



## Zpráva o šetření ve věci nenabrání žádosti o mezinárodní ochranu

Dne 21. září 2020 se na veřejného ochránce práv písemně obrátila Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s., jakožto právní zástupce pana **A., nar. xxxx, státní příslušnost Írán** (dále také „stěžovatel“), s podnětem týkajícím se **nenabrání žádosti o mezinárodní ochranu a následného zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění**.

Stěžovatel do České republiky přicestoval skryt v podvozku kamiónu. Svůj úkryt opustil na benzínové stanici na dálnici D1 a obsluhu poprosil o kontaktování policie s tím, že chce požádat o azyl. To samé zopakoval i přivolané policejní hlídce. Cizinecká policie<sup>1</sup> nicméně stěžovateli neumožnila žádost o udělení mezinárodní ochrany podat a zajistila ho podle zákona o pobytu cizinců.<sup>2</sup> O mezinárodní ochranu tak stěžovatel požádal až v Zařízení pro zajištění cizinců (dále také „ZZC“) Bálkova. Následně ještě před konzultací s právním poradcem na základě chybných informací od ostatních zajištěných a následkem nepochopení evropského azylového systému a celkové zmatečnosti situace vzal žádost zpět. Po první konzultaci s právním poradcem ji okamžitě podal znovu. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“) tuto novou žádost nejdříve od stěžovatele nenabral, nicméně nakonec ji po intervenci Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v České republice (dále také „UNHCR“) akceptoval.

Stěžovatel namítá, že opakovaným neumožněním podat žádost o mezinárodní ochranu přímo k rukám cizinecké policie a vydáním rozhodnutí o zajištění cizinecká policie porušila § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu. Rovněž protestuje proti tomu, že jej OAMP po nabrání nové žádosti o mezinárodní ochranu dne 30. října 2020 „přezajistil“ podle zákona o azylu.<sup>3</sup> Stěžovatel namítá, že pro jeho „přezajištění“ nebyly naplněny zákonné podmínky, neboť jeho žádost o mezinárodní ochranu nebyla účelová.

Na základě pověření, kterým na mě ochránce přenesl některé oblasti své působnosti, mimo jiné oblast pobytu cizinců a azylového řízení, jsem ve věci zahájila šetření, jehož závěry popisuje tato zpráva. **Cílem šetření bylo prověřit postup cizinecké policie a posoudit, zda tím, že stěžovateli neumožnila podat žádost již na policejní stanici, nekonala v rozporu se zákonem a s mezinárodními závazky, které České republice vyplývají z Úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále také „Úmluva“).<sup>4</sup> Šetření se rovněž zaměřilo na to, jak cizinecká policie systematicky interpretuje a aplikuje § 3a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, především pak povinnost cizince se dobrovolně dostavit na odbor cizinecké policie. Rozhodnutí o zajištění, která stěžovateli vydala cizinecká policie a OAMP,**

1 Policie České republiky – Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále také „cizinecká policie“).

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

3 Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu).

4 Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967, která byla publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.



jsem se rozhodla blíže nešetřit. Poslední vydaná rozhodnutí byla totiž přezkoumána správními soudy, které je pro rozpor se zákonem zrušily.<sup>5</sup>

## **A. Shrnutí závěrů**

Zjistila jsem, že cizinecká policie pochybila, když interpretovala **§ 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu** restriktivně, čistě jazykově a v rozporu s čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, následkem čehož **neumožnila stěžovateli podat žádost o udělení mezinárodní ochrany již na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie** (dále také „útvár policie“).

## **B. Skutková zjištění**

### **B.1 Příjezd stěžovatele do České republiky a postup cizinecké policie vůči němu**

Z informací uvedených v podnětu a z rozhovoru, který se stěžovatelem provedla zástupkyně UNHRC Česká republika, vyplynulo následující. **Stěžovatel opustil Írán počátkem července 2020, když překročil hranice do Turecka. Ze země vycestoval dle svých slov ze strachu o vlastní život, narychlo a bez dokladů.** Uvedl, že s bratrem, který je členem Revolučních gard, mají velmi odlišné názory na politiku a náboženství a v Íránu před odjezdem obdržel výhružné zprávy, že se chystá jeho zabití. Obával se mučení a trestu smrti.

