



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Moravské nám. 6, 657 40 Brno, tel: 542 532 311, ID datové schránky: wvjaa4f
fax: 542 532 361, e-mail: podatelna@nssoud.cz

kontaktní osoba: Petra Jeřábková, telefon: 542 532 377

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	8 AZS 26/2018, 17A 3 - 7 - 08 - 2019 159/2017
Vytizuje:	krát Přílohy: 2129 17A 173 a. b. c.

Navrhovatel: Nejvyšší správní soud

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát Parlamentu České republiky

Neopředchází

Návrh podaný podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení ustanovení § 129a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Příloha: spis sp. zn. 8 Azs 26/2018, včetně správního spisu a spisu Krajského soudu v Plzni sp. zn. 17 A 159/2017

US CKDP 0011131/19



US19051126

I. Rekapitulace řízení

[1] Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort z 9. 5. 2017 byl žalobce dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), zajištěn za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. Žaloba proti uvedenému rozhodnutí byla rozsudkem Městského soudu v Praze z 6. 6. 2017 zamítnuta a rozsudkem Nejvyššího správního soudu z 5. 12. 2017 byla zamítnuta i následná kasační stížnost žalobce.

[2] Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort z 3. 8. 2017 byla podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců prodloužena doba zajištění za účelem správního vyhoštění o dalších 90 dnů. Žaloba proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze z 1. 9. 2017 a rozsudkem Nejvyššího správního soudu z 11. 1. 2018 byla zamítnuta i následná kasační stížnost žalobce.

[3] Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 4. 11. 2017 byla podle § 125 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců prodloužena doba zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění o dalších 90 dnů. Rovněž žaloba proti tomuto rozhodnutí byla rozsudkem Městského soudu v Praze z 28. 11. 2017 zamítnuta, přičemž kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku městského soudu projednává Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 4 Azs 255/2017.

[4] Dne 21. 11. 2017 žalobce podal žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců podle § 129a zákona o pobytu cizinců, které Ředitelství služby cizinecké policie rozhodnutím z 30. 11. 2017, čj. CPR-31253-5/ČJ-2017-930310-T221, nevyhovělo, aniž by ji věcně projednalo, neboť dospělo k závěru, že žalobce žádost podal v době, kdy k tomu dle § 129a odst. 3 téhož zákona nebyl ještě oprávněn, a rozhodlo, že se žalobce nepropouští. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Plzni rozsudkem ze 4. 1. 2018, čj. 17A 159/2017-21, zamítl. Uvedl, že současná právní úprava umožňuje přezkum důvodnosti trvání zajištění v rozumných intervalech. Žalobce netvrdil ani neprokázal žádné konkrétní okolnosti, pro něž by bylo možno uvažovat o nedostacích v délce a průběhu soudního řízení, tím méně o nedostacích systémových. Důvod k prolomení lhůty upravené v § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, která znemožňuje projednání žádosti o propuštění, nebyl dán. Žalobce tedy podal žádost předčasně.

[5] Žalobce napadl rozsudek krajského soudu nyní projednávanou kasační stížností. Namítl, že Ředitelství služby cizinecké policie se mělo jeho žádostí věcně zabývat, přestože nebyla podána až po uplynutí lhůty stanovené § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Postupem ředitelství mu byla odňata možnost pravidelného soudního přezkumu. Uvedl, že kombinace probíhajícího soudního řízení proti jinému rozhodnutí o prodloužení zajištění a § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců svými důsledky odporuje čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Odkázal na průběh svého zajištění a soudní přezkum rozhodnutí o zajištění s tím, že má zcela nahodilé možnosti podat žádost o propuštění. Aplikace § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žalobci znemožňuje iniciovat soudní přezkum důvodů zajištění častěji než každých 90 dnů.

[6] Dne 3. 1. 2018 žalobce podal další žádost o propuštění ze zajištění podle § 129a zákona o pobytu cizinců, které Ředitelství služby cizinecké policie rozhodnutím z 9. 1. 2018 rovněž nevyhovělo, aniž by ji věcně projednal. Dospěl totiž k závěru, že žalobce žádost podal v době, kdy k tomu dle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců nebyl ještě oprávněn.

