a postupů. Právní poradce probere s žadatelem o azyl aktuální stav azylového řízení, jeho další možný průběh a konkrétní možnosti postupu, včetně aktuálně existujících práv a povinností.
- (3) Získání co nejuplněnějšího obrazu případu; **dotazování k žádosti o mezinárodní ochranu; vyjasnění rozporů.**
- (4) Právní poradci komunikují s dětmi a mladými lidmi **způsobem odpovídajícím jejich věku a vyspělosti**. V případě potřeby jsou využívány různé způsoby sdělování informací (např. infografika a hraní rolí). Je zajištěno, že děti a mladiství všem informacím rozumí (např. kontrolními otázkami).
- (5) Právní poradce pomáhá žadatelům o azyl při obstarávání důkazů důležitých pro azylové řízení, analyzuje přinesené **důkazy** a vysvětluje jejich možný význam pro azylové řízení.
- (6) **Rešerše týkající se země, judikatury a literatury**, pokud se to v konkrétním případě jeví jako nezbytné.
- (7) **Objektivní vysvětlení perspektivy do budoucna s využitím aktuální judikatury**, informování o povinném zastoupení v případě návratového řízení.
- (8) **Aktivní zapojení žadatelů** o azyl do **poradenství**, aby se mohli informovaně rozhodnout o dalším postupu.
- (9) Při poskytování právního poradenství **má přednost zohlednění individuálních potřeb žadatelů o azyl před časovými hledisky.**
- (10) V případě potřeby **vytvoření, prodiskutování, zpětný překlad a podání písemných žádostí** a dalších písemných podání.
- (11) V případě potřeby příprava a následný rozbor úvodních rozhovorů, výslechů a ústních jednání a aktivní účast na nich.

Jazykové porozumění:

- (1) Právní poradenství **výhradně v jazyce, kterému žadatel o azyl rozumí a kterým hovoří.**
- (2) Přibrání **profesionálních tlumočnicků** k poskytování poradenství, není-li jinak možná dostatečná komunikace.
- (3) Nejsou-li k dispozici profesionální tlumočníci: V případě, že profesionální tlumočníci nejsou k dispozici, přiberou se jiné jazykově způsobilé osoby se znalostí obecných profesních, etických a technických tlumočnických standardů, a to zejména s přihlédnutím ke specifikům azylového řízení.

- (4) V zájmu zachování důvěrnosti poradenství nesmí být jako tlumočníci využíváni přátelé, známí nebo rodinní příslušníci.
- (5) Zohlednění specifických aspektů tlumočení pro děti a dospívající.
- (6) V zájmu **zachování důvěrnosti** by měl být **tlumočník** během poradenského sezení **přítomen osobně**.
- (7) Zajištění profesionality tlumočnicků během poradenství, jakož i profesionálního přístupu právních poradců při jednání s tlumočnický.
- (8) **Upozornění tlumočnicků na povinnost zachovávat důvěrnost informací a příslušný závazek mlčenlivosti.**
- (9) **Zvážení možných důvodů podjatosti** při výběru tlumočnicků.
- (10) **Právo žadatelů o azyl odmítnout** tlumočnicka, pokud to není založeno na diskriminačních důvodech.

Identifikace a zohledňování zvláštních potřeb:

- (1) Právní poradci jsou vyškoleni v oblasti **identifikace a zohledňování** zvláštních potřeb žadatelů o azyl v azylovém řízení a v péči o ně.
- (2) BBU je **napojena** na specializovaná zařízení pro osoby se zvláštními potřebami, právní poradci tak v případě potřeby v těchto institucích zajišťují návazné služby. V případě nutnosti se podává podnět na **ustanovení opatrovníka**.
- (3) Informace o právu žadatelů o azyl na vedení **výslechu nebo jednání (úkonu) v rámci** azylového řízení **osobou stejného pohlaví**, pokud jsou jejich obavy z pronásledování založeny na zásahu do sexuálního sebeurčení.
- (4) Po dohodě s žadatelem o azyl sdělení zvláštních potřeb **Spolkovému úřadu pro cizince a azyl, příp. Spolkovému správnímu soudu**, pokud mají být předem brány v úvahu při **plánování a vedení** výslechu nebo jednání.
- (5) Při výkonu právního poradenství a zastupování dětí a mladistvých do 18 let se **upřednostňuje nejlepší zájem dítěte**.