Po přesunu do Turecka se stěžovatel poblíž bulharských hranic schoval v podvozku kamiónu mířícího do Evropské unie. Dne 23. srpna 2020 poté, co kamión zastavil na benzínové stanici na dálnici D1 v České republice, stěžovatel svůj úkryt pro naprosté fyzické vyčerpání opustil. **Následně kontaktoval obsluhu benzínové stanice, které oznámil, že chce v České republice požádat o azyl<sup>6</sup> a poprosil o zavolání policie.<sup>7</sup>**

Považuji za důležité zdůraznit, že slovům stěžovatele o tom, že **sám požádal obsluhu benzínové stanice o zavolání policie, přisvědčuje i úřední záznam sepsaný zasahující hlídkou.** Dle tohoto úředního záznamu hlídka na benzínovou stanici dorazila na základě telefonátu od obsluhy. Na místě se spojila s oznamovatelem, zaměstnancem obsluhy stanice, který jí řekl, že muž (stěžovatel) nacházející se před budovou, přišel dovnitř, požádal o cigarety a dále uvedl, že je už tři dny na cestě z Turecka a zde vystoupil, protože potřebuje azyl. To samé hlídce ještě na benzinové stanici zopakoval i stěžovatel.

---

5 Rozhodnutí o zajištění ze dne 30. října 2020 vydané OAMP zrušil Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 14. prosince 2020, sp. zn. 17 A 99/2020; rozhodnutí o zajištění ze dne 23. října 2020 vydané Policií České republiky – Krajským ředitelstvím policie Středočeského kraje, odborem cizinecké policie, oddělením pobytové kontroly, pátrání a eskort, zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. února 2021, č. j. 8 Azs 216/2020-61.

V průběhu září a října 2020 vydaly cizinecká policie a OAMP střídavě několik rozhodnutí o zajištění stěžovatele. To bylo způsobeno jeho měnícím se postavením. Nejdříve byl stěžovatel zajištěn dle zákona o pobytu cizinců, po podání žádosti o mezinárodní ochranu jej OAMP „přezajistil“ dle zákona o azylu, po stažení žádosti stěžovatele opět zajistila cizinecká policie a po akceptaci nové žádosti stěžovatele finálně „přezajistil“ OAMP. Toto poslední rozhodnutí OAMP zrušil Krajský soud v Plzni rozsudkem ze 14. prosince 2020, č. j. 17 A 99/2020-94.

6 Úřední záznam sepsaný nstržm. Jakubem Špejtkem, členem přivolané hlídky Policie České republiky – Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, odboru služby dopravní policie, dálničního oddělení Bernatice, dne 23. srpna 2020, č. j. KRPS-208599-1/ČJ-2020-010022.

7 Zápis z rozhovoru mezi zástupkyní UNHCR a stěžovatelem ze dne 14. září 2020. Rozhovor proběhl telefonicky s asistencí tlumočnicka. Stěžovatel v rozhovoru uvedl, že se po vystoupení z podvozku na benzínové stanici zeptal okolo nacházejících se lidí, kde je, a následně je požádal, ať zavolají policii, že se chce stát uprchlíkem v ČR.



**Během výslechu na policejní stanici<sup>8</sup> stěžovatel zopakoval, že z kamiónu v ČR vylezl, protože už nemohl kvůli fyzickému vyčerpání dále pokračovat. Přes které země do ČR jel, neví. Neměl cílovou zemi, chtěl hlavně někam, kde bude bezpečno.** Dále uvedl, že jeho bratr je členem Revolučních gard a že se jejich rozdílné názory na politiku a náboženství natolik vyhroutily, že už pro něj v zemi nebylo bezpečno. V Íránu mu hrozí nebezpečí, a to nejen mučení, ale i trest smrti. Dostal výhružné zprávy o jeho připravované vraždě. Při návratu do Íránu by přišel o život, chce zůstat v ČR. Na otázku policie „Chcete požádat o azyl v České republice?“ stěžovatel odpověděl „Ano, chci zažádat o mezinárodní ochranu v České republice.“ Na poslední otázku policie „Žádáte doplnění Vaší výpovědi nebo chcete uvést nějaké další skutečnosti k předmětné věci?“ stěžovatel odpověděl „Chci zde v České republice zažádat o azyl (mezinárodní ochranu), abych tu byl v bezpečí.“<sup>9</sup> Dle slov žadatele mu policisté následně sdělili, že ho odvezou do kempu. Domníval se však, že se bude jednat o zařízení pro uprchlíky, nikoliv o detenční středisko pro zajištěné cizince čekající na vyhoštění. Po převozu do ZC Bálkova sociální pracovník stěžovatele informoval o tom, že může požádat o mezinárodní ochranu, což stěžovatele zmátlo, neboť si myslel, že již žádost podal na policii.