pokračování

[7] Posledně zmíněné rozhodnutí napadl žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě, který rozsudkem z 31. 1. 2018, čj. 19 A 3/2018-15, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl s ohledem na čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců k závěru, že měl správní orgán žádost žalobce o propuštění ze zařízení věcně projednat, aby bylo respektováno právo žalobce na účinný a pravidelný soudní přezkum jeho zajištění, tedy ve lhůtě, jež umožňuje účinný soudní přezkum zákonnosti zajištění v jeho průběhu. A to přestože žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců podal žalobce dříve, než po uplynutí lhůty podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť tak učinil před uplynutím 30 dnů od právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 30. 11. 2017, kterou projednával Krajský soud v Plzni pod sp. zn. 17 A 159/2017 (věc nyní projednávaná). Jestliže totiž žalobce podal žádost 3. 1. 2018 a o jeho předchozí žádosti o propuštění ze zařízení podané 21. 11. 2017 správní orgán rozhodl 30. 11. 2017 tak, že jí nevyhověl, aniž by ji věcně posoudil, porušil tímto postupem právo žalobce na pravidelný soudní přezkum zákonnosti zajištění ohledně otázky trvání důvodů jeho zajištění. Proti rozhodnutí krajského soudu podal správní orgán kasační stížnost, kterou ale Nejvyšší správní soud neprojednal a řízení usnesením z 29. 3. 2018, čj. 5 Azs 53/2018-27, dle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zastavil.

II. Relevantní právní úprava

[8] Podle čl. 8 odst. Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) „[o]sobní svoboda je zaručena.“

[9] Podle čl. 36 odst. 1 Listiny „[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

[10] Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“) „[k]aždý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.“

[11] Podle čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech „[k]aždý má právo na svobodu a osobní bezpečnost.“

[12] Podle § 129a odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[c]izinec je oprávněn podat policii žádost o propuštění ze zařízení, ve které je povinen uvést veškeré rozhodné skutečnosti, kterých se dovolává a označit důkazy. Policie cizince nevyžívá k odstranění vad žádosti. Policie zkoumá, zda trvají důvody, pro které byl cizinec zajištěn, popřípadě pro které byla doba zajištění prodloužena, nebo zda jsou splněny podmínky pro uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. O žádosti policie rozhodne bez zbytečného odkladu.“

[13] Podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců „[ž]ádost o propuštění ze zařízení je cizinec oprávněn podat nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, nepodal-li žalobu proti takovému rozhodnutí, nebo nejdříve po uplynutí 30 dní od právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.“

III. Odůvodnění návrhu

[14] Ze shora popsanych skutkových okolností projednávané věci je zřejmé, že žalobci byla zamítnuta žádost o propuštění ze zařízení dle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců proto, že byla podána předčasně.

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je protiústavní. Konkrétně je v rozporu s právem na osobní svobodu dle čl. 8 Listiny, právem na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny, právem na přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy a právem na osobní svobodu dle čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Nejvyšší správní soud proto podává ve smyslu § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který opravňuje cizince podat žádost o propuštění ze zařízení nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, nepodal-li žalobu proti takovému rozhodnutí, nebo nejdříve po uplynutí 30 dní od právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.

[16] Ve věci žalobce došlo k soudnímu přezkumu zajištění rozhodnutími z 6. 6. 2017, 1. 9. 2017 a 28. 11. 2017. Mezi prvními dvěma rozhodnutími bylo 87 dní, mezi druhým a třetím 88 dní. Je však třeba říci, že správní soudy věc projednaly bez zbytečného odkladu (k tomu srov. § 172 odst. 5 věta první zákona o pobytu cizinců, podle níž o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince a o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení má krajský soud povinnost rozhodnout do 7 pracovních dní ode dne doručení správního spisu soudu). První soudní řízení trvalo 20 dní a druhé soudní řízení 23 dní a třetí dokonce jen 15 dní. Jelikož se žalobce soudně bránil proti rozhodnutím ve věci svého zajištění, mohl dle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců podat žádost o propuštění nejdříve po uplynutí 30 dní od právní moci posledního rozhodnutí o žalobě.

[17] Rozhodnutí Městského soudu v Praze z 6. 6. 2017 nabylo právní moci dne 22. 6. 2017. Žalobce tedy mohl podat žádost o propuštění 23. 7. 2017. Dne 3. 8. 2017 však správní orgán rozhodl o prodloužení zajištění, čímž žalobce o možnost přišel. Rozhodnutí městského soudu z 1. 9. 2017 nabylo právní moci 2. 10. 2017. Žalobce tedy mohl žádost o propuštění podat 2. 11. 2017. Dne 4. 11. 2017 však správní orgán opět rozhodl o prodloužení zajištění, pročež žalobce o propuštění požádat nemohl. Bránil se však žalobou proti rozhodnutí o prodloužení zajištění, kterou Městský soud v Praze dne 27. 11. 2017 zamítl.

[18] Prostoje byly částečně způsobeny vyhotovováním a doručováním soudních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud si je toho vědom, domnívá se však, že nepřesáhly dobu odůvodněnou běžným soudním provozem. Lhůta stanovená k vyhotovení rozhodnutí dle § 54 odst. 3 s. i. s. nebyla překročena.