III. Další doporučení k právnímu zastupování před Spolkovým správním soudem:

- (1) **Podrobné vysvětlení zamítavých rozhodnutí** v jazyce, kterému žadatel o azyl rozumí.
- (2) Získání plných mocí k zastupování, k přebírání zásilek a informování o podmínkách, za kterých lze plnou moc jednostranně odvolat.
- (3) V případě potřeby nahlížení do spisů.
- (4) Na žádost **vypracování odůvodněných individuálních opravných prostředků** za úzké spolupráce s žadatelem, jejich zpětný překlad a podání.
- (5) Informace ve vztahu k **právu na zastupování** (pokud si žadatel zastupování nepřeje, nabídnout jednotlivé z následných služeb).

- (6) Právní poradci předkládají soudům **písemná podání**, kdykoli to považují za nezbytné, a podávají veškeré **důkazy** relevantní pro azylové řízení (včetně návrhů na výslech svědků).
- (7) Prodiskutování listin soudního řízení.
- (8) **Komplexní a včasná příprava na ústní jednání, účast na nich a jejich prodiskutování s žadatelem.**
- (9) Prodiskutování rozhodnutí Spolkového správního soudu a objasnění vyhlídek do budoucna.
- (10) Zajišťovat žadatelům o azyl právní prostředky ochrany u nejvyšších soudů, pokud se to v jednotlivých případech jeví jako nezbytné k ochraně zájmů žadatelů o azyl, a to i po **vyhoštění nebo přemístění**.

IV. Profil právních poradců:

Osobní a organizační požadavky:

- (1) **Minimálně (i) vysokoškolské vzdělání v oboru právo, (ii) relevantní znalosti rakouského systému v oblasti azylu a pobytu cizinců a (iii) praktické zkušenosti v oblasti poradenství. 😊**
- (2) **Bez záznamů v rejstříku trestů v souvislosti s trestnými činy, které by mohly představovat hrozbu pro žadatele o azyl a děti a mládež.** Před nástupem na pozici předloží podle § 10 odst. 1a zákona o rejstříku trestů z roku 1968 „**Výpis z rejstříku trestů z oblasti péče o děti a mladistvé**“ bez jakéhokoli záznamu.
- (3) Důsledné personální a organizační **oddělení právního poradenství a přípravy na návrat žadatele.**

Zaškolení:

- (1) Noví právní zástupci jsou do poradenské činnosti zaškolováni vhodným způsobem pracovníky s dlouholetou praxí, přičemž se staví na jejich znalostech a zkušenostech.
- (2) Kromě toho lze využít specializované vzdělávací programy pro získávání teoretických znalostí.

Další vzdělávání:

- (1) Komplexní nabídka **interních i externích vzdělávacích kurzů pro** právní poradce. Příprava nabídky školení v úzké spolupráci s výborem pro kvalitu a zavedení povinnosti právních poradců dále se vzdělávat.
- (2) Právní poradci, kteří jsou pověřeni poskytováním poradenství a zastupováním dětí a mladistvých, se mají průběžně vzdělávat v následujících oblastech:
 - práva a ochrana dětí [vnitrostátní a mezinárodní nástroje na ochranu dětí, jako je Úmluva OSN o právech dítěte a příslušné obecné komentáře k ní (zejména č. 6, 12 a 14)];
 - pronásledování dětí a pronásledování z důvodu pohlaví;
 - postupy a komunikace vstřícné k dětem;

- rizikové faktory, které se zejména týkají dětí a mladistvých (např. obchodování s dětmi, zneužívání, traumatizace).

Supervize:

- (1) Pravidelná nabídka supervizí pro právní poradce v různých formách.
- (2) **Povědomí o nabídce supervize** ze strany právních poradců.

V. Mechanismus podávání stížností:

- (1) **Zavedení důvěrných mechanismů pro podávání stížností** na právní poradce ze strany žadatelů o azyl.
- (2) **Informování žadatelů o azyl o těchto možnostech podávání stížností.**
- (3) Žadatelé o azyl musí být přiměřeně informováni o svém právu obrátit se na ombudsmana (rakouského veřejného ochránce práv), nebo v případě dětí a mladistvých mladších 18 let také na ombudsmana pro děti a mládež, případně na služby sociální péče o děti a mládež, a o jejich pravomocích a možnostech.