Z informací poskytnutých stěžovatelem a zaznamenaných zasahujícím policistou v úředním záznamu tak vyplývá, že stěžovatel po příjezdu na benzinovou stanici opustil úkryt a následně šel sám, dobrovolně a bez výrazné časové prodlevy informovat obsluhu stanice o své přítomnosti. Té po zjištění, že je v bezpečné zemi, řekl, že chce v České republice požádat o azyl. **Neskrýval se, neschovával se, naopak aktivně konal kroky k tomu, aby zjistil, jakým způsobem o mezinárodní ochranu v ČR požádat.** Cizinecká policie v rozhodnutí o zajištění stěžovatele tuto zásadní skutečnost neuvedla. Omezila se na konstatování, že stěžovatel byl kontrolován policejní hlídkou, když se „toulal po benzinové stanici“, a že během pohovoru uvedl, že chce požádat o azyl v České republice.<sup>10</sup> Následující rozhodnutí o zajištění vydaná cizineckou policií pouze zopakovala tu samou formulaci.<sup>11</sup> Rozhodnutí o „přezajištění“ vydané OAMP bylo v tomto ohledu ještě skoupější – dle správního orgánu byl stěžovatel kontrolován na dálnici a z kamiónu vystoupil z důvodu fyzického vyčerpání. Aktivní snahu stěžovatele dostat se do rukou autorit, u kterých by mohl podat žádost o mezinárodní ochranu, rozhodnutí nezmiňuje.<sup>12</sup>

---

8 Protokol o výslechu účastníka správního řízení sepsaný podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 23. srpna 2020, č. j. KRPS-208599-16/ČJ-2020-010022-ZZC.

9 Ibidem.

10 Rozhodnutí o zajištění dle § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců vydané Policií České republiky – Krajským ředitelstvím policie Středočeského kraje, odborem cizinecké policie, oddělením pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 23. srpna 2020, č. j. KRPS-208599-18/ČJ-2020-010022-ZZC. Rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2021, č. j. 8 Azs 216/2020-61.

11 Rozhodnutí o zajištění dle § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců vydané Policií České republiky – Krajským ředitelstvím policie Středočeského kraje, odborem cizinecké policie, oddělením pobytové kontroly, pátrání a eskort, dne 29. září 2020, č. j. KRPS-208599-54/ČJ-2020-010022.

12 Rozhodnutí o zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu vydané odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra dne 1. září 2020, č. j. OAM-88/LE-BA02-BA04-PS-2020, a rozhodnutí o zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu vydané odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra dne 30. října 2020, č. j. OAM-127/LE-BA02-VL14-PS-2020.



## B.2 Vyjádření ředitelství služby cizinecké policie k případu stěžovatele

O vyjádření k případu stěžovatele jsem požádala Policii České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP), neboť právě cizinecká policie stěžovateli neumožnila podat žádost o udělení mezinárodní ochrany a zahájila s ním řízení o správním vyhoštění.

Ředitel Policie České republiky – Služby cizinecké policie plk. Mgr. Milan Majer (dále také „SCP“), ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel se na odbor cizinecké policie nedostavil dobrovolně, ale o jeho přítomnosti na benzínové pumpě byla Policie České republiky informována oznamovatelem (obsluhou benzínové stanice). Na odbor cizinecké policie byl následně eskortován hlídkou cizinecké policie. Dle vyjádření ředitele SCP tímto cizinec nebyl nikterak zkrácen na svých právech podat žádost o mezinárodní ochranu, neboť byl následně poučen za přítomnosti tlumočnicka o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců. Toto poučení vlastnoručně podepsal.

Dle vyjádření ředitele SCP, Policie České republiky vykládá ustanovení § 3a odst. 1 písm. a) zákona o azylu restriktivně. Dle ředitele SCP je jasné a srozumitelné a cizinec se musí dobrovolně dostavit na místo uvedené v zákoně. Nelze přijmout fakt, že cizinec bude žádat o azyl prostřednictvím oznamovatele či na jiném místě, když byl přistižen při neoprávněném pobytu bez cestovního dokladu.

Ředitel SCP ve svém vyjádření dále uvedl, že podle čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků se Smluvní státy zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu čl. 1 Úmluvy, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost. Z této formulace je dle ředitele SCP patrné, že cizinec musí přicházet přímo z území, kde jsou jeho život nebo svoboda ohroženy, a sám se bez prodlení přihlásit úřadům. Stěžovatel je státní občan Íránu a cestoval z Turecka. Stěžovatel tak necestoval přímo z území dle čl. 31 Úmluvy a přihlásil se na benzínové stanici, nikoliv úřadům.

## C. Právní hodnocení

### C.1 Relevantní právní úprava a její výklad

#### C.1.1 Zákon o azylu

**Zákon o azylu stanoví, kdy je cizinec oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany policii a kdy Ministerstvu vnitra.<sup>13</sup> Cizinec je oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany policii, a to na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie za podmínky, že se dostavil dobrovolně.<sup>14</sup>**

#### C.1.2 Článek 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků

Zdůrazňuji, že výše uvedené ustanovení nelze vykládat samostatně a čistě jazykově, ale je nutné je interpretovat ve světle čl. 31 odst. 1 Úmluvy,<sup>15</sup> ke které Česká republika

<sup>13</sup> Ustanovení § 3a odst. 1 zákona o azylu.