[19] Je podstatné, že § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců by měl protiústavní důsledky dokonce v ideálním světě bez prostoje. To lze ukázat na následujícím příkladu. V ideálním světě by rozhodnutí městského soudu z 6. 6. 2017 nabylo právní moci 7. 6. 2017. Žalobce by pak žádost o propuštění mohl podat v sobotu 8. 7. 2017. Správní orgán by o žádosti rozhodl do týdne (v pátek 14. 7. 2017- o žádosti o propuštění má policie dle § 129a odst. 1 věty poslední zákona o pobytu cizinců povinnost rozhodnout bez zbytečného odkladu). Žalobce by podal žalobu rovněž do týdne již v pátek 21. 7. 2017 prostřednictvím policie, přestože zákonná lhůta pro podání žaloby v tomto případě činí dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců 30 dnů. Městský soud by ji spolu se spisem obdržel v úterý 25. 7. 2017 (tedy v rámci zákonné pětidenní lhůty dle § 172 odst. 4 zákona o pobytu cizinců) a rozhodl by o ní za 7 pracovních dní ve čtvrtek 3. 8. 2017. I v tomto ideálním světě s bezchybnými a téměř dokonalými aktéry by mezi soudními přezkumy zajištění bylo nejméně 58 dní. Rovněž tuto dobu považuje Nejvyšší správní soud za odporující ústavnímu pořádku České republiky. Kasační soud upozorňuje, že skutečný svět není ideálním, a jak věc žalobce ukazuje, běžně je doba mezi soudními přezkumy zajištění přibližně 90 dní, tedy čtvrt roku.

pokračování

[20] Z uvedeného srovnání s ideálním modelovým příkladem plyne, že se ve věci nejedná o jednotlivé selhání správních orgánů či soudů. Chybně nastavený je systém. Nejvyšší správní soud se proto obrátil s návrhem na zrušení ustanovení zákona na Ústavní soud, který může protiústavní situaci odstranit, a to nejen v případě žalobce, ale pro všechny budoucí věci.

[21] Jak bylo uvedeno výše, za současné právní úpravy dochází k soudnímu přezkumu přibližně každých 90 dnů, u obtížně dosažitelného ideálního modelu každých zhruba 60 dnů. Zajištění cizince je omezením práva na osobní svobodu zaručeného čl. 8 Listiny. To smí být omezeno jen ze zákonem stanovených důvodů a při dodržení stanoveného postupu. Důvody omezení pak musí po dobu zajištění trvat.

[22] Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, shrnul, že Evropský soud pro lidská práva (dále „ESLP“) opakovaně zdůraznil požadavek na procesní i materiální zákonnost zbavení svobody, jakož i na důležitost okamžité a urychlené soudní kontroly takového omezení s odkazem na rozsudek ESLP ze dne 3. 10. 2006, ve věci McKay proti Spojenému království, stížnost č. 543/03. Čl. 5 odst. 4 Úmluvy dává každé osobě zbavené osobní svobody právo podat návrh na řízení, v němž soud urychleně rozhodne o zákonnosti tohoto opatření, a nařídí propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Ústavní soud dále uvedl, že účelem přezkumu dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy je zajisté především propuštění osoby, pokud se její zbavení svobody ukáže jako nezákonné (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19. 2. 2009 ve věci A. a další proti Spojenému království, stížnost č. 3455/05; či rozsudek ze dne 9. 10. 2003 ve věci Slivenko proti Lotyšsku, stížnost č. 48321/99; rozsudek ze dne 9. 11. 2010 ve věci Osypenko proti Ukrajině, stížnost č. 4634/04). S uvedeným se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

[23] Právo na osobní svobodu patří k nejstarším lidským právům. Obsahoval jej již Habeus Corpus Act z roku 1679 a Prohlášení práv člověka a občana z roku 1789 (čl. 2). John Lock ho v Druhém pojednání o vládě zařadil mezi nejzákladnější lidská práva (život, svoboda, vlastnictví). Jedná se o samotné tvrdé jádro lidské svobody, což lze doložit i jeho systematickým zařazením na počátek lidskoprávních katalogů. Rovněž dle Ústavního soudu zaujímá ochrana osobní svobody v katalogu základních lidských práv místo z nejdůležitějších (srov. nález Ústavního soudu z 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14). S každým jeho omezením tedy musí být obezřetně nakládáno. Jednotlivec musí mít rovněž silné procesní záruky bránící porušení jeho práva na osobní svobodu. Habeus Corpus Act zakotvoval právo obrátit se při omezení svobody na soudce; činí tak rovněž Úmluva v čl. 5 odst. 4, stejně je třeba vykládat čl. 8 ve spojení s čl. 36 Listiny.