VI. Zajištění kvality:

- (1) **Řízení znalostí.**
- (2) Vývoj a zavádění **interních opatření k zajištění kvality.**
- (3) Zřízení doplňkového **systému externího zajišťování kvality.**

VII. Další doporučení k zákonnému zastupování nezletilých bez doprovodu jejich právními zástupci podle § 10 odst. 6 zákon o pobytovém a azylovém řízení: (k těm mladistvým se můžeme doptat B-J)

- (1) Právní zástupci musí mít **kvalifikaci zaměřenou na problematiku dětí** nebo jsou povinni **co nejdříve po nástupu na danou pozici absolvovat** odpovídající další vzdělávání.
- (2) Právní zástupci jsou **vyškoleni, aby rozpoznali zvláštní potřeby dětí a mladých lidí** a v případě potřeby na ně reagovali, případně kontaktovali tým péče o mládež.
- (3) Poté, co je právní zástupce Spolkovým azylovým úřadem informován o zastupování, kontaktuje **bezodkladně** dítě nebo mladistvého i tým péče o mládež a sdělí jim své kontaktní údaje.
- (4) **Komplexní právní poradenství** a snaha o **vybudování vztahu založeného na důvěře** ještě před prvním pohovorem (pokud k němu nedošlo již před poskytnutím právního zastoupení) nebo před výsledkem v přijímacím středisku.
- (5) Právní zástupce projedná s dítětem nebo mladistvým všechny okolnosti důležité pro řízení, zejména **rodinnou situaci, důvody uprchlictví i (rodinné) vazby na Rakousko**, aby získal co nejuplněnější obrázek o případu.
- (6) Při výkonu **právního zastoupení je předním hlediskem nejlepší zájem dítěte.**

- (7) Děti a mladiství musí být po **celou dobu azylového řízení** zastoupeni **vždy stejným právním zástupcem**.
- (8) Právní zástupce **činí veškeré úkony potřebné k zastupování**. Mezi ně patří v každém případě:
- úvodní rozhovor;
 - včasný přípravný rozhovor před každým výslechem nebo ústním jednáním;
 - zastupování při výslechu nebo jednání;
 - vypracovávání a předkládání všech potřebných podání, jako jsou žádosti, opravné prostředky a vyjádření (zejména v souvislosti s rozhodnutími, která mají zásadní dopad na azylové řízení, jako jsou výsledky lékařského zjišťování věku nebo sloučení rodiny na základě nařízení Dublin III, a také po výslechu nebo jednání), a předkládání všech důkazů relevantních pro azylové řízení;
 - rozhovor k prodiskutování každého konečného rozhodnutí i rozhodnutí s významným dopadem na azylové řízení, včetně vysvětlení dalších vyhlídek do budoucna;
 - závěrečný rozhovor před ukončením právního zastupování a předáním případu příslušným novým právním zástupcům ustanoveným místně příslušným orgánem péče o děti a mládež.

V případě **potřeby** je možné s dětmi a mladistvými **kdykoli** vést **další rozhovory** a činit další úkony zastupování.

- (9) Rozhovor mezi právním zástupcem a dítětem nebo mladistvým je **důvěrný**, ledaže je porušení důvěrnosti informací nezbytné k zabránění konkrétního vážného ohrožení.
- (10) Na přání dítěte nebo mladistvého má být pohovoru přítomen jeho **důvěrník** (např. pečovatel, mentor), ledaže to není v nejlepším zájmu dítěte.
- (11) Každý individuální rozhovor se uskuteční v **soukromí a v prostředí vhodném pro děti**, kde nemohou účastníky slyšet nebo do rozhovoru zasahovat třetí osoby.
- (12) V případě potřeby právní zástupce zajistí, aby děti a mladistvé na **schůzku doprovázel** a z ní vyzvedával **zástupce týmu péče o mládež**, zejména při projednávání zamítavého rozhodnutí.
- (13) Právní zástupce musí být **přítomen při** každém výslechu nebo jednání a musí dítě nebo mladistvého v nezbytném a přípustném rozsahu **aktivně podporovat**. Právní zástupce zejména zajistí, aby výslech a případné jednání probíhalo v souladu s věkem a vyspělostí dítěte.
- (14) V zásadě jsou pro řízení **rozhodující názory a přání dítěte nebo mladistvého**, a to s přihlédnutím k věku a vyspělosti, pokud neexistují zvláštní důvody, proč vyslovený názor v nejlepším zájmu dítěte není. **Na žádost dítěte nebo mladistvého se vždy podává individuálně vypracované odvolání**, pokud nejsou dány.