<sup>14</sup> Ustanovení § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu.

<sup>15</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967, která byla publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.



přistoupila, kterou je právně vázána a která má jakožto mezinárodní smlouva spadající do vymezení čl. 10 Ústavy České republiky aplikační přednost před zákonem.<sup>16</sup> Na Úmluvu odkazuje i unijní legislativa, dle které je společný evropský azylový systém založen na „úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967“.<sup>17</sup>

V čl. 31 odst. 1 Úmluvy se smluvní státy zavazují, „že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za **předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost**“ (důraz doplněn). Článek 31 je jedním ze stěžejních ustanovení Úmluvy. Jeho smyslem je zajistit, že **uprchlíkům bude dopřán efektivní přístup k mezinárodní ochraně**.<sup>18</sup> Uznává, že ve snaze získat možnost požádat o mezinárodní ochranu, jsou uprchlíci často nuceni uchýlit se k nezákonnému překračování hranic. **Článek 31 Úmluvy tak odráží závazek smluvních států, že nebudou uprchlíky za toto chování, pokud je opravdu motivováno snahou požádat o mezinárodní ochranu, trestat.**

Ochrana před penalizací za ilegální vstup či pobyt na území státu se vztahuje **pouze na ty uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde byly jejich život nebo svoboda ohroženy, a kteří se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.** Je obecně uznáváno, že ochrana poskytovaná čl. 31 Úmluvy se vztahuje jak na uprchlíky s již oficiálně deklarovaným uprchlickým statutem, tak i na žadatele o azyl a osoby usilující o podání žádosti o mezinárodní ochranu.<sup>19</sup> V opačném případě by ustanovení ztrácelo svůj smysl.

#### C.1.2.1 Příchod přímo z nebezpečného území

Ke kritériu, že se musí jednat pouze o ty uprchlíky, kteří **přicházejí přímo z území, kde byly jejich život nebo svoboda ohroženy**, je vhodné podotknout, že **tato podmínka neznámá, že by měl uprchlík povinnost požádat o mezinárodní ochranu v první bezpečné zemi, aby se na něj ochrana garantovaná čl. 31 Úmluvy vztahovala**.<sup>20</sup> Jak vyplývá i z přípravných prací na Úmluvě, primárním cílem tohoto požadavku bylo

16 Více k aplikační přednosti Úmluvy o právním postavení uprchlíků před zákonem např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2006, č. j. 2 Azs 75/2005-75.

17 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, bod 3 Preamble.

18 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951 Refugee Convention, 15 March 2017, Roundtable. [citováno 2021-11-01]; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/5b18f6740.html>, s. 2.

19 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, July 2017, PPLA/2017/01. [citováno 2021-11-01]; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/59ad55c24.html>, s. 14–15.; ZIMMERMANN, ANDREAS. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary. New York: Oxford University Press, 2011. ISBN: 978-0-19-954251-2, s. 1254-1257.

20 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, July 2017, PPLA/2017/01. [citováno 2021-11-01]; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/59ad55c24.html>, s. 17–22. Dále také: HATHAWAY, J., C. The Rights of Refugees under International Law. New York: Cambridge University Press, 2021, s. 498.



vyvarovat se situacím, kdy o ochranu požádá osoba, které již byla jiným státem udělena.<sup>21</sup> Originální jazykové znění Úmluvy používá příslovce „directly“, které je do češtiny překládáno jako „přímo“. Stejně tak je do češtiny jako „přímo“ překládáno příslovce „direct“. Jejich význam je však odlišný. Zatímco „direct“ znamená přímo ve smyslu směru, tedy „ne oklikou,“ „directly“ poukazuje více na časový rámec – tedy ve smyslu „bez prodlevy“.<sup>22</sup> Požadavek „přichází přímo“ tedy klade podmínku, že by uprchlík neměl strávit v tranzitních zemích nepřiměřeně dlouhou dobu, neznamena však, že by nemohl procházet přes žádné tranzitní země.<sup>23</sup> Uprchlík, který prošel bezpečnou zemí bez zdržení, potažmo pouze s minimálním zdržením, má právo v cílové zemi profitovat z ochrany čl. 31 Úmluvy. Jinými slovy, skutečnost, že cizinec před vstupem do některého z členských států EU po přechodnou dobu pobýval i na území jiných států, přes které do Evropské unie procházel, ho ochrany zaručené čl. 31 nezbavuje. Kritérium „přichází přímo z území“ je považováno za splněné i v takovém případě.<sup>24</sup> Uvedené kritérium opakovaně vykládal i Nejvyšší správní soud a ztotožnil se s názorem, že „[...] cizinec spadá pod ochranu čl. 31 Úmluvy v cílové zemi, pokud do ní přišel přímo, tj. přišel buďto skutečně přímo, nebo v ostatních (bezpečných) tranzitních zemích strávil dobu přiměřenou okolnostem (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2013, č. j. 6 As 28/2013-38).“<sup>25</sup> Kritérium přímého příchodu „[...]“ má být interpretováno především s ohledem na účel čl. 31 Úmluvy a ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem každého případu, s přihlédnutím k důvodům i době, po kterou se cizinec zdržoval v ostatních (tranzitních) zemích [...].“<sup>26</sup> Co se týká požadavku, aby doba strávená v tranzitních zemích byla přiměřená, tuto podmínku je třeba vykládat široce v tom smyslu, že je možné podle okolností případu uznat i pobyt v tranzitní zemi v délce dnů, týdnů, výjimečně i měsíců.<sup>27</sup> Pobyt v tranzitní zemi však musí být v rámci útěku před pronásledováním do cílové země, kde cizinec chce požádat o mezinárodní ochranu.<sup>28</sup>