[24] Každý, kdo je zajištěn má dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Posuzování žádosti správními orgány je tedy z pohledu čl. 5 odst. 4 Úmluvy irelevantní; požadavky naplňuje pouze soudní přezkum (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 57/2012-28). Za dostatečný nepovažuje přezkum správními orgány ani ESLP (viz rozsudek ze dne 18. 7. 1971, ve věci De Wilde, Ooms a Versyp proti Belgii, stížnosti č. 2832/66, 2835/66 a 2899/66 nebo rozsudek z 27. 11. 2008, ve věci Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07). Deficity napadené právní úpravy tedy nemůže zhojit ani povinnost policie stanovená v § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají.

[25] Účelem čl. 5 odst. 4 Úmluvy je umožnit osobě zbavené svobody domáhat se toho, aby soud přezkoumal, zda toto zbavení svobody je zákonné. Vzhledem k tomu, že naplnění podmínek stanovených zákonem se v čase vyvíjí (zejména pokud jde o existenci relevantních a dostatečných důvodů zbavení svobody), měla by být zajištěna možnost domáhat se takové kontroly opakovaně v určitých přiměřených intervalech. ESLP doslova uvedl, že odstavec 4

zakotvuje procesní záruku zejména proti pokračování zbavení svobody, které – ačkoli bylo původně nařízeno zákonným způsobem – se poté mohlo stát nezákonným a ztratit veškeré ospravedlnění. Zejména požadavky urychlenosti a periodické soudní kontroly v přiměřených intervalech, ve smyslu čl. 5 odst. 4 a judikatury ESLP, mají své opodstatnění v tom, že zajišťují, aby zadržená osoba nemohla být vystavena nebezpečí, že zůstane zadržována i dlouho poté, co její zbavení svobody přestalo být ospravedlnitelné. (viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 529.).

[26] Soudní přezkum by tedy měl být možný v rozumných intervalech (viz rozsudky ESLP z 26. 9. 1989 ve věci Bezicheri proti Itálii, stížnost č. 11400/85, z 5. 11. 1981, ve věci X proti Spojenému království, stížnost č. 7215/75, nebo z 15. 11. 2005, ve věci Reinprecht proti Rakousku, stížnost č. 67175/01).

[27] V rozsudku z 26. 9. 1989, ve věci Bezicheri proti Itálii, stížnost č. 11400/85, ESLP odmítl názor italské vlády, že žádost o propuštění z vyšetřovací vazby po měsíci od posledního soudního přezkumu je příliš brzká a interval nerozumný. V kombinaci s délkou řízení konstatoval porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Naopak v rozsudku z 15. 11. 2005, ve věci Reinprecht proti Rakousku, stížnost č. 67175/01, však označil měsíční intervaly ve věci vazby za dostatečně krátké.

[28] ESLP shledal porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy ve věci, v níž od podání žádosti o propuštění z vyšetřovací vazby do konečného soudního rozhodnutí uplynuly tři měsíce. A to „s ohledem na skutečnost, že stěžovatelé během této doby neměli právo podat nové žádosti“ (rozsudek ESLP z 25. 1. 2005, ve věci Singh proti České republice, stížnost č. 60538/00). Nejvyšší správní soud poznamenává, že rovněž zajištěnému cizinci brání § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců v podání nové žádosti.

[29] Soudy musí bez zbytečného prodloužení zohlednit nové okolnosti věci, které mají vliv na zákonnost a oprávněnost omezení osobní svobody. Rovněž zde se projevuje zásadní důraz na vyloučení nespravedlivého zajištění. ESLP shledal porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy ve věci zajištění k extradici, v případě, že od vzniku nových okolností do soudního přezkumu uplynuly 3 měsíce (rozsudek z 2. 10. 2012, ve věci Abdulkhakov proti Rusku, stížnost č. 14743/11). To je stejná doba, kterou ve skutečnosti umožňuje § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[30] Prostředek nápravy ve smyslu článku 5 odst. 4 Úmluvy musí vždy existovat s dostatečnou mírou jistoty, a to nejen v teorii ale i praxi, bez čehož jej nelze považovat za dostupný a účinný, jak to požaduje toto ustanovení (viz rozsudek ESLP z 15. června 2006, ve věci Jurjevs proti Lotyšsku, stížnost č. 70923/01; rozsudek z 27. 11. 2008, ve věci Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07, či rozsudek z 2. 10. 2012, ve věci Abdulkhakov proti Rusku, stížnost č. 14734/11).