Co se týká povinnosti se bez prodlení přihlásit úřadům, UNHCR<sup>29</sup> i komentář k Úmluvě<sup>30</sup> varují před příliš restriktivním výkladem této podmínky a zdůrazňují její podstatu – tedy upřímný úmysl a dobrou víru na straně uprchlíka se co nejdříve dobrovolně identifikovat

---

21 Ibidem., s. 17–19.

22 GRAHL-MADSEN, A. The Status of Refugee in International Law. Leiden: A. W. Sijthoff. 1972, s. 206–207.

23 Ibidem.

24 HATHAWAY, J., C. The Rights of Refugees under International Law. New York: Cambridge University Press, 2005, s. 394.

25 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 9 Azs 107/2014-43.

26 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2013, č. j. 6 As 28/2013-38, odst. 29. Dále ke stejnému taktéž rozsudek téhož soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 9 Azs 107/2014-43.

27 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 9 Azs 107/2014-43.

28 Ibidem.

29 Ibidem., s. 27–28; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951 Refugee Convention, 15 March 2017, Roundtable. [citováno 2021-10-01]; dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/5b18f6740.html>, s. 6; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, July 2017, PPLA/2017/01. [citováno 2021-11-01]; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/59ad55c24.html>, s. 14–15.

30 ZIMMERMANN, ANDREAS. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary. New York: Oxford University Press, 2011. ISBN: 978-0-19-954251-2, s. 1259.



**úřadům daného státu jako osoba žádající o mezinárodní ochranu.**<sup>31</sup> Specifická situace žadatelů o mezinárodní ochranu – jazyková bariéra, neznalost prostředí, trauma, vyčerpanost z cesty, to vše může ovlivnit schopnost uprchlíka nahlásit se včas a těm správným úřadům. Dle NSS nemůže obstát výklad, „[...] který za přihlášení se bez prodlení považuje pouze okamžité podání žádosti o mezinárodní ochranu poté, co se cizinec neoprávněně vyskytl na území České republiky. **Přihlášení se úřadům s určitým časovým odstupem nemusí vždy být výraz zlé víry cizince.** Podle kasačního soudu tedy **neexistuje obecný časový limit pro přihlášení se úřadům, slovní spojení bez prodlení je třeba hodnotit s ohledem na okolnosti v každém jednotlivém případě**“ (důraz doplněn).<sup>32</sup> Ochrana poskytována čl. 31 Úmluvy by tak neměla být žadateli odepřena jen proto, že se nenahlásil těm správným orgánům nebo přesně stanoveným způsobem.<sup>33</sup> Stěžejní je upřímný úmysl a dobrá víra se úřadům přihlásit.

Další z podmínek čl. 31 Úmluvy je, že se uprchlík přihlásí úřadům „sám“, tedy dobrovolně. Odpověď na otázku, kdy ještě se jedná o „dobrovolné“ přihlášení ze strany cizince, vždy záleží na konkrétní situaci. „Smyslem podmínky sám se přihlásit bez prodlení úřadům je dát možnost uprchlíkům, kteří na území vstoupili protiprávně, aby své postavení upravili do souladu s právem bez hrozby sankce. Před postihem by měli být chráněni ti uprchlíci, kteří se přihlásí z vlastní vůle a osvědčí tak dobrou vůli.“<sup>34</sup>