[31] Z judikatury ESLP neplyne přesně určená doba, která představuje „rozumný interval“ (srov. rozsudek ESLP z 20. 7. 2017, ve věci Lorenz proti Rakousku, stížnost č. 11537/11). Vždy je třeba zohlednit konkrétní okolnosti věci, např. důvod omezení osobní svobody. Soud však zdůrazňuje, že zadržený by neměl být vystaven riziku, že zůstane omezen na svobodě dlouho poté, co se omezení svobody stalo neoprávněným. Z uvedené judikatury lze dovodit, že délka rozumného intervalu je jeden až dva měsíce, zvláště v případě, že přezkum zákonnosti omezení osobní svobody vylučuje podání nové žádosti o propuštění. Soudní přezkum po třech měsících od počátku nezákonnosti zajištění je porušením Úmluvy (viz rozsudek ESLP z 2. 10. 2012, ve věci Abdulkhakov proti Rusku, stížnost č. 14743/11). Nejvyšší správní soud za rozumný považuje zhruba měsíční interval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 97/2012-26). Konstrukce § 129a zákona o pobytu cizinců dále neodpovídá požadavku na dostatečnou míru jistoty existence prostředku nápravy. Možnost podat žádost o propuštění závisí na stanovené délce zajištění a rychlosti přezkumu. Při prodloužení zajištění se totiž vydává nové rozhodnutí

pokračování

o zajištění a běží nová lhůta znemožňující žádost podat. V kombinaci se soudním přezkumem to způsobuje, že cizinec neví, kdy bude moci žádost podat, či zda bude tuto možnost vůbec mít.

[32] Soudní přezkum nejdříve po 60, či dokonce 90, dnech požadavkům Úmluvy ani Listiny nedostačuje. Ustanovení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců odporuje čl. 5 odst. 4 Úmluvy a čl. 36 ve spojení s čl. 8 Listiny, jelikož znemožňuje cizinci přístup k včasné, efektivní a dostupné ochraně práva na osobní svobodu. Je v rozporu rovněž s čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který zaručuje osobní svobodu.

[33] Ačkoli dle Nejvyššího správního soudu již z výše uvedeného plyne protiústavnost § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, zabýval se věcí dále.

IV. Test proporcionality

[34] Nejvyšší správní soud přistoupil k testu proporcionality zákonné úpravy. Způsob přijetí § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců kasační soud nezpochybňuje. V prvním kroku tedy posoudil legitimitu, v druhém vhodnost, dále potřebnost a na závěr proporcionalitu v užším smyslu.

IV. a. Legitimita

[35] Cílem stanovení lhůty bránící podat žádost o propuštění ze zařízení je omezení podávání žádostí. To má odbřemenit správní orgány, respektive soudy, a zřejmě i zabránit plýtvání státních prostředků na neúčelné žádosti.

[36] Otázkou je, zda takový cíl lze považovat za legitimní. Pro odpověď na uvedenou otázku je předně vhodné srovnat současnou právní úpravu se stavem před 1. 1. 2014, protože ze změny lze usuzovat na smysl a účel nového znění zákona. Do 31. 12. 2013 upravoval možnost propuštění ze zajištění na žádost cizince občanský soudní řád v § 200o až § 200u. Cizinec se tedy obracel přímo na soud. Dle § 200t o. s. ř. měl cizinec právo domáhat se ze stejných důvodů dalšího přezkoumání zákonnosti trvání zajištění nejdříve po uplynutí 3 týdnů od právní moci rozhodnutí.

[37] Zákon č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, zrušil s účinností od 1. 1. 2014 úpravu řízení o propuštění cizince ze zajištění v občanském soudním řádu. Zákon č. 303/2012 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, vložil do zákona o pobytu cizinců nový § 129a, který nebyl dodnes novelizován.

[38] Dle nové právní úpravy se cizinec nemůže obrátit přímo na soud, ale musí žádat o propuštění u správního orgánu. Rozhodování na této úrovni (i velice rychlé) pak oddaluje soudní přezkum zajištění. Dále se prodloužila lhůta, po kterou cizinec nemůže žádost o propuštění podat, z 3 týdnů na 30 dnů. Rozdíl lhůt není na první pohled výrazný, je však třeba přičíst dobu řízení před správním orgánem a prodlevu mezi jeho rozhodnutím a podáním žaloby. Další rozdíl právních úprav spočívá v nerozlišování důvodů žádosti o propuštění. Dle staré úpravy se cizinec mohl domáhat ze stejných důvodů dalšího přezkoumání zákonnosti trvání zajištění nejdříve po uplynutí 3 týdnů. Právní úprava v zákoně o pobytu cizinců již mezi důvody nerozlišuje. Ani z jiných nových důvodů nemůže cizinec požádat o propuštění před uplynutím 30 dnů.

[39] Nová právní úprava je pro cizince mnohem méně příznivá. Prodloužila se lhůta, ve které nemohou o propuštění požádat, a to dokonce o více než by naznačoval text zákona. Zároveň byla cizincům odebrána možnost požádat o propuštění z nových důvodů před uplynutím lhůty.

[40] Důvodová zpráva k zákonu č. 293/2013 Sb. se o řízení o propuštění cizince ze zajištění nijak nezmiňuje. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2012 Sb. uvádí: „*Jelikož nebylo dále důvodné, aby rozhodování o zajištění cizince bylo podrobeno soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví podle soudního řádu správního, tedy poté, co rozhodl orgán Policie ČR, a rozhodování o žádosti o propuštění cizince ze zajištění rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení, navrhuje se sjednotit postup pro řízení o žádosti cizince o propuštění tak, že nadále bude o žádosti rozhodovat nejprve Policie ČR a následný přezkum soudem bude zajištěn prostředky správního soudnictví podle soudního řádu správního.*“ Ke stanovení lhůty se nijak nevyjadřuje. Úmysl zákonodárce tedy není jasný.

[41] Dle Nejvyššího správního soudu došlo změnou právní úpravy ke snížení standardu ochrany základních lidských práv; konkrétně v procedurálním aspektu.

[42] K omezení procedurální ochrany lidských práv Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, v odst. 61 a 62: „*Podle Ústavního soudu nicméně není možné z českého ústavního pořádku absolutní obecnou aplikaci stand-still doktriny u hmotněprávní ochrany základních práv dovodit. Ústavní soud tak sice s odkazem na podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) učinil u procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod [v obiter dicto nálezu ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01], z jeho judikatury ale neplyne analogické použití teze pro hmotněprávní rozsah základních práv. Naopak lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit implicitně opak, tzn. již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zpláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Rozlišování mezi procedurální a hmotněprávní úrovní ochrany má opodstatnění též z praktického hlediska. První skupina práv má totiž charakter ‚nulové hry‘ a snížení úrovně ochrany zde vede v zásadě pouze k omezení práv jednotlivců vůči veřejné moci, nikoliv mezi jednotlivci navzájem. V případě druhé skupiny je ovšem rozhodování mnohem komplexnější a má často povahu ‚nulové hry‘.*“

[43] Právo na osobní svobodu není v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Zrušení § 200o až § 200u o. s. ř. a zakotvení § 129a zákona o pobytu cizinců omezilo práva jednotlivce vůči veřejné moci. Došlo k nepříznivé změně procesní úpravy; hmotných práv se novelizace netýkala. Z uvedeného plyne, že změna právní úpravy snížila procedurální ochranu lidských práv.

[44] Nejvyšší správní soud nepovažuje zákaz snížení procedurální ochrany lidských práv za absolutní. Snížení ale musí být proporcionální a sledovat legitimní cíl. Odbřemenění správních orgánů, respektive soudů, lze za legitimní cíl považovat. Protože jím však dochází ke snížení procedurální ochrany lidských práv, je nutné o to přísněji posuzovat další kroky testu proporcionality. Při vážení hodnot a zájmů je třeba snížení ochrany položit na pomyslné misky vah v neprospěch zákonného ustanovení.

[45] Ustanovení § 129a zákona o pobytu cizinců tedy prošlo prvním kritériem testu proporcionality, jelikož sledovaný cíl je legitimní. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k dalším krokům testu.

IV. b. Vhodnost

[46] Ke kritériu vhodnosti kasační soud uvádí, že § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je způsobilý dosáhnout stanoveného cíle. Zakotvení lhůty opravdu omezuje počet žádostí o propuštění ze zařízení, které musí správní orgány meritorně přezkoumat.

IV. c. Potřebnost

[47] Nejvyšší správní soud dále přikročil k posouzení kritéria potřebnosti (nutnosti), v němž posoudil, zda existují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní.

pokračování

[48] Kasační soud se domnívá, že zde existují alternativní způsoby dosažení cíle. K odbřemenění státních orgánů by jistě došlo i v případě, že by cizinec mohl podat žádost o propuštění ze stejných důvodů po uplynutí určité lhůty. Takovéto řešení zasahuje do práva na osobní svobodu méně intenzivně a k stanovenému cíli by rovněž vedlo.

[49] Rovněž je možné zavést pravidelný periodický přezkum zajištění v kratších intervalech. To by vyžadovalo, aby nebylo možné cizince zajistit správním rozhodnutím na dlouho dobu. Správní orgány, případně soudy na základě podané žaloby, by pak prováděly přezkum častěji. Zároveň by se omezila možnost podávání neúčelných žádostí o propuštění, protože v rozhodnutí o zajištění jsou posouzeny všechny relevantní faktory. Pokud by nebyly, může se cizinec bránit proti tomuto rozhodnutí žalobou. Uvedené opatření by odbřemenilo státní orgány od neúčelných žádostí, nicméně by zvýšilo počet rozhodnutí o zajištění. Kasační soud předpokládá, že zákonodárce chtěl omezit jen podávání neúčelných žádostí, jelikož případnou snahu omezit účelné žádosti, které by skutečně vedly k propuštění cizince, považuje ve světle lidskoprávních závazků České republiky za nelegitimní.