Obecně lze konstatovat, že uprchlíci, kteří jsou zadrženi státními úřady a teprve poté projeví svůj úmysl požádat o mezinárodní ochranu, pod ochranu čl. 31 Úmluvy nespádají, neboť v jejich případě nelze mluvit o skutečném dobrovolném projevu vůle směřujícím k přihlášení se úřadům.<sup>35</sup> Jak odráží judikatura Nejvyššího správního soudu,<sup>36</sup> odborná literatura<sup>37</sup> i zahraniční judikatura,<sup>38</sup> ochrana čl. 31 Úmluvy se nicméně může vztahovat i na ty cizince, **kterí byli zadrženi tak rychle, že se nemohli dobrovolně přihlásit úřadům.** A to včetně cizinců, kteří byli zadrženi v průběhu cesty do jiné země, kde chtěli požádat o mezinárodní ochranu.<sup>39</sup> Ochrana čl. 31 jim svědčí tak dlouho, dokud není na jejich straně prokázána zlá víra<sup>40</sup> a pokud naplnili i další podmínky stanovené čl. 31 Úmluvy.

NSS například řešil situaci cizince, který byl zadržen při své cestě do Francie, kde chtěl požádat o mezinárodní ochranu. Česká republika původně jeho cílovou zemí nebyla. Cizinec byl bezprostředně po svém příletu na letiště Václava Havla v Praze kontrolován cizineckou policií a zadržen. O mezinárodní ochranu požádal až v průběhu pohovoru vedeného v rámci řízení o správní vyhoštění, který se konal několik hodin po jeho příletu.

---

31 Ibidem.

32 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2018, č. j. 9 Azs 217/2017-58.

33 Ibidem.

34 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, č. j. 9 Azs 107/2014-43.

35 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, č. j. 9 Azs 107/2014-43. Viz také rozsudek téhož soudu ze dne 30. ledna 2018, č. j. 9 Azs 217/2017-58.

36 Ibidem. Viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2018, č. j. 9 Azs 217/2017-58.

37 HATHAWAY, James C., *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: CUP, 2005, s. 390–391.

38 High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court, rozsudek ze dne 29. července 1999 ve věci Adimi, R v. Uxbridge Magistrates Court, EWHC Admin 765.

39 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, č. j. 9 Azs 107/2014-43.

40 HATHAWAY, James C., *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: CUP, 2005, s. 390–391.



Soud konstatoval, že vzhledem k rychlosti zadržení **se fakticky jednalo o první okamžik, kdy měl cizinec možnost svobodně projevit svou vůli o mezinárodní ochranu požádat.** Vyhodnotil proto, že **cizinec podmínku dobrovolnosti naplnil.**<sup>41</sup> Mohou tedy nastat situace, kdy cizinec dostane první možnost požádat o mezinárodní ochranu až v okamžiku, kdy již policie shledala jeho pobyt nelegálním.<sup>42</sup>

#### **C.1.3 Výklad § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu ve světle čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků**

Ustanovení čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků odráží povinnost České republiky: 1) nesankcionovat osoby, které sice vstoupily na území ČR nezákonně, avšak učinily tak primárně s cílem požádat o mezinárodní ochranu (na území České republiky nebo cílového státu) a 2) poskytnout těmto osobám efektivní způsob, jak o mezinárodní ochranu požádat.

Ustanovení § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu stanovuje pro oprávněnost cizince podat žádost o udělení mezinárodní ochrany na útvaru policie podmínku, aby se tam dostavil dobrovolně. V případě, že se na útvar policie nedostaví dobrovolně, ale je podroben např. pobytové kontrole na území České republiky a následně zajištěn, přichází v úvahu možnost podat žádost o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců podle § 3a odst. 1 písm. a) písm. 4 zákona o azylu. Čistě jazykovým výkladem ustanovení § 3a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, bez zohlednění čl. 31 Úmluvy, by tak bylo možné dovodit, že cizinec, který se dobrovolně nedostaví na útvar policie, musí být nejdříve zajištěn, a až následně je mu umožněno podat žádost o udělení mezinárodní ochrany. Tento výklad by však mohl vést k situacím, kdy cizinec chráněný ustanovením čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků bude muset být nejdříve zajištěn k tomu, aby byl ve smyslu § 3a zákona o azylu oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany. **Nutnost zajištění cizince k tomu, aby mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany, však v případech spadajících pod čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků považují za formu stíhání za nelegální vstup, a tedy v rozporu s daným mezinárodním závazkem České republiky.**

Oprávněnost podání žádosti útvaru policie podle § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu je nutné **vykládat nikoliv striktně jazykově, ale ve smyslu čl. 31 Ženevské úmluvy** a tohoto zákonného ustanovení. To znamená, že s ohledem na výklad ustanovení čl. 31 Úmluvy mohou být cizinci spadající pod ochranu tohoto ustanovení oprávněni požádat o udělení mezinárodní ochrany na útvaru policie také v případě, že jsou tam přivezeni policií.

Doplňuji, že dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o azylu „[ž]ádostí o udělení mezinárodní ochrany je projev cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozcí újmou.“ **Projev vůle cizince může být ryze neformální, nemusí mít podobu formalizovaného či odborného úkonu.**<sup>43</sup> Stěžovatel opakovaně zdůrazňoval, že chce v České republice požádat o mezinárodní ochranu, neboť se v Íránu

41 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2016, č. j. 9 Azs 192/2015-75.

42 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2018, č. j. 9 Azs 217/2017-58.

43 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. dubna 2018, č. j. 6 A 13/2016-45.



obává o svůj život. **Jeho chování tak odpovídalo snaze podat žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o azylu.**

Ač rozumím snaze správního orgánu zamezit zneužívání ustanovení § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu, považuji za žádoucí dodat, že formalismus by nikdy neměl jít na úkor smyslu zákona. Jak uvedl Ústavní soud, „[p]ři použití a výkladu právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy.“<sup>44</sup> Právní předpisy zároveň není možné vykládat izolovaně a odtrženě od zbytku právního řádu a od mezinárodněprávních závazků, ke kterým se Česká republika zavázala.

## C.2 Hodnocení postupu správního orgánu

Jsem toho názoru, že **nekompromisní vyžadování toho, aby se dotýčný cizinec fakticky dostavil na policejní stanici, je v případě stěžovatele v rozporu jak s výše uvedeným čl. 31 Úmluvy, tak se smyslem samotného ustanovení § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu. Striktní jazykový výklad v případě stěžovatele není realistický.** Od osoby neznalé českého prostředí, jazyka a legislativy, která má za sebou náročnou a vyčerpávající cestu, nelze legitimně očekávat, že by mohla mít informace o tom, že se pro řádné podání žádosti o mezinárodní ochranu musí osobně dostavit na odbor cizinecké policie krajského ředitelství policie. Jak dokládá důvodová zpráva, smyslem zavedení § 3a odst. 1 písm. a) bylo „**zajištění efektivního přístupu** do azylové procedury v případech, kdy se na straně cizince vyskytnou objektivní překážky znemožňující mu podat žádost o udělení azylu v přijímacím středisku“ (důraz doplněn).<sup>45</sup> Tedy, v souladu se závazky, které České republice vyplývají z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, **proces podání žádosti usnadnit**, nikoliv zkomplikovat. Zároveň, jak uvádí komentář k Úmluvě o právním postavení uprchlíků, „[o]chrana poskytována čl. 31 by tak neměla být žadateli odepřena jen proto, že se nenahlásil těm správným orgánům nebo přesně stanoveným způsobem (důraz doplněn).“<sup>46</sup>

Stěžovatel je státní příslušník Íránu, neznalý českého jazyka i právního a administrativního systému. Úkryt v kamiónu opustil na benzínové stanici na dálnici D1 a po celou dobu cesty z Turecka neměl mobilní telefon. Těžko mohl v takové situaci vědět, kde se nachází nejbližší krajské ředitelství Policie České republiky, natož mít představu o tom, že se má pro podání žádosti dostavit právě tam. Striktně jazykový výklad ustanovení § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu by v této konkrétní situaci od stěžovatele vyžadoval, aby po opuštění úkrytu místo přivolání policie požádal o zavolání taxi (na které neměl finanční prostředky) nebo se na nejbližší krajské ředitelství snažil dostat stopem. Je proto logické, že pro osobu vyčerpanou po dlouhé cestě a neznalou českého právního řádu a prostředí, se nejpřirozenějším krokem jevílo požádat o přivolání police.

44 Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. června 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03.

45 Poslanecké sněmovna Parlamentu České republiky. 901 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), a některé další zákony. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 3. volební období, 1998–2002, Sněmovní tisk 921/0 [citováno 2021-10-07]; dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=921&ct1=0>.

46 ZIMMERMANN, ANDREAS. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011. ISBN: 978-0-19-954251-2, s. 1259.



Z úředního záznamu zasahujícího příslušníka policie, rozhovoru stěžovatele se zástupkyní UNHCR a protokolu o výsledku stěžovatele cizineckou policií, vyplývá, že **stěžovatel od prvního okamžiku, kdy se dostal do aktivního kontaktu s obyvateli České republiky, opakovaně zdůrazňoval záměr požádat v České republice o mezinárodní ochranu.**<sup>47</sup> To, že chce požádat o azyl, sdělil obsluze benzínové stanice, přivolané policejní hlídce i policistům cizinecké policie během výsledku na policejní stanici. Nečekal tedy na to, zda či až bude objeven nebo nahlášen policii, ale **sám úmyslně o zavolání příslušných správních orgánů za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu požádal.** Zároveň tak učinil okamžitě, jakmile zjistil, že již není schopen pokračovat dále v cestě. **Stěžovatel tudíž naplnil podmínky dobrovolnosti a včasného ohlášení příslušným orgánům podle čl. 31 Úmluvy.**

Co se týká požadavku „**přímého příchodu [cizince] z území, kde byly jeho život nebo svoboda ohroženy**“, jsem toho názoru, že stěžovatel tuto podmínku naplňuje. Stěžovatel vypověděl, že z Íránu, kde se cítil ohrožen na životě a zdraví, odcestoval po zemi začátkem července 2020. Úkryt v kamiónu na benzínové pumpě v České republice opustil v brzkých ranních hodinách dne 23. srpna 2020 a dle jeho slov mu cesta z Turecka trvala přibližně tři dny. **Připomínám, že z výše uvedeného výkladu čl. 31 Úmluvy a příslušné judikatury NSS vyplývá, že stěžovatel neměl za této situace povinnost – pro zachování ochrany, kterou mu čl. 31 Úmluvy poskytuje – požádat o mezinárodní ochranu hned v první bezpečné zemi – za předpokladu, že touto zemí procházel bez prodlevy nebo s prodlevou přiměřenou okolnostem**

Co se týká stěžovatelova pobytu v Turecku, i pokud by Turecko bylo možné pro stěžovatele považovat za bezpečnou zemi, doba, kterou zde strávil, mi připadá přiměřená. Dodávám však, že mám vážné pochybnosti o tom, že by Turecko pro stěžovatele „bezpečnou zemí“<sup>48</sup> představovalo. Turecko, ač signatář Úmluvy i Doplnkového protokolu z roku 1967, stále zachovává původní geografické omezení.<sup>49</sup> Na základě tohoto omezení mohou na statusu uprchlíka dle Úmluvy dosáhnout pouze osoby prchající před událostmi, ke kterým došlo na území Evropy. Stěžovatel jakožto občan Íránu tak nemůže Turecku zažádat o status uprchlíka ve smyslu Úmluvy ani získat práva a ochranu rovnající se těm, které Úmluva uprchlíkům garantuje. Přestože Turecko dlouhodobě spolupracuje s UNHCR a v rámci svého vnitrostátního práva vytvořilo azylový systém dostupný i pro osoby,

---

47 Tuto skutečnost považoval za prokázanou i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. února 2021, č. j. 8 Azs 216/2020-63, kterým zrušil rozhodnutí o zajištění, které ve věci stěžovatele vydala cizinecká policie.

48 Úmluva pojem „bezpečná země“ nezná. Jedná se o koncept, který se vyvinul v rámci práva Evropské unie. Dle čl. 38 odst. 1 písm. e) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany („procedurální směrnice“), „[č]lenské státy mohou použít pojem bezpečné třetí země pouze tehdy, pokud se příslušné orgány přesvědčily, že s osobou žádající o mezinárodní ochranu bude v dotyčné třetí zemi zacházeno podle těchto zásad [...] existuje možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka a v případě uznání za uprchlíka obdržet ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou.“

49 OSN. Repozitář mezinárodních smluv. Protokol Úmluvě o právním postavení uprchlíků. Přehled smluvních stran a jejich výhrad [citováno 2021-12-02]; dostupné z [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-5&chapter=5#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5#EndDec).



které nepocházejí z Evropy, práva a ochrana jím poskytovaná nedosahují úrovně garantované Úmluvou.<sup>50</sup>

Doba, kterou stěžovatel strávil na cestě, mi přijde adekvátní tomu, že pro nasednutí do kamiónu u bulharských hranic potřeboval překročit celé Turecko, přičemž měl omezené znalosti prostředí a dle jeho slov i čím dál omezenější finanční prostředky. Rovněž vypověděl, že celou cestu podnikal s cílem požádat o mezinárodní ochranu v nějaké bezpečné zemi. **Po cestě se v žádné jiné zemi neusadil, ani v nich o mezinárodní ochranu nepožádal – až v České republice.**

**Na základě výše uvedeného jsem tudíž došla k názoru, že Policie České republiky – Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, pochybila, když neumožnila stěžovateli podle § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu podat žádost o udělení mezinárodní ochrany již na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie.**

#### **D. Informace o dalším postupu**

Zprávu zasílám řediteli Policie České republiky – Služby cizinecké policie plk. Mgr. Milanu Majerovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě **30 dnů od jejího doručení** vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž právnímu zástupci stěžovatele.

Brno 3. ledna 2022

Mgr. Monika Šimůnková v. r.  
zástupkyně veřejného ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

---

50 U.S. Department of State. *2020 Country Reports on Human Rights Practices: Turkey*. 2020 [citováno 2021-12-02]; dostupné z <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/turkey/>.