[50] Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že k odbřemenění konkrétních úředních osob a soudců by jistě vedlo i zvýšení jejich počtu. To je však ekonomicky náročné; otázkou pak je, zda ekonomické argumenty mohou vést ke snížení ochrany lidských práv, ke které se stát dobrovolně zavázal mezinárodními smlouvami a vlastním ústavním pořádkem.

[51] Ustanovení § 129a zákona o pobytu cizinců tedy neprošlo kritériem potřebnosti, jelikož existují způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní. Nejvyšší správní soud přesto přistoupil k dalšímu kroku testu.

IV. d. Proporcionalita

[52] Dalším krokem je test proporcionality v užším smyslu. „*Proporcionalita je bledána ve zkoumání otázky, zda prostředek se nevymyká z relace k zamýšlenému účelu, resp. je zkoumáno dodržení příkazu, dle kterého prostředek musí zůstat v přiměřeném poměru k zamýšlenému účelu. Vztaheno ke rovině základního práva to pak znamená, že oběť přinesená v podobě omezení (zásahu do) základního práva se nesmí dostat do nepoměru s užítkem, který byl omezením základního práva dosažen ve prospěch veřejnosti.*“ (Wagnerová, E. Šimíček, V. Langášek, T. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. ASPI. Wolters Kluwer.)

[53] Dle Nejvyššího správního soudu je zásah do práva na osobní svobodu v nepoměru k užítku, který byl dosažen ve prospěch zájmu státu, případně veřejnosti. Veřejnost jako taková nemá ze zavedení lhůty, ve které cizinec není oprávněn podat žádost o propuštění ze zařízení, žádný prospěch. Veřejný pořádek a bezpečnost jsou chráněny již samotným zajištěním cizince, přezkum zákonnosti zadržení je nijak neohrožuje, cizinec nemusí být na základě přezkumu propuštěn.

[54] Jediný užitek je tedy na straně státu, který zavedl opatření pro odbřemenění svých orgánů, a které potažmo vede k ekonomickým úsporám. Tato snaha není sama o sobě vadná, nesmí však neústavním způsobem omezovat zaručená základní lidská práva. V dané věci je oběť přinesená právem na osobní svobodu nepřiměřená ve vztahu k ekonomickým zájmům státu.

[55] Poměřováno je tedy právo na osobní svobodu a zájem na odbřemenění státních orgánů. Jak již bylo uvedeno výše, je právo na osobní svobodu jádrem lidských práv vycházejícím z podstaty svobody lidské bytosti. Jedná se o *status negativus*, do něhož by se měl stát zdržet zásahu. Právo na osobní svobodu patří k první generaci lidských práv. Jeho omezení významně zasahuje do realizace ostatních základních lidských práv, například do práva na osobní a rodinný

život dle čl. 10 Listiny, do svobody pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny, shromažďovacího práva dle čl. 19 Listiny, atd. Zároveň musí být při jeho omezení respektován požadavek rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

[56] Na druhé straně stojí odbřemenění státu a jeho ekonomické zájmy. Omezení osobní svobody lze však jen obtížně vyjádřit v ekonomických kategoriích. Dle čl. 1 Listiny je totiž osobní svoboda nezcizitelná, tudíž ústavodárce s jejím převodem či vyčíslením nepočítal. Odporuje to samotné podstatě lidských práv, která jsou zaručena všem bez jejich aktivního konání již z toho důvodu, že jsou lidskými bytostmi. Předpokládaná úspora na straně státu nemůže převážit nad tak intenzivním zásahem do ochrany práva na osobní svobodu, jaký představuje § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[57] V dané souvislosti je rovněž nutno vzít v úvahu, že cizinec je podle zákona o pobytu cizinců zajištěn z typově podstatně méně závažných důvodů než vazebně stíhaný obviněný v trestním řízení, takže je nezbytné, aby standard soudní ochrany jeho osobní svobody byl přinejmenším takový, jaký je ve vazebních věcech. I ve věcech zajištění cizince totiž platí, že omezení jeho osobní svobody je krajní prostředek, který může být užit jen tehdy, nelze-li účelu zajištění dosáhnout jinak (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 97/2012-26).

[58] Neobstojí argument, že cizinec může kdykoliv odcestovat a tím své zajištění ukončit. Cizinec totiž může být dle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zajištěn již v případě, že mu bylo pouze doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění, tedy nebylo ještě rozhodnuto. K rozhodnutí o vyhoštění nemusí dojít, nebo může být následně zrušeno. Uvedený argument odpírá cizinci spravedlivé nakládání s jeho osobou. Je obdobný jako rada podnikateli, že v případě, že nechce platit nespravedlivé (rdousící) daně, má přestat podnikat.

[59] Nejvyšší správní soud srovnal zajištění cizince s vazbou a dospěl k závěru, že standard ochrany osoby umístěné ve vazbě je vyšší, což odporuje požadavku vyřčenému v [55]. Dle § 71a trestního řádu má obviněný právo kdykoli po právní moci rozhodnutí o vzetí do vazby žádat o propuštění z vazby. Byla-li žádost zamítnuta, může ji obviněný, neuvede-li v ní jiné důvody, opakovat až po uplynutí 30 dnů od právní moci posledního rozhodnutí, kterým byla zamítnuta jeho žádost o propuštění z vazby, nebo kterým bylo rozhodnuto o dalším trvání vazby nebo o změně důvodů vazby. Obviněný ve vazbě tudíž může, na rozdíl od zajištěného cizince, žádat o propuštění i dříve než po uplynutí 30 dnů, a to přímo soud.

[60] Zadržovaný z typově závažnějších důvodů je v lepším postavení než zadržovaný z typově méně závažných důvodů. Rozdíl je v původu zadržené osoby, v jednom případě jde o cizince. To však není přípustným důvodem pro rozlišení, protože právo na osobní svobodu se zaručuje všem bez rozdílu národního původu dle čl. 3 Listiny a všichni lidé jsou rovni v důstojnosti a v právech dle čl. 1 Listiny. Zadržovaný cizinec by tedy měl mít alespoň stejně účinné a stejně dostupné prostředky k ochraně své svobody jako vazebně stíhaný.

[61] Ustanovení § 129a zákona o pobytu cizinců tedy neprošlo kritériem proporcionality, jelikož právo na soudní ochranu osobní svobody převáží v daném případě nad ekonomickými požadavky a zájmem na odbřemenění státu. Opatření je rovněž nepřiměřené ve srovnání s obdobnými instituty omezení osobní svobody.

[62] Nejvyšší správní soud dále při předběžném projednání věci zvážil, zda § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který je povinen v konkrétní věci aplikovat, nelze v daném případě vyložit ústavně konformním způsobem tak, aby žalobce nebyl zkrácen na svých právech. Ustanovení je však zcela jasné a jeho text umožňuje jen jeden výklad. Lhůtu 30 dnů nelze interpretovat jinak, než že cizinec musí se žádostí o propuštění 30 dnů čekat, jinak by byla předčasná. Každý jiný přístup by byl dotvářením práva; v této věci derogací zákonné normy.

Pravomoc rušit zákonná ustanovení má však jen Ústavní soud, a proto se na něj kasační soud obrátil. K tomu lze doplnit, že napadený § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je dle názoru Nejvyššího správního soudu rovněž neaplikovatelný v každé jednotlivé věci pro jeho rozpor s právem Evropské unie, a to s čl. 15 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 5 odst. 4 Úmluvy (v souladu s čl. 52 odst. 3 a 7 Listiny základních práv EU ve spojení s vysvětlením k čl. 6 Listiny základních práv EU práva uvedená v čl. 6 Listiny základních práv EU odpovídají právům zaručeným v čl. 5 Úmluvy a mají stejný smysl a rozsah). Přesto Nejvyšší správní soud preferuje v zájmu právní jistoty a efektivní soudní ochrany zajištěných cizinců „odklizení“ daného ustanovení odporujícího ústavnímu pořádku Ústavním soudem na základě tohoto návrhu.

[63] Závěrem lze shrnout, že § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců v části stanovující, že je cizinec oprávněn podat žádost o propuštění nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí, není nutným opatřením, protože existují mírnější prostředky k dosažení stanoveného cíle. Není ani proporcionální, protože právo na soudní přezkum omezení osobní svobody převáží nad ekonomickými požadavky a zájmem na odbřemenění státu. Není ani přiměřené ve srovnání s obdobnými instituty omezení osobní svobody.

[64] Uvedená právní úprava podle Nejvyššího správního soudu zamezuje zajištěnému cizinci přístup k efektivnímu soudnímu přezkumu omezení jeho osobní svobody. Je v rozporu s právem na osobní svobodu dle čl. 8 Listiny, právem na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny, právem na přezkum zákonitosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy a právem na osobní svobodu dle čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

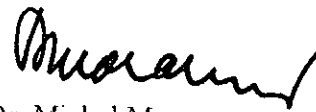
V. Návrh Nejvyššího správního soudu

[65] Nejvyšší správní soud proto podává návrh, aby Ústavní soud nálezem rozhodl, že § 129a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

[66] Jako účastník řízení souhlasíme s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem v této věci.

[67] Přílohy návrhu budou vypraveny bez zbytečného odkladu.

V Brně 6. srpna 2019



JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu

