

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře (soudce zpravodaje) o návrhu **Nejvyššího správního soudu** na zrušení § 129a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 303/2013 Sb., za účasti **Parlamentu České republiky** jako účastníka řízení, jehož jménem jedná Poslanecká sněmovna a Senát, a **vlády a Veřejného ochránce práv** jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

1. Ústavnímu soudu byl dne 7. 8. 2019 doručen podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 129a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 303/2013 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“ nebo jen „cizinecký zákon“).
2. Předmětné ustanovení cizineckého zákona 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. Podle navrhovatele, zjednodušeně řečeno, toto ustanovení ve svém důsledku brání efektivnímu periodickému přezkumu zákonnosti (trvání) zajištění cizinců.
3. Návrh je podán v rámci probíhajícího řízení o kasační stížnosti žalobce směřující proti zamítavému rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 1. 2018 č. j. 17 A 159/2017-21. Klíčovou otázkou se pro navrhovatele stala včasnost (resp. předčasnost) žádosti o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců podle napadeného § 129a zákona o pobytu cizinců.
4. Řízení před správními soudy v této věci, která se týká přezkumu negativního správního rozhodnutí o cizincově žádosti o propuštění, však předcházela série rozhodnutí správních soudů ve věci žalobcova zajištění a jeho opětovného prodloužení. Nejprve Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie, Oddělení

pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále též „policie“ nebo „správní orgán“) svým rozhodnutím ze dne 9. 5. 2017 zajistila žalobce za účelem správního vyhoštění dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Doba zajištění byla v rozhodnutí stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. Žaloba proti uvedenému rozhodnutí byla rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2017 zamítnuta a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, byla zamítnuta i následná kasační stížnost žalobce. Posléze byla rozhodnutím policie ze dne 3. 8. 2017 prodloužena doba zajištění za účelem správního vyhoštění o dalších 90 dnů, a to podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žaloba proti tomuto rozhodnutí o prodloužení zajištění byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2017 a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2018 byla zamítnuta i následná kasační stížnost žalobce. Konečně rozhodnutím policie 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 ze dne 28. 11. 2017 zamítnuta, přičemž kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku městského soudu byla dne 30. 5. 2019 rovněž zamítnuta.

5. V mezidobí, kdy probíhal výše nastíněný přezkum jednotlivých rozhodnutí o (prodloužení doby) zajištění, podal stěžovatel několik žádostí o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců podle § 129a zákona o pobytu cizinců. Pro rozsah přezkumu obecnými soudy v nyní projednávaném případě byla podstatná právě žádost o propuštění ze zařízení ze dne 21. 11. 2017, k níž stěžovatel doložil lékařskou zprávu o zhoršení svého zdravotního stavu. Správní orgán rozhodnutím ze dne 30. 11. 2017 č. j. CPR-31253-5/ČJ-2017-930310-T221 rozhodl o nevyhovění žádosti, resp. nepropuštění cizince, aniž by však došlo k meritornímu přezkumu. Dospěl totiž k závěru, že žalobce žádost podal v době, kdy k tomu dle § 129a odst. 3 téhož zákona ještě nebyl oprávněn, protože dosud neuplynulo 30 dní od právní moci rozhodnutí o prodloužení doby zajištění ze dne 4. 11. 2017. Žádost tak byla považována za předčasnou. Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil žalobou, kterou Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 4. 1. 2018 č. j. 17 A 159/2017-21 zamítl – právě proti tomuto rozsudku nyní brojí žalobce kasační stížností podanou k navrhovateli. Krajský soud uvedl, že současná právní úprava umožňuje přezkum důvodnosti trvání zajištění v rozumných intervalech. Žalobce podle něj 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 dle soudu dán. Dle krajského soudu tedy žalobce podal žádost správnímu orgánu předčasně, a to s ohledem na (v daný okamžik) plynoucí lhůtu 30 dnů od právní moci rozhodnutí o prodloužení doby zajištění. Pro úplnost krajský soud konstatoval, že na rozdíl od žalobce neshledává probíhající řízení o kasačních stížnostech na překážku uplatnění žádosti o propuštění ve smyslu § 129a zákona o pobytu cizinců.

6. Posléze, dne 3. 1. 2018, žalobce podal svou další žádost o propuštění ze zajištění podle § 129a zákona o pobytu cizinců, které policie rozhodnutím ze dne 9. 1. 2018 rovněž nevyhověla, aniž by ji s ohledem na plynoucí lhůtu věcně projednala. Policie i v tomto případě dospěla k závěru, že žalobce žádost podal v době, kdy k tomu dle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců nebyl ještě oprávněn. Posledně zmíněné rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení taktéž napadl žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě, ten však rozsudkem ze dne 31. 1. 2018 č. j. 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 ze dne 30. 11. 2017, kterou projednával Krajský soud v Plzni pod sp. zn. 17 A 159/2017 (tj. rozsudek nyní napadený před navrhovatelem). Jestliže totiž žalobce podal žádost dne 3. 1. 2018 a o jeho předchozí žádosti o propuštění ze zařízení podané dne 21. 11. 2017 správní orgán rozhodl dne 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 ze dne 29. 3. 2018 č. j. 5 Azs 53/2018-27 dle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zastavil. Dle hlášení o propuštění cizinců ze Zařízení pro zajištění cizinců Vyšší Lhoty ze dne 14. 2. 2018 byl totiž žalobce téhož dne ve 14:30 hod. propuštěn na území České republiky, neboť podle § 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců pominuly důvody zajištění. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatoval, že dojde-li v průběhu řízení o kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu ve věci zajištění cizince k ukončení zajištění, nic nebrání tomu, aby bylo toto řízení podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zastaveno, což také učinil.

II. Argumentace navrhovatele

7. Podle navrhovatele napadené ustanovení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců brání včasnému, efektivnímu a periodickému přezkumu zákonnosti (trvání) zajištění cizince, protože je v rozporu s právem na osobní svobodu dle čl. 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právem na soudní ochranu a přístup k soudu dle čl. 36 Listiny, právem na přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a právem na osobní svobodu dle čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Návrh je rozdělen na obecná východiska napadené úpravy a na test proporcionality, který navrhovatel Ústavnímu soudu z procesní opatrnosti sám předestřel. Nejvyšší správní soud nijak nezpochybnil způsob přijetí ustanovení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

8. Dle navrhovatele došlo přijetím napadeného ustanovení fakticky ke snížení procedurální ochrany lidských práv oproti předchozí úpravě v zákonu č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „o. s. ř.“). Současně podle navrhovatele existují jiné způsoby dosažení cíle, jejichž využití by nezasahovalo do základního práva cizince takovou měrou. Navrhovatel rovněž poukazuje na skutečnost, že právo na soudní ochranu v každém případě převažuje nad ekonomickými požadavky a souvisejícím zájmem na odbřemenění státu, resp. soudních orgánů. V neposlední řadě navrhovatel označuje napadené opatření za nepřiměřené ve srovnání s úpravou obdobných institutů omezení osobní svobody, tj. především vazby.

9. Navrhovatel poukázal na časové prodlevy v periodickém přístupu k soudnímu přezkumu zákonnosti zajištění v konkrétní věci žalobce (stěžovatele). Ve věci žalobce došlo k soudnímu přezkumu zajištění rozhodnutími krajských soudů ze dne 6. 6. 2017, 1. 9. 2017 a 28. 11. 2017. Mezi prvními dvěma rozhodnutími bylo 87 dní, mezi druhým a třetím 88 dní. Správní soudy věc projednaly bez zbytečného odkladu dle § 172 odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců, přičemž první soudní řízení trvalo 20 dní, druhé

23 dní a třetí 15 dní. Jelikož se žalobce soudně bránil proti rozhodnutím ve věci svého zajištění, mohl podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců podat žádost o propuštění nejdříve po uplynutí 30 dní od právní moci posledního rozhodnutí o žalobě. Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2017 nabylo právní moci dne 22. 6. 2017. Žalobce tedy mohl podat žádost o propuštění dne 23. 7. 2017. Dne 3. 8. 2017 (po více než týdnu) však správní orgán rozhodl o prodloužení doby zajištění, čímž žalobce o možnost žádat o propuštění již dále přišel. Rozhodnutí městského soudu ze dne 1. 9. 2017 nabylo právní moci 2. 10. 2017. Žalobce tedy mohl žádost o propuštění podat dne 2. 11. 2017. Dne 4. 11. 2017 však správní orgán opět rozhodl o prodloužení doby zajištění, pročež žalobce o propuštění nadále požádat nemohl. Bránil se však žalobou proti rozhodnutí o prodloužení zajištění, kterou Městský soud v Praze dne 27. 11. 2017 zamítl. Prostoje byly částečně způsobeny vyhotovováním a doručováním soudních rozhodnutí, navrhovatel se však domnívá, že nepřesáhly dobu odůvodněnou běžným soudním provozem, bez překročení procesních lhůt k vyhotovení rozhodnutí (§ 54 odst. 3 s. ř. s.).

10. Současně navrhovatel nastínil, že ani v ideálním světě by se stěžovateli nedostalo garantovaného přezkumu zajištění. V hypotetické situaci by totiž první jmenované rozhodnutí městského soudu ze dne 6. 6. 2017 mohlo nabýt právní moci již dne 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, neb 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 podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců celých 30 dnů. Městský soud by ji spolu se spisem obdržel v úterý 25. 7. 2017 (tedy v zákonné pětidenní lhůtě ve smyslu § 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 navrhovatel považuje za odporující ústavnímu pořádku. Skutečný svět ale není ideálním, přičemž běžně je doba mezi soudními přezkumy zajištění přibližně 90 dní, tedy čtvrt roku. To také nasvědčuje chybnému nastavení systému (zákona o pobytu cizinců), nikoliv selhání justice nebo správních orgánů.

11. Navrhovatel v této souvislosti poukázal na judikaturu Ústavního soudu, který již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.) zdůraznil požadavek na procesní i materiální zákonnost zbavení svobody s odkazem na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 3. 10. 2006, ve věci *McKay proti Spojenému království*, stížnost č. 543/03. Ústavní soud tehdy rovněž uvedl, že účelem přezkumu dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy je zajisté především propuštění osoby, ukáže-li se její zbavení svobody 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). Právo na osobní svobodu přitom patří k nejstarším lidským právům a rovněž dle Ústavního soudu zaujímá ochrana osobní svobody v katalogu základních lidských práv místo z nejnámennějších [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3289/14 ze dne 10. 5. 2017 (N 72/85 SbNU 277)].

12. Požadavek včasnosti a periodicity soudního (nikoliv pouze správního) přezkumu omezení osobní svobody plyne z čl. 5 odst. 4 Úmluvy, dle kterého má každý, kdo je zajištěn, 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 o propuštění ze zajištění správními orgány je tedy z pohledu čl. 5 odst. 4 Úmluvy irelevantní a jeho požadavky naplňuje pouze soudní přezkum. 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 ze dne 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. 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 ze dne 15. 6. 2006 ve věci *Jurjevs proti Lotyšsku*, stížnost č. 70923/01; rozsudek ze dne 27. 11. 2008 ve věci *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07, či rozsudek ze dne 2. 10. 2012 ve věci *Abdulkhakov proti Rusku*, stížnost č. 14734/11).

13. Soudní přezkum by rovněž měl být možný v rozumných intervalech (viz rozsudky ESLP ze dne 26. 9. 1989 ve věci *Bezicheri proti Itálii*, stížnost č. 11400/85, ze dne 5. 11. 1981 ve věci *X proti Spojenému království*, stížnost č. 7215/75, nebo ze dne 15. 11. 2005 ve věci *Reinprecht proti Rakousku*, stížnost č. 67175/01). V rozsudku ze dne 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 ze dne 15. 11. 2005 ve věci *Reinprecht proti Rakousku*, stížnost č. 67175/01, však označil měsíční intervaly ve věci vazby za dostatečně krátké. Ostatně ESLP shledal porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy ve věci, v níž od podání žádosti o propuštění z vyhošťovací 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 ze dne 25. 1. 2005 ve věci *Singh proti České republice*, stížnost č. 60538/00). Navrhovatel k tomu poznamenal, že rovněž zajištěnému cizinci brání § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců v podání nové žádosti. Dále 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 ze dne 2. 10. 2012 ve věci *Abdulkhakov proti Rusku*, stížnost č. 14743/11), což je stejná doba, kterou ve skutečnosti umožňuje § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

14. Z judikatury ESLP neplyne jednoznačně určená doba, která představuje „rozumný interval“. Vždy je třeba zohlednit konkrétní okolnosti věci, např. důvod omezení osobní svobody. Soud však zdůrazňuje, že zadržovaný 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. Navrhovatel za rozumný považuje zhruba měsíční interval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 97/2012-26, č. 2780/2013 Sb. NSS).

15. Stávající konstrukce § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců rovněž 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 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. Soudní přezkum nejdříve po 60, či dokonce 90 dnech dle navrhovatele požadavkům Úmluvy, Listiny, jakož i mezinárodních právních závazků, nedostačuje.

16. Navrhovatel předestřel Ústavnímu soudu test proporcionality, v jehož rámci posoudil vhodnost, potřebnost a proporcionalitu v užším smyslu.

17. Cílem stanovené lhůty bránící podat žádost o propuštění ze zařízení je dle navrhovatele zřejmě omezení podávání žádostí, což má odbřemenit správní orgány, respektive soudy, a zřejmě i zabránit plýtvání státními prostředky na neúčelné žádosti. To plyne jak ze srovnání platné a staré právní úpravy, tak z důvodových práv. Tento cíl považuje navrhovatel za legitimní.

18. Do 31. 12. 2013 upravovala možnost propuštění ze zajištění na žádost cizince ustanovení § 200o až § 200u o. s. ř. Cizinec se tedy obracel přímo na soud. Dle § 200t o. s. ř. (ve znění účinném do 31. 12. 2013), měl cizinec právo domáhat se ze stejných důvodů dalšího přezkoumání zákonnosti trvání zajištění nejdříve po uplynutí tří týdnů od právní moci rozhodnutí. 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. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva (dále jen „novela č. 303/2013 Sb.“), vložil do zákona o pobytu cizinců nový § 129a, který dosud nebyl novelizován. 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, ze tří 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 tří týdnů, nové důvody bylo možné namítnout i dříve. 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.

19. Důvodová zpráva k zákonu č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jenž zrušil s účinností od 1. 1. 2014 úpravu řízení o propuštění cizince ze zajištění v občanském soudním řádu, nijak nezmiňuje řízení o propuštění cizince ze zajištění. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2013 Sb., který vložil do zákona o pobytu cizinců nový § 129a, pak konstatuje, 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 však důvodová zpráva nijak nevyjadřuje. Úmysl zákonodárce tedy navrhovateli není jasný.

20. Podle navrhovatele jednoznačně došlo změnou právní úpravy ke snížení standardu ochrany základních lidských práv; konkrétně v procedurálním aspektu. Právo na osobní svobodu není v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny [srov. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.)], bod 61 a násl. odůvodnění]. 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. Ačkoliv zákaz snížení procedurální ochrany není absolutní, snížení

musí být proporcionální a sledovat legitimní cíl, přičemž odbřemenění správních orgánů, respektive soudů, lze za legitimní cíl považovat.

21. Ke kritériu vhodnosti navrhovatel uvedl, 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.

22. Stran potřebnosti však navrhovatel našel mírnější (alternativní prostředky) k dosažení téhož cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní. Napadené ustanovení cizineckého zákona tak neprošlo kritériem potřebnosti. K odbřemenění státních orgánů by totiž 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. Taktéž je možné zavést pravidelný periodický přezkum zajištění v kratších intervalech – to by vyžadovalo, aby nebylo možné cizince zajistit správním rozhodnutím na dlouhou 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. K odbřemenění konkrétních úředních osob a soudců by jistě vedlo i zvýšení jejich počtu. To je však ekonomicky náročné – otázkou ale zůstává, zda ekonomické argumenty mohou vést ke snížení ochrany lidských práv, ke které se stát dobrovolně zavázal mezinárodními smlouvami a vlastním ústavním pořádkem.

23. Z procesní opatrnosti navrhovatel přikročil rovněž k posouzení proporcionality v užším slova smyslu. Poměřoval přitom osobní svobodu jako *status negativus* a zájem na odbřemenění státních orgánů a ekonomické zájmy státu. Vzal přitom v úvahu, že cizinec je podle cizineckého zákona 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 (srov. § 71a trestního řádu). Zásah osobní svobody je podle něj 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 zákonitosti zadržení tyto veřejné zájmy nijak neohrožuje, nadto cizinec nemusí být na základě přezkumu propuštěn.

24. Závěrem navrhovatel doplnil, že napadené ustanovení je rovněž neaplikovatelné 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 navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále též „návrátová směrnice“), 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 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 navrhovatel v zájmu právní jistoty a efektivní soudní ochrany zajištěných cizinců navrhuje „odklizení“ daného ustanovení odporujícího ústavnímu pořádku Ústavním soudem na základě tohoto návrhu.

III. Vyjádření účastníka a vedlejších účastníků k návrhu

25. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh Poslanecké sněmovně a Senátu jednajícím jménem účastníka řízení, jakož i vládě a Veřejnému

ochránci práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení v pozici vedlejšího účastníka řízení.

26. Poslanecká sněmovna i Senát se vyjádřily k průběhu legislativního procesu. Jejich vyjádření Ústavní soud shrnuje níže v části III. a). Vláda usnesením ze dne 4. 11. 2019 č. 773 schválila svůj vstup do řízení, posléze ve svém obsáhlém vyjádření předložila stanovisko ke klíčovým argumentům návrhu, které Ústavní soud shrnuje níže v části III. b). Někdejší Veřejná ochránkyně práv na výzvu Ústavního soudu sdělila, že vstoupí do řízení, přičemž její podrobné vyjádření je shrnuto v části III. c). Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření navrhovateli k replice, ten však již své podání nedoplnil.

III. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu

27. Poslanecká sněmovna popsala průběh legislativního procesu přijímání napadené úpravy. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 930 dne 5. 3. 2013. Prvé čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 19. 3. 2013, kdy byl návrh zákona přikázán k projednání Ústavně-právnímu výboru. Tento výbor tisk projednal na schůzích ve dnech 26. 4. 2013 a 10. 6. 2013, kdy ve svém usnesení doporučil přijmout návrh zákona ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů (tisk 930/2). Ve druhém čtení návrhu zákona, které se konalo dne 12. 6. 2013, bylo v podrobné rozpravě předneseno hned několik pozměňovacích návrhů, které se však netýkaly napadeného ustanovení. Třetí čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 8. 8. 2013, kdy byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen (ze 128 přítomných poslanců hlasovalo pro návrh 67 poslanců a 43 poslanců bylo proti návrhu). Návrh postoupila Poslanecká sněmovna Senátu dne 21. 8. 2013. Ten jej projednal a schválil dne 12. 9. 2013, přičemž prezidentem republiky podepsaný zákon byl do Poslanecké sněmovny doručen dne 17. 9. 2013. Zákon z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny nepodepsala její předsedkyně. Po podepsání předsedou vlády byl zákon následně dne 20. 9. 2013 odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů a dne 30. 9. 2013 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 303/2013 Sb.

28. Senát se k návrhu vyslovil tak, že předmětné návrhy zákonů byly po postoupení Poslaneckou sněmovnou dne 21. 8. 2013 přikázány Ústavně-právnímu výboru jako výboru garančnímu. Ten přijal na své 21. schůzi konané 3. 9. 2013 usnesení č. 97 a 99, kterými v obou případech doporučoval Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát se posléze návrhy zákonů zabýval na 13. schůzi dne 12. 9. 2013. K senátnímu tisku č. 173, po úvodním slově ministryně spravedlnosti M. Benešové, vystoupil zpravodaj garančního výboru M. Nenutil. Ten ve shodě se zástupkyní předkladatele označil návrh zákona za nekonfliktní, nicméně z jeho úst zazněly k návrhu také drobné výtky legislativně-technického charakteru. Napadená materie nicméně nebyla předmětem žádné ze dvou zpravodajských zpráv. V obecné rozpravě k návrhům nevystoupil žádný ze senátorů. Senát nakonec 330. usnesením v devátém funkčním období rozhodl dne 12. 9. 2013 o schválení návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, když v hlasování z přítomných 55 senátorů bylo pro návrh 43, proti 2.

III. b) Vyjádření vlády

29. Hlavní část vyjádření vlády se věnuje namítanému rozporu napadeného ustanovení s čl. 5 odst. 4 Úmluvy, jakož i tvrzenému rozporu s čl. 8 ve spojení s čl. 36 Listiny. Podle vlády je třeba mít na paměti, že zajištění cizince je pouze určitý prostředek sloužící k realizaci jiného, primárního cíle, kterým je předání cizince podle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013/EU, 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 (zvané jako „nařízení Dublin III“) či mezinárodní smlouvy (§ 129 zákona o pobytu cizinců), vycestování cizince (§ 124b zákona o pobytu cizinců) anebo vyhoštění (§ 124 zákona o pobytu cizinců). Tvrzení, že možnost zajištěného cizince domoci se soudního přezkumu trvá nepřiměřeně dlouho, čímž tento prostředek ochrany jednotlivce není urychlený a účinný ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy, nedokládá navrhovatel žádnými statistikami.

30. Navrhovatelem namítaná judikatura se převážně vztahuje k institutu vazby, který nelze stavět na roveň institutu zajištění podle zákona o pobytu cizinců, proto jsou rozhodnutí nepřipadná. Vláda poukázala na věc *Čonka a další proti Belgii*, rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2002, stížnost č. 51564/99, ve které byla předmětem stížnosti vyhošťovací vazba. V uvedeném řízení ESLP dospěl k jednoznačnému závěru, že čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy dopadající na zajištění ve skutečnosti nepředpokládá stejnou ochranu jako čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy, pod něž spadá vazba. Ostatně mezi zajištěním cizinců dle článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy a např. vazbou [čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy] či držením v ústavní zdravotnické péči [čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy] činí rozdíl jak Listina, tak i Úmluva. Proto se rozsah závazku podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy mění v závislosti na okolnostech a formě zbavení svobody. Jaká časová období přezkumu budou akceptovatelná, a jaká nikoli, bude vždy záležet na konkrétních okolnostech. Ze strany ESLP je akceptováno, pakliže se intervaly mezi jednotlivými přezkumy pohybují v rozmezí dvou až čtyř měsíců (viz rozsudek ze dne 5. 6. 2012 ve věci *Solihyev proti Rusku*, stížnost č. 62400/10, § 57-62; a rozsudek ze dne 5. 6. 2012 *Khodzhamberdiyev proti Rusku*, stížnost č. 64809/10, § 108-114). Problematikou zajištění cizinců se rovněž v minulosti zabýval i Ústavní soud, zejména pak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), z nějž plyne, že tento soud akceptuje výrazně nižší standard soudní ochrany zajištěných cizinců oproti českým občanům v trestní vazbě.

31. Vláda je přesvědčena, že vnitrostátní právní úprava nevybočuje ze standardu zaručeného návratovou směrnicí, resp. čl. 15 odst. 3 směrnice 2008/115/ES. Pravidelnost soudního přezkumu je napadeným ustanovením zajištěna, přezkum trvání důvodů zajištění cizince správními soudy je pouze jednou z možností, kterou má cizinec v zajištění, pokud chce být propuštěn. Ostatně policie má po celou dobu zajištění povinnost zkoumat, zda trvají důvody pro zajištění. K namítanému rozporu s Listinou základních práv Evropské unie, jakož i s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech vláda konstatovala, že je dílčí argumentace v návrhu mimoběžná či nepřiléhavá.

32. K systémovému řešení periodicity soudního přezkumu vláda nejprve v obecné rovině konstatovala, že někdejší postup dle § 200o o. s. ř. byl funkčním nástrojem, který vhodně doplňoval klasickou správní žalobu. Po zrušení této větve kontroly důvodnosti zajištění zbyla již pouze větev správního soudnictví, do které nebylo možné inkorporovat stejný model, jako nabízel § 200o o. s. ř. Zákonodárce proto přistoupil k modelu hybridnímu (viz napadený § 129a cizineckého zákona), kterým je přezkum jediným zbylým způsobem, kterým je správní žaloba, a současně postup dle bývalého § 200o o. s. ř., co se týče přezkoumávaných skutečností. Lhůta 30 dnů, kdy je možno žádat opakovaně o propuštění ze zařízení, byla převzata z institutu vazby (jistě časové omezení bylo obsaženo i v modelu podle § 200o o. s. ř.). Cílem bylo zabránit souběhu soudních přezkumů při existenci rozhodnutí o prodloužení zajištění nebo rozhodnutí o tzv. přezajištění nebo rozhodnutí o zajištění z jiného důvodu. Přezkum podle § 200o

o. s. ř. nestanovoval konkrétní lhůtu, do kdy musí soud o návrhu rozhodnout, délka řízení se tehdy pohybovala zpravidla minimálně okolo jednoho měsíce. Nelze současně opomenout, že Ministerstvo vnitra již řadu let neúspěšně usiluje o převod kompetence rozhodování o zajištění z policie přímo na soudy, aby proti zajištění byl dostupný efektivní opravný prostředek ve smyslu mezinárodního práva a judikatury a rovněž práva EU. Limity jsou však opět dány nastavením a kapacitami správního soudnictví. Taktéž není možné opomenout posun v nastavení soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění, v rámci kterého došlo právě k zavedení krátkých lhůt pro rozhodnutí soudů. Pro všechna rozhodnutí o žalobách ve věcech zajištění jsou stanoveny krátké lhůty, na soudy je kladen velký tlak, protože i přes mnohá zjednodušení oproti standardnímu soudně-správnímu přezkumu se stále jedná o velmi formalizovaný postup. Realitou tedy není rozhodování ve lhůtě sedmi pracovních dnů od momentu, který určuje zákon o pobytu cizinců.

33. K intervalu mezi soudními přezkumy vláda uvedla, že aktuální nastavení soudního přezkumu je na svých rychlostních a objemových limitech. Navrhovatelem požadované naprosté rozvolnění časových omezení dle napadeného ustanovení tak není vhodné ani nezbytné, a to rovněž s ohledem na mizivou využívanost tohoto institutu (v roce 2016 podány 2 žádosti, 2017 podáno 8 žádostí, 2018 podáno 11 žádostí - žádné z nich nebylo vyhověno; žaloby proti těmto rozhodnutím jsou podávány sporadicky). Proto vláda považuje za vhodnější spíše zpružňování soudního řízení správního. V souvislosti s uvedeným pak vláda upozorňuje na návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (č. j. předkladatele: MV-45817-7/OBP-2019), přičemž citovaný návrh zrušuje § 129a jako celek (konkrétně část II., čl. III, bod 79).

34. Soudní ochrana práv zajištěného cizince je dle vlády, s ohledem na výše uvedené, zajištěna dostatečně, stejně tak stávající lhůty jsou dostatečné a umožňují cizinci efektivní ochranu. Proto vláda navrhl návrhu nevyhovět a zamítnout jej.

III. c) Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

35. Veřejná ochránkyně práv se s návrhem na zrušení ustanovení plně ztotožnila. Právní úpravu obsaženou v § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců považovala za problematickou zejména z hlediska její neslučitelnosti s čl. 5 odst. 4 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 8 Listiny. Naplnění podmínek zbavení cizince osobní svobody se v čase může vyvíjet, tomu by měla odpovídat možnost obrátit se na soud a domáhat se přezkumu zákonnosti omezení osobní svobody (rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2003, ve věci *Shishkov proti Bulharsku*, stížnost č. 38822/97, odst. 88 a tam citovaná judikatura). Ačkoliv ESLP nestanoví konkrétní vymezení „přiměřeného intervalu“, pro jeho posouzení je stěžejní, aby soud měl možnost přezkoumat bez důvodného zpoždění jakékoliv relevantní faktory, které se objevily mezi jednotlivými periodickými přezkumy, a tak soud může posoudit, zda se zajištění stalo ve světle těchto nových okolností nezákonným (rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2012, ve věci *Abdulkhakov proti Rusku*, stížnost č. 14743/11, odst. 215). Napadená úprava dle přesvědčení Veřejné ochránkyně práv brání přístupu k soudu v situacích, kdy došlo v průběhu řízení ke změně okolností. Vyjádření rovněž upozorňuje na problematičnost počítání lhůt od právní moci, nikoliv od data vydání rozhodnutí, přičemž tato úprava v kombinaci s realitou soudního rozhodování může vést ke znemožnění žádost uplatnit.

36. Zejména u řetězení několika po sobě jdoucích rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizinec takřka nemá možnost žádost o propuštění ze zařízení uplatnit. Z monitoringu rozhodnutí o zajištění, který Veřejný ochránce práv provádí, totiž vyplývá, že zejména uplatní-li cizinec žalobu proti rozhodnutí o zajištění (nařízeného například na 90 dnů), a posléze je doba zajištění novým rozhodnutím prodloužena, s ohledem na omezující lhůty § 129a zákona o pobytu cizinců nemá příležitost žádost podat (jinak, než jako předčasnou). V případě, kdy v mezidobí od prvotního rozhodnutí o zajištění do (opětovného) rozhodnutí o prodloužení doby zajištění dojde ke změně okolností, s ohledem na uplatněnou správní žalobu proti prvotnímu rozhodnutí bude mít cizinec možnost namítnout tuto změnu až v případné žalobě proti prodloužení zajištění. To způsobuje značný časový odstup soudního přezkumu od skutečného okamžiku změny okolností.

37. V řadě případů je doba zajištění v rozhodnutí o zajištění nebo v rozhodnutí o prodloužení jeho doby stanovena na 60 dnů a více. V roce 2018 se jednalo přibližně o třetinu z celkového počtu Veřejnému ochránci práv zaslaných rozhodnutí. V celkem 170 případech byla doba zajištění stanovena na 90 dnů a více. V těchto případech není možné soudní přezkum omezovat na přezkum rozhodnutí o zajištění nebo rozhodnutí o jeho prodloužení, jelikož by nebyl zachován „přiměřený interval“ přezkumu, za který lze ve shodě s návrhovatelem obecně považovat jeden měsíc.

38. K tomu lze podotknout, že soudní přezkum rozhodnutí o (prodloužení doby) zajištění ještě není ekvivalentní žádosti o propuštění ze zařízení – s možností iniciovat soudní přezkum případného negativního rozhodnutí. Správní soudy jsou při přezkumu správního rozhodnutí vázány skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a ani případná soudně dovozená výjimka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 193/2019-48, odst. 45) nemůže svědčit právní jistotě účastníků řízení. To, zda konkrétní soud přistoupí k prolomení zásady plynoucí z § 75 s. ř. s. a zda se bude zabývat novými okolnostmi, závisí na posouzení soudu, bez jednoznačněji vymezených kritérií. Objeví-li se nové okolnosti, které činí jeho zajištění nezákonným, musí mít cizinec jistotu, že o zákonnosti zajištění bude soud urychleně rozhodovat i ve světle těchto nových okolností. Dalším argumentem ve prospěch uplatnění žádosti o propuštění vedle stávající možnosti obrany proti rozhodnutí o zajištění je skutečnost, že správní orgány mnohdy vydají rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, aniž by provedly výsledky cizince, a nemusí tedy obligatorně zjistit reálnou změnu okolností. Pokud by cizinec mohl uplatnit žádost o propuštění ze zařízení, měl by příležitost namítnout změnu okolností (a doložit ji případnými důkazy), přičemž správní orgán by se s touto změnou musel meritorně vypořádat.

39. Ve svém vyjádření uvedla i několik případů podstatné změny okolností známé z úřední činnosti Veřejného ochránce práv. Ve všech případech se jednalo o zhoršení zdravotního stavu v důsledku omezení osobní svobody, bez ohledu na poskytnutý standard lékařské nebo psychologické péče. Provedené výzkumy přitom jednoznačně prokazují zásadní negativní dopady imigrační detence na duševní zdraví osob, a to i v zemích s vysokým standardem materiálních podmínek detence. Případy vlastního šetření ukazují, že osoby, na které napadená úprava dopadá, mohou například pocítit výrazný regres diagnostikovaných psychických obtíží. V konkrétním případě šetření došlo k regresu až po vydání napadeného rozhodnutí, v době probíhajícího řízení před správními soudy. S ohledem na třicetidenní lhůtu od právní moci rozhodnutí soudu nemohla stěžovatelka ihned uplatnit tyto nové důvody ani prostřednictvím žádosti

o propuštění ze zařízení. Podala alespoň podnět k opětovnému posouzení důvodů zajištění v souladu s § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který však není žádným způsobem formalizován a proti způsobu jeho vyhodnocení se nelze bránit. Policie na základě uvedeného podnětu k přehodnocení důvodů trvání zajištění nepřistoupila, přičemž kasační stížnost v této věci je vedena pod sp. zn. 6 Azs 170/2019 (pozn. Ústavního soudu – ve věci již bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50).

40. Jestliže Ministerstvo vnitra v návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. j. MV- 45817-7/OBP-2019, konstatuje, že dosavadní model § 129a cizineckého zákona neplnil zamýšlenou roli a jeho využitelnost je mizivá, dle vyjádření Veřejné ochránkyně práv lze důvod mizivé využitelnosti hledat právě v omezující lhůtě. Zajištěný cizinec s ohledem na napadenou úpravu fakticky stojí před volbou, zda se bude bránit proti rozhodnutí o zajištění (případně rozhodnutí o prodloužení zajištění), nebo s ohledem na omezující lhůty toto rozhodnutí nenapadne a ponechá si možnost požádat o propuštění ze zařízení. Právní úprava soudního přezkumu zajištěných cizinců je nadto dlouhodobě specifická již tím, že o omezení svobody v jejich případě nerozhoduje soud, ale správní orgán. Tento aspekt není předmětem návrhu Nejvyššího správního soudu a Ústavní soud se jím již v minulosti jednou zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.). Tím spíše však musí být soudní přezkum nastaven způsobem, který bude citlivě reflektovat situaci cizinců a nebude představovat další překážky v přístupu k přezkumu nezávislým soudem.

IV. Ústní jednání

41. Ústavní soud v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatele a účastníků řízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažuje za potřebné provádět ve věci dokazování. Ani účastník řízení, ani vedlejší účastníci řízení přitom konání ústního jednání nepožadovali.

V. Díkce napadeného ustanovení

42. Ustanovení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců zní takto:

§ 129a

Žádost o propuštění ze zařízení

(3) Žádost 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.

VI. Podmínky meritorního posouzení návrhu a aktivní legitimace

43. Ústavní soud nejprve posuzoval otázku, zda je navrhovatel oprávněn podat návrh na zrušení napadených ustanovení cizineckého zákona. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním

pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Tuto úpravu dále rozvádí § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle kterého návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. K tomu, aby obecný soud mohl zpochybnit ústavnost konkrétního zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení a věc předložit Ústavnímu soudu, je přitom nezbytná jeho reálná aplikace, a nikoli jen jeho hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti [srov. nálezy ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.), ze dne 6. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 11/10 (N 148/62 SbNU 277; 314/2011 Sb.), ze dne 2. 2. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 14/15 (N 22/80 SbNU 257; 87/2016 Sb.) a usnesení ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 12/08 (U 12/51 SbNU 823)]. Musí jít tedy o zákon (jeho část), který překáží dosažení žádoucího (ústavně konformního) výsledku. Nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [srov. nález ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)].

44. Navrhovatel dospěl k závěru, že napadené ustanovení cizineckého zákona, které bylo v předmětném soudním řízení aplikováno, je v rozporu s ústavním pořádkem, a z tohoto důvodu navrhl Ústavnímu soudu, aby rozhodl o jeho zrušení. Ústavní soud považuje podmínky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu v předmětné věci za splněné, neboť jde skutečně o ustanovení zákona, které souvisí s rozhodovací činností navrhovatele a jehož má být při řešení věci bezprostředně použito. Jde tak o (konkrétní) kontrolu ústavnosti právní normy, jak plyne z předestření skutkového a právního základu věci.

45. Podle § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů platí, že nebyl-li návrh odmítnut a nevzniknou-li v průběhu řízení důvody pro zastavení řízení, je Ústavní soud povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů. Pro tento druh řízení před Ústavním soudem tedy platí zásada oficiality [srov. např. nález ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/18 (N 77/94 SbNU 54; 173/2019 Sb.)]. Za této situace tak lze uzavřít, že byly splněny podmínky podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, za nichž může soud podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, a návrh na zrušení napadeného ustanovení tak byl podán oprávněným navrhovatelem. Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy]. Návrh rovněž obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona.

VII. Legislativní proces přijetí napadených ustanovení

46. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přezkoumal, zda byla napadená ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

47. Navrhovatel nevznesl proti zákonodárné proceduře žádné námitky, nenamítal ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce. S ohledem na principy procesní ekonomie proto není nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlednutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, zjištění průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

48. Ústavní soud ověřil, že zákon o pobytu cizinců včetně napadeného ustanovení byl přijat ústavně předepsaným postupem, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

49. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že napadené ustanovení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se v průběhu 8. legislativního období mělo stát předmětem zrušující novelizace. Usnesením vlády ze dne 21. 9. 2020 č. 931 byl schválen návrh zákona a uloženo k vypracování konečné znění vládního návrhu zákona (návrh, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony). Novelizovaný § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců měl znít: „*Cizinec je oprávněn kdykoli po nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění nebo rozhodnutí o prodloužení doby zajištění podat žádost o propuštění ze zařízení. Cizinec je oprávněn žádost o propuštění ze zařízení opakovat, neuvede-li v ní jiné důvody, až po uplynutí 30 dní ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.*“ Vládní návrh byl předložen Poslanecké sněmovně dne 1. 10. 2020 (tisk 1033/0). V důvodové zprávě bylo konstatováno, že navržená úprava vychází z právní úpravy přezkumu trvání důvodů vazby v trestním řádu, důvodová zpráva rovněž odkazovala zejména na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 193/2019-48, bod 37 odůvodnění a tam obsaženou argumentaci. Organizační výbor Poslanecké sněmovny projednání návrhu zákona doporučil dne 8. 10. 2020 a určil výbor pro bezpečnost jako garanční, nicméně projednávání návrhu bylo ukončeno s koncem volebního období.

VIII. Vlastní posouzení návrhu

50. Ústavní soud nejprve uvedl obecná (ústavněprávní) východiska posouzení návrhu [VIII a)], poté se věnoval procedurálnímu omezení možnosti uplatnit žádost o propuštění ze zařízení [VIII b)], poté stanovení intervalu periodického přezkumu zákonnosti omezení cizince na osobní svobodě a jeho dodržení v kontextu napadeného ustanovení [VIII c)] a poté požadavkům urychleného přístupu k soudnímu přezkumu a efektivity soudní ochrany v případech zvláště zranitelných osob [VIII c)], se závěrečným dovětkem *obiter dictum*.

VIII. a) Obecná východiska

51. Ústavní soud musel předně vymezit hlediska ústavněprávního přezkumu, jež jsou relevantní pro posouzení napadené zákonné úpravy.

52. Na vnitrostátní úrovni jsou relevantní referenční hlediska ústavního přezkumu zakotvena v zárukách demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 8 odst. Listiny, podle které platí, že „*osobní svoboda je zaručena.*“

53. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny poskytuje v rámci základního práva na soudní a jinou právní ochranu každému právo na přístup k soudu, tedy oprávnění domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Rovněž podle záruky zakotvené v čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Toto kompetenční pravidlo brání zákonodárci v přijetí takové právní úpravy, která by v jednotlivých případech odňala soudům ochranu základních práv a svobod.

54. Přezkum ústavnosti právních norem musí dbát ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy také mezinárodních závazků státu, uplatňujících v kolizních vnitrostátních situacích svou aplikační přednost podle čl. 10 Ústavy, resp. na základě judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) odkazované podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.

55. Podle čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech „*každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost*“.

56. Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy pak platí, že „každý, 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“.

57. Uvedené ustanovení 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 (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 9. 7. 2009 ve věci *Mooren proti Německu*, stížnost č. 11364/03, odst. 106; rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 2003, ve věci *Rakevich proti Rusku*, stížnost č. 58973/00, odst. 43). Podle tohoto ustanovení má mít jednotlivec možnost domoci se přezkoumání zákonnosti trvání omezení jeho osobní svobody před soudem, jehož pravomoci i procesní záruky budou odpovídat požadavkům čl. 5 odst. 4 Úmluvy (rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1996, ve věci *Hussain proti Spojenému království*, stížnost č. 21928/93).

58. Evropský soud pro lidská práva opakovaně zdůraznil požadavek na procesní i materiální zákonnost zbavení svobody, jakož i na důležitost okamžité a urychlené soudní kontroly takového omezení (viz např. rozsudek ze dne 3. 10. 2006 ve věci *McKay proti Spojenému království*, stížnost č. 543/03, odst. 30). Účelem přezkumu garantovaného čl. 5 odst. 4 Úmluvy je tak dosažení toho, aby byl jedinec zbavený osobní svobody propuštěn za situace, kdy se omezení na osobní svobodě vyjeví nadále jako nezákonné. Jinými slovy, toto ustanovení Úmluvy zakotvuje procesní záruky proti pokračování zbavení svobody, které — i když bylo původně nařízeno zákonným způsobem — se poté mohlo stát nezákonným a ztratit veškeré ospravedlnění. Požadavky rychlosti a pravidelného soudního přezkumu v přiměřených intervalech ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy a judikatury ESLP mají své opodstatnění v tom, že zajišťují, aby zadržená osoba nebyla vystavena nebezpečí, že zůstane zadržována i dlouho poté, co její zbavení svobody přestalo být odůvodněné (viz např. rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2003, ve věci *Shishkov proti Bulharsku*, stížnost č. 38822/97, odst. 88 a tam citovaná judikatura).

59. Rozsah pozitivních závazků plynoucích z čl. 5 odst. 4 Úmluvy se nicméně liší v jednotlivých případech zbavení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy (rozsudek ESLP ze dne 29. 2. 1988 ve věci *Bouamar proti Belgii*, stížnost č. 9106/89). Jiná periodičita přezkumu soudy musí být dle ESLP zajištěna v případech zbavení svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy [tj. trestních vazeb, zde judikatura zásadně akceptuje intervaly v délce *dvou měsíců* (viz rozhodnutí ESLP o přijatelnosti stížnosti ve věci *Taylor proti Estonsku* ze dne 26. 6. 2012, § 53 – 55)]; odlišná již je dle čl. 5 odst. 1 písm. a) Úmluvy [tj. zadržení po odsouzení příslušným soudem, zde se již akceptuje doba *kratší než rok*] nebo dle čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy [zadržení osob duševně nemocných, zde se taktéž akceptuje doba *kratší než rok*]. Rozdílné chápání periodického přezkumu v jednotlivých typových případech je ve vztahu k napadenému ustanovení rozhodující pro závěr o zjištění konformity vnitrostátní úpravy s Úmluvou.

60. Rozsah soudního přezkumu zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy je v případech vyhošťování a vydávání [čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy] přitom toliko omezený. Přezkum ve věcech vyhošťování a vydávání tak nemusí být tak častý jako v případech zbavení svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy (tj. trestních vazeb), kde judikatura zásadně akceptuje intervaly v délce *dvou měsíců* (viz citované rozhodnutí ESLP o přijatelnosti stížnosti ve věci *Taylor proti Estonsku* ze dne 26. 6. 2012, odst. 53 – 55).

61. Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře v zásadě akceptuje, pokud periodický přezkum zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění probíhá v intervalech *od dvou do čtyř měsíců* (viz rozsudky ze dne 2. 10. 2012 ve věci *Abdulkhakov proti Rusku*, stížnost č. 14743/11, odst. 214; ze dne 5. 6. 2012 ve věci *Soliyev proti Rusku*, stížnost č. 62400/10, odst. 57-62, či ze dne 5. 6. 2012 ve věci *Khodzhamberdiyev proti Rusku*, stížnost č. 64809/10, odst. 108-114; ze dne 2. 4. 2019 ve věci *Aboya Boa Jean proti Maltě*, stížnost č. 62676/16, odst. 77).

62. Z pohledu mezinárodních závazků je vedle požadavku periodicity rovněž zásadní urychlenost přístupu k soudu, s tím, že pokud o zbavení osobní svobody nerozhodoval sám soud, pak se neuplatní domněnka tzv. inkorporované kontroly zbavení osobní svobody již v rámci samotného „prvotního“ rozhodnutí (rozsudek ze dne 18. 7. 1971, ve věci *De Wilde, Ooms a Versyp proti Belgii*, stížnosti č. 2832/66, 2835/66 a 2899/66). V obecné rovině tak lze uzavřít, že čl. 5 odst. 4 Úmluvy má zvýšený význam právě v případech, kdy ke zbavení osobní svobody došlo na podkladě rozhodnutí správního orgánu – což je právě případ zajištění za účelem správního vyhoštění, popřípadě jeho prodloužení aj. Urychlený přístup k prvotnímu přezkumu zákonnosti zajištění je zde rozhodující, protože tehdy poprvé se má soudní orgán možnost zabývat oprávněností omezení jedince na základních právech, se správními orgány se ztotožnit, případně jejich rozhodnutí zrušit a nařídít propuštění osoby. Požadavek urychlenosti se proto obecně uplatní v případě přezkumu zákonnosti zajištění za účelem správního vyhoštění silněji než u jiných typových případů omezení osobní svobody. Faktory ovlivňující zákonnost zajištění se taktéž budou pravděpodobně rychleji vyvíjet v situacích, ve kterých řízení pokračuje (jako v případech zajištění za účelem vyhoštění), než v situacích řízení ukončeného po zjištění všech relevantních okolností (např. odsouzení příslušným soudem nebo nařízení povinného psychiatrického léčení soudem na základě lékařských zpráv potvrzujících nebezpečnost osoby).

63. Pozitivní závazek státu zajistit periodicitu přezkumu zajištění v přiměřených časových odstupech konečně vyvěrá v rovině unijního práva z čl. 15 odst. 2 návratové směrnice, podle kterého „v každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.“ (k výkladu tohoto ustanovení viz rozsudek SDEU ze dne 5. 6. 2014 ve věci C-146/14 PPU *Ali Mahdi*), lze však shrnout, že SDEU se doposud tím, co znamená „přiměřený časový odstup“, nezabýval. Dané ustanovení procedurální směrnice odpovídá požadavku čl. 6 Listiny základních práv EU, dle níž má každý právo na svobodu a osobní bezpečnost.

VIII. b) Procedurální omezení žádosti o propuštění ze zařízení

64. Ústavní soud se zabýval tvrzeným rozporem napadeného ustanovení s požadavkem periodicity, včasnosti a efektivitu soudního přezkumu ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy, jakož i s čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 8 Listiny, a to ve spojení s námitkou snížení procedurální ochrany základních práv, k němuž mělo dojít zavedením napadené úpravy cizineckého zákona.

65. Ústavní soud proto shrnuje, že napadené ustanovení je z pohledu práv jednotlivce (cizince) relevantní v situaci jeho zajištění za účelem správního vyhoštění, přičemž toto zajištění je svého druhu omezením osobní svobody. V takovém případě se může jednotlivec – vedle klasického soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění (či jeho prodloužení) – domáhat po správním orgánu propuštění na svobodu prostřednictvím žádosti o propuštění ze zařízení dle § 129a zákona o pobytu cizinců (proti event.

nevyhovujícím rozhodnutí policie lze brojit rovněž žalobou podle § 65 s. ř. s.). Napadené ustanovení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců však stanoví omezující lhůtu pro podání žádosti o propuštění ze zařízení, což by mohlo být problematické z pohledu zajištění periodicity soudního přezkumu zákonnosti omezení na osobní svobodě. Podle navrhovatele toto ustanovení v konečném důsledku znemožňuje cizinci přístup k včasné, efektivní a periodické ochraně práva na osobní svobodu. Oprávnění žádat o propuštění, které zakotvuje, je dle navrhovatele pouze iluzorní. Podle souhlasného stanoviska Veřejného ochránce práv pak z jeho monitorovací činnosti plyne, že napadené ustanovení znemožňuje včasné a efektivně reflektovat podstatnou změnu okolností u zajištěné osoby (zejména ve zdravotním stavu), protože ta je značný čas potenciálně nezákonně zadržena, nadto bez přístupu k soudu.

66. Do 31. 12. 2013 probíhalo řízení o propuštění ze zajištění tak, že se cizinec obracel přímo na civilní soudy s návrhem na propuštění, které jeho návrh urychleně projednaly. Dle § 200a odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2013, platilo: „*Jestliže nebylo ukončeno zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu, může se cizinec obrátit na soud s návrhem, aby nařídil jeho propuštění na svobodu z důvodu, že nejsou splněny podmínky pro trvání jeho zajištění stanovené zvláštním právním předpisem,*“; tímto zvláštním předpisem byl cizinecký zákon. Podle § 200u odst. 1 o. s. ř. v témže znění byl soud povinen návrh projednat přednostně a s největším urychlením. Procedurální omezení někdejší úprava rovněž obsahovala, podle § 200t odst. 1 věty druhé o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2013, totiž platilo: „*Byl-li návrh zamítnut, přísluší navrhovateli právo domáhat se ze stejných důvodů dalšího přezkoumání zákonnosti trvání zajištění nejdříve po uplynutí 3 týdnů od právní moci rozhodnutí.*“ S účinností novely č. 303/2013 Sb. došlo ke sjednocení postupu při zajištění cizince a jeho propuštění ze zajištění tak, že nadále je příslušným orgánem nejprve policie a následný přezkum soudem je zajištěn prostředky správního soudnictví podle soudního řádu správního. Zároveň byl novelou č. 303/2013 Sb. zaveden přezkoumávaný institut žádosti o propuštění ze zařízení podle § 129a zákona o pobytu cizinců, o které policie rozhodne bez zbytečného odkladu. Podle § 126 písm. b) zákona o pobytu cizinců je policie povinna neprodleně po zajištění poučit cizince o možnosti podat žádost o propuštění ze zařízení. Policie cizince rovněž poučuje o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví, ať už proti rozhodnutí o zajištění anebo nepropuštění ze zařízení.

67. Z porovnání legislativního uchopení institutů je zjevné, že přímý přístup k soudu (bez předchozí žádosti o propuštění adresované správnímu orgánu) vedl ve všech procesních stádiích k pružnějšímu prvotnímu přístupu k soudnímu rozhodování o relevanci argumentace pro propuštění. Jakmile bylo jednou o návrhu na propuštění rozhodnuto, byla zde stanovena omezující lhůta pro případné další uplatnění návrhu v délce tří týdnů – jednalo-li se o návrh stejného obsahu. Na rozdíl od současné úpravy ve znění napadeného ustanovení tedy byla dříve stanovená lhůta kratší, vázaná pouze na (soudní) rozhodnutí o materiálně totožném návrhu na propuštění.

68. K důležitosti přístupu k periodickému soudnímu přezkumu v případě osob omezených na osobní svobodě se tento soud vyjádřil v obecných východiscích tohoto nálezu, i v těchto intencích však Ústavní soud posuzoval návrh se zohledněním principu minimalizace zásahu do činnosti ostatních orgánů veřejné moci. Ochrana ústavnosti je existenciálně spojena mimo jiné s onou minimalizací zásahu, proto Ústavní soud k samotnému rušení ať již rozhodnutí orgánů veřejné moci, či právního předpisu (nebo jeho jednotlivého ustanovení) přistupuje restriktivně [srov. k tomu přiměřeně například

nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1521/10 (N 15/60 SbNU 153) nebo ze dne 8. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.).]

69. V obecné rovině nelze namítané snížení procedurálního standardu ochrany základních práv (zde přístupu k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s právem na osobní svobodu dle čl. 8 Listiny) spatřovat toliko v prodloužení, zkrácení, popříp. novém zavedení omezující lhůty po předchozí absenci takového ustanovení, jak naznačuje navrhovatel. Pouhé stanovení zákonných lhůt není z pohledu Ústavního soudu otázkou ústavnosti, nedosahuje-li toto procedurální omezení míry, v níž je základní právo omezeno natolik, že dojde k jeho významnému ohrožení nebo vyprázdnění. Jinými slovy, Ústavní soud neshledá protiústavnost v samotné existenci lhůty (ani v tom, že je taková lhůta z povahy věci restriktivní), nýbrž ve vyloučení možnosti uplatňovat základní práva [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.), bod 55 a následující]. V duchu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) a východisek výše nastíněných se tento soud již v minulosti vyjádřil, že je zapotřebí podrobit přezkumu ústavnosti danou úpravu jako celek. Proto musel Ústavní soud zvážit, zda je to právě napadené ustanovení cizineckého zákona *en bloc*, které znemožňuje (tedy zda vůbec, a pokud ano, tak proč) cizinci přístup k periodické, včasné a efektivní soudní kontrole (trvání) důvodů zajištění.

70. Nejprve tedy Ústavní soud nastíní okamžik, kdy může cizinec uplatnit žádost o propuštění ze zařízení ve smyslu napadeného ustanovení a kdy ji uplatnil konkrétně žalobce.

71. Pro další posouzení Ústavním soudem je podstatné, že možnost podat žádost o propuštění ze zajištění ke správnímu orgánu je sice procedurálně zásadním způsobem omezena, když podle dikce napadeného ustanovení je cizinec oprávněn podat žádost o propuštění ze zařízení – za situace, kdy se proti těmto rozhodnutím soudně nebránil – nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo pokračování rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení. [Podal-li cizinec žalobu proti některému z rozhodnutí, může žádost podat „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“, přičemž toto omezení se pochopitelně vztahuje pouze na rozhodování prvostupňových soudů a netýká se řízení o (případné) kasační stížnosti.] Možnost podat žalobu proti rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení však oproti tomu nijak omezena není. V obecné rovině může dojít (a dochází) ke kumulaci soudního přezkumu jednotlivých po sobě jdoucích správních rozhodnutí. Pro posouzení Ústavním soudem je zásadní, že ve všech typových případech správního rozhodnutí o (trvání) omezení osobní svobody ve smyslu zákona o pobytu cizinců se správní soudy v rámci přezkumu zabývají tím, zda je cizinec omezen na osobní svobodě oprávněně, resp. zda trvá reálný účel zajištění ve smyslu čl. 15 odst. 4 návratové směrnice (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 10 Azs 101/2017-28), a již na tomto místě tak lze hovořit o periodickém dohledu nad zákonností zajištění ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

72. Stav periodicity soudního přezkumu byl v konkrétním případě stěžovatele následující. K pravomocnému přezkumu jednotlivých žalob prvostupňovými soudy došlo postupně dne 6. 6. 2017, 1. 9. 2017 a 28. 11. 2017, a interval soudního přezkumu zákonnosti omezení stěžovatele na osobní svobodě tak byl 87 až 88 dní. Jak plyne ze shrnutí podání navrhovatele (bod 9 tohoto nálezu) a správního spisu, s ohledem na postupný sled soudních rozhodnutí a paralelně i správních rozhodnutí mohl stěžovatel

mezi prvním a druhým soudním rozhodnutím žádat o propuštění ze zařízení ve smyslu § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců *v průběhu jediného týdne* z celkového intervalu 87 dní – nejprve čekal na uplynutí třicetidenní lhůty po právní moci soudního rozhodnutí, poté bylo o jeho zajištění znovu rozhodnuto a musel nově vyčkat uplynutí omezující lhůty od právní moci správního rozhodnutí. Mezi druhým a třetím rozhodnutím soudu mohl o propuštění ze zařízení žádat pouhé dva dny. Stěžovatel pokaždé žádost uplatnil předčasně, a té pak nebylo správními orgány (kvazimeritorně) právě pro nedodržení lhůty vyhověno.

73. Ústavní soud se proto dále zabýval otázkou, zda se osobám omezeným na osobní svobodě dostává periodického přezkumu v intervalech garantovaných Úmluvou a zda procedurální omezení podání žádosti o propuštění ze zařízení ve smyslu § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců odpovídá minimálnímu standardu zakotvenému v čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Jak plyne z části VIII a), věnované obecným východiskům, klíčovým je vedle urychlenosti soudního přezkumu právě zajištění jeho efektivity a periodicity.

VIII. c) Stanovení intervalu periodického přezkumu zákonnosti zajištění a jeho dodržení v kontextu napadeného ustanovení

74. Základním východiskem navrhovatele je skutečnost, že k přezkumu zákonnosti trvání zajištění ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy má docházet v pravidelných periodách v délce jednoho měsíce. Navrhovatel v tomto vycházel z vlastní judikatury (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 97/2012-26, č. 2780/2013 Sb. NSS), v níž konstatoval, že osoby omezené na osobní svobodě mají mít Úmluvou garantovaný periodický přístup k soudnímu přezkumu trvání zajištění ve zhruba měsíčních intervalech, stejně jako je tomu v případech vazby – vycházel přitom právě z judikatury ESLP týkající se vazeb, zejm. rozsudek ze dne 24. 4. 2012 ve věci *Medvedev proti Rusku*, stížnost č. 34184/03. Jinými slovy, že každý měsíc (či jak je v návrhu uvedeno, 30 dnů) má mít soud příležitost přezkoumat, zda zákonnost zajištění trvá.

75. Určení konkrétního intervalu přezkumu se tak jeví z pohledu dodržení standardů Úmluvy jako klíčové, protože – jak bylo výše demonstrováno na konkrétním případě stěžovatele před Nejvyšším správním soudem – souběžným působením více faktorů, zejména zákonné žalobní lhůty, reality soudního rozhodování a omezující lhůty § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců může naprosto běžně dojít k situaci, kdy se měsíční interval přístupu jednotlivce k přezkumu zákonnosti zajištění výrazně překročí.

76. Ústavní soud dospěl ve světle judikatury ESLP k závěru, že základní východisko Nejvyššího správního soudu, týkající se garance přístupu k periodickému přezkumu v právě měsíčních intervalech, je zapotřebí korigovat. Jak bylo výše uvedeno v obecných východiscích, ESLP sice neposkytuje obecnou odpověď na to, co rozumí „*přezkumem v přiměřených (rozumných) intervalech*“ ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy, a setrvale zdůrazňuje specifické okolnosti jednotlivých důvodů omezení osobní svobody (srov. rozsudek ESLP ze dne 20. 7. 2017, ve věci *Lorenz proti Rakousku*, stížnost č. 11537/11), v konkrétních případech nicméně dovodil, že intervaly mezi *dvěma až čtyřmi měsíci* byly slučitelné s Úmluvou, zatímco *šestiměsíční interval* již požadavky plynoucí z čl. 5 odst. 4 Úmluvy nenaplnil (srov. již citovaný rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2012 ve věci *Abdulkhakov proti Rusku*, stížnost č. 14743/11, odst. 214 a 216 odůvodnění).

77. Soudní přezkum zákonnosti zajištění tak dle ESLP ve skutečnosti nemusí být tak častý jako v případě vazby, a to s ohledem na rozsah přezkumu, který v případě zajištění nezahrnuje posouzení „nezbytnosti“ zajištění (rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2012 ve věci *Abdulkhakov proti Rusku*, stížnost č. 14743/11, odst. 214). Argument navrhovatele, že by

se pravidelnost přezkumu měla blížit periodicitě rozhodování o důvodech trvání vazby či že je nezákonný pobyt na území oproti podezření ze spáchání trestné činnosti „mírnější“, proto je požadavek na urychlenost přezkumu o to vyšší, tak nemá oporu v rozhodovací činnosti ESLP, jehož judikatura ve vazebních věcech není bez dalšího přenositelná na případy zajištění.

78. Optikou garance dvou až čtyřměsíčního intervalu periodické soudní kontroly ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy je pak třeba hodnotit ústavnost zákonného omezení podání žádosti o propuštění ze zařízení. Bez mála tříměsíční interval ve věci stěžovatele před Nejvyšším správním soudem lze hodnotit jako souladný s Úmluvou. Tím Ústavní soud nevyklučuje, že by národní úprava nemohla být vstřícnější a založit vyšší standard ochrany, než požaduje Úmluva. Z pohledu pozitivních závazků plynoucích z čl. 5 odst. 4 Úmluvy a se zohledněním procesního uchopení zákona o pobytu cizinců však Ústavní soud uzavřel, že napadené ustanovení není protiústavní, jelikož pravidelnému přezkumu zajištění v přiměřených časových odstupech nebrání.

79. Jakkoliv dosavadní judikatura správních soudů a návrh podaný Ústavnímu soudu zdůrazňuje, že cizinec má procesní možnost volby, zda se bude bránit přímo proti rozhodnutí o zajištění (případně rozhodnutí o prodloužení doby zajištění), nebo toto rozhodnutí nenapadne a ponechá si možnost požádat o propuštění ze zařízení (Nejvyšším správním soudem označovaná jako *Sophiina volba*, viz rozsudek ze dne 31. 7. 2020, č. j. 5 Azs 106/2020-42), přičemž stanovisko Veřejného ochránce práv rovněž zdůrazňuje až mizivou využitelnost institutu žádosti o propuštění ze zařízení podle § 129a zákona o pobytu cizinců s ohledem na omezující lhůtu v odst. 3 téhož ustanovení, z pohledu ústavněprávní relevance výše uvedeného je podstatné, že se prostřednictvím těchto institutů (buť v jejich postupném sledu) cizinci dostává v pravidelných intervalech ve smyslu Úmluvy odpovědi na to, zda důvody omezení osobní svobody stále trvají.

80. Jinými slovy, skutečnost, že cizinec s ohledem na procesní sled různých procesních prostředků ochrany uplatní žádost o propuštění ze zařízení až po delším časovém odstupu od prvotního zajištění (příp. nepožádá o propuštění v průběhu detence vůbec), ještě sama o sobě o rozporu s čl. 5 odst. 4 Úmluvy nesevědí – za situace, kdy je pravidelný přezkum zákonnosti omezení na osobní svobodě zajištěn jinak (resp. jinými způsoby přezkumu). Právě tak je tomu i v nyní projednávané věci.

81. Na tomto závěru nic nemění stanovisko Veřejného ochránce práv, že zmíněné prostředky ochrany proti omezení cizince na osobní svobodě [soudní přezkum zákonnosti zajištění (či jeho prodloužení) a paralelní žádost o propuštění ze zajištění (s navazujícím soudním přezkumem)] nejsou ekvivalentními opravnými prostředky proti omezení na osobní svobodě. V této souvislosti vyjádření Veřejného ochránce práv akcentuje procesní úskalí z pohledu práv zajištěné osoby, tedy že se před prodloužením zajištění zpravidla neprovádí výslech cizince a ten v zásadě ani nedostává reálnou příležitost změnu okolností řádně tvrdit a doložit, jako by automaticky činil v případě využití institutu žádosti o propuštění ze zařízení dle § 129a zákona o pobytu cizinců. K tomu lze konstatovat, že jakkoliv výslech u prodloužení zajištění není pravidlem, pokud se změny okolností a například zhorší zdravotní stav cizince, ten má správnímu orgánu tuto skutečnost tvrdit a doložit (tedy oznámit a doložit správnímu orgánu stejné skutečnosti, které by se staly obsahem a přílohou žádosti o propuštění). V těchto případech (vedle toho, kdy takové okolnosti obligatorně vyplynou), má správní orgán jednat *ex officio* [§ 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců] a pakliže s ohledem na nové okolnosti již není možné realizovat účel zajištění, případně sice trvají důvody zajištění, ale osoba již nemůže být držena v detenci, má policie bezodkladně rozhodnout o propuštění ze zajištění. Pokud tak

správní orgán neučiní (popříp. otálí s rozhodnutím o propuštění), upozorňuje Ústavní soud na skutečnost, že stávající judikatura správních soudů dosud nevyloučila obranu prostřednictvím zásahové žaloby ve smyslu § 82 s. ř. s. (k uplatnění zásahových žalob v případě „otálení“ správních orgánů s rozhodnutím *ex officio* viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016-28). Pro tuto problematiku je podstatné, že vedle dosud neuzavřené cesty (subsidiárních) zásahových žalob, jejichž rozšířená volba by mohla být z pohledu koncepce správního soudnictví nežádoucí, mohou v dosud probíhajícím soudním řízení (v obou jeho instancích) účastníci namítat mimořádnou změnu okolností, a to i kdyby nastala až po datu přezkoumávaného rozhodnutí. Tyto podstatné změny v průběhu detence, jako je významné zhoršení zdravotního stavu zajištěné osoby, vyjevení statusu zvláště zranitelné osoby nebo odpadnutí reálného účelu zajištění (pro nerealizovatelnost vyhoštění s ohledem na pozitivní závazky plynoucí z čl. 3 Úmluvy), přitom musí správní soudy ve své rozhodovací činnosti zohlednit vždy, což - jak bude níže rozvedeno - plyne především z judikatury ESLP, SDEU a rovněž z judikatury Nejvyššího správního soudu.

VIII. d) Urychlený přístup k soudnímu přezkumu a efektivita soudní ochrany v případech zvláště zranitelných osob

82. Návrh předložený Ústavnímu soudu vycházel z mylného předpokladu, že požadavkům Úmluvy vyhovuje toliko periodicita přezkumu v řádu měsíce. Touto optikou bylo pro navrhovatele napadené ustanovení jako celek – se svou omezující podmínkou 30 dnů – v každém případě protiústavní. Ačkoliv Ústavní soud tento předpoklad navrhovatele korigoval v části VIII c), je si vědom, že návrh byl uplatněn i s ohledem na již zmíněnou (ne)možnost namítat vskutku významné okolnosti nově vzniklé během zajištění, což jako riziko akcentovala ve svém vyjádření i Veřejná ochránkyně práv. Imanentní součástí periodického přezkumu je tedy dle navrhovatele i to, aby se mimořádným případům změny okolností vůbec mohlo dostat soudního přezkumu efektivně.

83. Samotná možnost zohlednit mimořádné okolnosti na první pohled souvisí spíše než s požadavkem *periodicity* přezkumu trvání důvodů zajištění, s požadavkem jeho *urychlenosti* a *efektivity* ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Tento aspekt je však pro závěr o ústavnosti napadeného ustanovení rovněž významný, a oba aspekty proto považoval Ústavní soud za vzájemně spjaté. Závěr Ústavního soudu, že stávající úprava cizineckého zákona v obecné rovině (optikou standardů Úmluvy) nebrání periodickému přezkumu, totiž nemění nic na tom, že by mohly nastat ve své podstatě výjimečné případy, kdy by periodicita přezkumu nebyla dle výše nastíněných vodítek excesivní, avšak s ohledem na specifické okolnosti by se jednotlivci nedostalo přístupu k soudu včas. Jinými slovy, soud by se mimořádnými okolnostmi zabýval až v situaci, kdy by cizinec byl po značnou dobu zajištěn nezákonně. Během plynoucí (omezující lhůty) zakotvené v § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců podle Ústavního soudu mohou nastat takové mimořádné okolnosti, které je na místě reflektovat urychleně tak, aby vůbec bylo možné hovořit o efektivním soudním přezkumu jako takovém. Ostatně nelze opomenout, že sám žalobce (stěžovatel) ve správním řízení doložil lékařskou zprávu o zhoršení svého zdravotního stavu, a domáhal se tedy zohlednění těchto mimořádných okolností cestou (předčasné) žádosti o propuštění. Ústavní soud se proto pro úplnost dále zabýval tím, zda omezující procedurální podmínka napadeného ustanovení včasný a efektivní přezkum umožňuje i ve výše zmíněných výjimečných případech.

84. Podle zákonné úpravy by měly mít *všechny zajištěné osoby* (bez ohledu na svůj stav) urychlený přístup k soudu. Proti rozhodnutí o zajištění cizince (§ 124 zákona

o pobytu cizinců), prodloužení doby jeho zajištění (§ 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců), případně rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení (§ 129a téhož zákona) nelze podat řádný opravný prostředek před správními orgány (rozklad). Tato rozhodnutí nabývají právní moci oznámením, přičemž lze proti nim brojit žalobou ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s, kterou lze v souladu s obecnou lhůtou pro správní rozhodnutí v cizineckých věcech podat ve lhůtě třiceti dnů. Správní žaloba se přitom stává první ochranou proti rozhodnutí o zajištění, opětovném prodloužení zajištění nebo nepropuštění. To odpovídá dikci jak čl. 5 odst. 4 Úmluvy, tak i čl. 15 odst. 2 návratové směrnice a čl. 26 odst. 2 procedurální směrnice, z nichž plyne jednoznačný požadavek na zajištění urychleného přístupu k soudnímu přezkumu. Jakýkoli nástroj podmiňující přístup k soudnímu přezkumu podáním opravného prostředku, o kterém nerozhoduje nezávislý soud, by přístup k soudnímu přezkumu oddaloval. O žádosti o propuštění ze zařízení podle § 129a zákona o pobytu cizinců musí správní orgán rozhodnout bez zbytečného odkladu podle § 72 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, pakliže by tak neučinil, lze uplatnit nástroje na ochranu proti nečinnosti (§ 80 správního řádu), včetně tzv. nečinnostní žaloby (§ 79 a násl. s. ř. s.). Požadavek urychlenosti soudního rozhodování se v rovině podústavní promítá do stanovení procesní lhůty pro postoupení žaloby, vyjádření policie a předložení správního spisu soudu, kterou § 172 odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanoví na 5 dnů. Prvostupňový správní soud musí posléze o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, prodloužení zajištění nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení rozhodnout podle § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců do 7 pracovních dnů od doručení správního spisu. Soud vyhotoví své rozhodnutí a učiní potřebná opatření k doručení stejnopisu rozsudku cizinci do vlastních rukou bez zbytečného odkladu (§ 54 odst. 3 *in fine* s. ř. s.), odpadá tedy možnost soudce vyžádat si prodloužení lhůty pro vyhotovení rozsudku u předsedy soudu. Je-li rozhodnutí o zajištění, prodloužení zajištění nebo o nepropuštění ze zařízení zrušeno (a výsledkem soudního přezkumu je tak požadavek propuštění cizince na svobodu), soudy o tom v souladu s § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců neprodleně vyrozumí policii, aby byl cizinec ihned propuštěn na svobodu [garance konformního přezkumu s čl. 5 odst. 4 Úmluvy musí být zajištěna nezávislým soudem, který musí mít dle ESLP pravomoc nařídít propuštění (viz rozsudek ESLP ze dne 25. 10. 2012 ve věci *Buishvili proti České republice*, stížnost č. 30241/11)].

85. Již na tomto místě je ale zjevné, že právě u výjimečných případů cizinců stížených mimořádnými změnami okolností nemusí vést samotná stávající úprava (bez ústavně-konformní interpretace) k urychlenému přístupu k soudu a včasnému a efektivnímu přezkumu. U zajištění za účelem správního vyhoštění se uplatní obecná žalobní lhůta 30denní (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), oproti rozhodnutí o správním vyhoštění, které lze napadnout v 10denní lhůtě (dle odst. 2 téhož ustanovení), tedy nemusí soud v případě nezákonnosti zasáhnout včas. V kombinaci s omezující procedurální podmínkou nyní napadeného ustanovení (a realitou rozhodovací praxe popsanou návrhovatelem i Veřejnou ochránkyní práv), by v těchto výjimečných případech i podle Ústavního soudu ve výsledku nemusela být zajištěna efektivita soudního přezkumu.

86. Z důvodu náhlého zhoršení zdravotního stavu může dospělý jedinec i v průběhu zajištění nabýt postavení zvláště zranitelné osoby oproti ostatním osobám v zajištění, přičemž tato okolnost je klíčová pro posouzení zákonnosti zajištění s ohledem na čl. 3 Úmluvy, který zakotvuje zákaz nelidského nebo ponižujícího zacházení (rozsudek ESLP ze dne 3. 5. 2016 ve věci *Abdi Mahamud proti Maltě*, stížnost č. 56796/13). Obava o osoby stížené významným zhoršením tělesného či duševního zdravotního stavu je tak pojmově spjata s pozitivními závazky státu plynoucími z čl. 3 Úmluvy, které požadavek urychlenosti a efektivnosti soudního přezkumu zesilují. Jednotlivec by se měl možnost

obrátit co nejdříve na soud, který se podmínkami detenčního centra s ohledem na stav cizince bude mít možnost zabývat tak, aby trvání detence jeho zhoršující se stav neprohlubovalo. Podle § 176 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ostatně platí, že nelze-li zdravotní služby poskytnout v zařízení, zajistí ministerstvo poskytnutí těchto služeb u poskytovatele zdravotních služeb mimo zařízení; podle § 126b odst. 2 cizineckého zákona pak nelze vyloučit ani povinnost policie zajištění ukončit, pakliže dojde k významnému poškození zdraví zajištěného cizince nebo k potřebě dlouhodobé hospitalizace. I proto je třeba zajistit urychlený přezkum zákonnosti zajištění ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy se zohledněním změny okolností s ohledem na to, že detence jako celek může být od jistého okamžiku nadále nezákonnou. Ústavní soud připomíná, že případné déle trávající nezákonné omezení na osobní svobodě je u zranitelných osob z pohledu ochrany práv jednotlivce o to drastičtější.

87. Procedurální omezení uplatnění žádosti o propuštění na 30 dnů od právní moci buďto jednotlivých rozhodnutí o omezení na osobní svobodě, případně od rozhodnutí o žalobě proti nim, implicitně předpokládá, že omezení jednotlivce na osobní svobodě v daný okamžik není nezákonné, neb se soud v nedávné době (maximálně 30 dnů) k uplatněné žalobě zákonnosti zajištění zabýval a shledal je zákonným, případně se jím momentálně zabývá (jestliže cizinec žalobu ve třicetidenní lhůtě od prvotního zajištění neuplatnil, mohl po jejím uplynutí požádat o propuštění). Omezující zákonnou procedurální podmínku napadeného ustanovení, která by mohla být nepřiměřeně omezující pro výjimečné případy, ale ve své podstatě prolamuje judikatura ESLP a SDEU, kterou reflektovala i recentní ústavněkonformní judikatura Nejvyššího správního soudu.

88. Rozhoduje-li soud o zákonnosti rozhodnutí o zajištění (či jeho prodloužení), je povinen přihlídnout k některým významným okolnostem, jež vyšly najevo po vydání rozhodnutí. Probíhá-li dosud řízení o přezkumu zákonnosti zajištění před správními soudy (a to v obou instancích), musejí správní soudy vždy zohlednit významné změny okolností u cizince omezeného na osobní svobodě, jako je zhoršení zdravotního stavu, vyjevení statusu zvláště zranitelné osoby nebo odpadnutí reálného účelu zajištění pro nerealizovatelnost účelu zajištění s ohledem na pozitivní závazky plynoucí z čl. 3 Úmluvy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 Azs 256/2015-55). ESLP se opakovaně vyjádřil, že čl. 5 odst. 4 Úmluvy negarantuje soudní přezkum v rozsahu, který by opravňoval soud nahradit svým uvážením rozhodující orgán ve všech aspektech případu, včetně vhodnosti přijatého opatření. Přezkum by měl být nicméně dostatečně široký na to, aby umožňoval posouzení podmínek, které jsou nezbytné pro zhodnocení „zákonnosti“ zbavení svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy (srov. rozsudek ESLP ze dne 29. 8. 1990 ve věci *E. proti Norsku*, stížnost č. 11701/85, odst. 50). Z judikatury ESLP však neplynou podrobnější pravidla pro posouzení zákonnosti. SDEU se při výkladu čl. 15 odst. 4 návratové směrnice vyjádřil k rozsahu přezkumu zejména v kontextu posuzování reálného předpokladu vyhoštění. Ve svém rozsudku ze dne 30. 11. 2009, věc C-357/09, *Kadzoev*, pak SDEU (velký senát) v odst. 65 konstatoval, že: „*Aby bylo možné mít za to, že přetrvává ‚reálný předpoklad‘ pro vyhoštění ve smyslu čl. 15 odst. 4 této směrnice, musí proto být v okamžiku přezkumu legality zajištění vnitrostátním soudem zjevné, že existuje skutečný předpoklad pro to, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115.*“ Pokud se tedy ukáže, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky zajištění, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna. Moment posouzení reálného předpokladu vyhoštění pak SDEU ztotožňuje s okamžikem přezkumu

legality zajištění vnitrostátním soudem. V již citovaném rozsudku ve věci ze dne 5. 6. 2014, věc C-146/14 PPU, *Mahdi*, odst. 62, pak SDEU konstatoval, že „*Soudní orgán [...] musí být schopen vzít v úvahu věcné okolnosti a důkazy uplatněné správním orgánem, který nařídil počáteční zajištění, jakož i veškerá případná vyjádření dotčeného státního příslušníka třetí země. Nadto musí být schopen zjistit si jakoukoliv jinou skutečnost relevantní pro rozhodnutí v případě, že to považuje za nutné. Z toho vyplývá, že pravomoci soudního orgánu v rámci přezkumu nemohou být v žádném případě omezeny pouze na skutečnosti předložené dotčeným správním orgánem.*“ Jinými slovy, správní soud, který rozhoduje o zákonnosti prodloužení doby zajištění (případně o žádosti o propuštění ze zajištění), musí být schopen rozhodnout o všech věcných a právních okolnostech relevantních pro určení, zda je zajištění odůvodněné, což vyžaduje důkladný přezkum konkrétních skutečností každého jednotlivého případu.

89. Povinnosti v soudním přezkumu zohlednit významnou změnu okolností *prima facie* brání již samotné procedurální nastavení soudního řádu správního. I dle stávající judikatury správních soudů se však již pravidlo zakotvené v § 75 odst. 1 s. ř. s., dle něhož jsou soudy při přezkumu správních rozhodnutí vázány skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, bez dalšího neuplatní. Správní soudy toto pravidlo v případě přezkumu zákonnosti zajištění (či jeho prodloužení) prolomily, když stanovily, že § 75 odst. 1 s. ř. s. nelze aplikovat v případech, kdy se po vydání rozhodnutí o zajištění změnil skutkový stav do té míry, že by zajištění mohlo být v rozporu s čl. 3 Úmluvy [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50; obdobně pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 193/2019-48 (v případě zajištění podle zákona o azylu)]. Nelze přitom opomenout, že k prolomení pravidla přezkumu *ex tunc* a potřebě *ex nunc* rozhodování dospěl Nejvyšší správní soud právě na podkladě Veřejným ochráncem práv namítaných změn okolností, jako je zhoršení zdravotního stavu spojeného se statusem zvláště zranitelné osoby, a na podkladě konkrétních případů, které z vlastní činnosti vyjádření Veřejného ochránce práv explicitně vyzdvihuje (tedy jednalo se o meritorní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve vyjádření citovaných případech). Ostatně podobně se vyslovil i Ústavní soud, když k právu na soudní ochranu a zákazu nelidského zacházení při přemístění cizince dle nařízení Dublin III dospěl k závěru, že pravidlo koncentračního mechanismu obsažené v § 109 odst. 5 s. ř. s. (nemožnost navrhopat nové skutečnosti až v řízení o kasační stížnosti) může být prolomeno jinou normou, která požívá aplikační přednost podle čl. 10 Ústavy, jakou je i čl. 3 Úmluvy, zaručující právo nebýt mučen či podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu (nálezný sp. zn. III. ÚS 3997/19 ze dne 19. 5. 2020).

90. S ohledem na recentní ústavněkonformní judikaturu správních soudů se osobám omezeným na osobní svobodě na základě zajištění podle zákona o pobytu cizinců i zákona o azylu dostává plného přezkumu okolností podstatných pro závěr o zákonnosti trvání zajištění. Brojí-li jedinec proti rozhodnutí o zajištění (či jeho prodloužení), správní soudy v probíhajícím řízení zohlední i významné okolnosti vzešlé po vydání těchto rozhodnutí, přičemž nové skutečnosti (jako je změna podmínek, zhoršení zdravotního stavu), lze namítat poprvé až v řízení před Nejvyšším správním soudem (již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50, a ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 193/2019-48, nálezný Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3997/19 ze dne 19. 5. 2020). Tyto závěry lze dle Ústavního soudu rozumně vztáhnout i na probíhající soudní řízení o přezkumu rozhodnutí podle 129a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Takto nastíněný efektivní přezkum umožňuje zajištěné osobě s významně zhoršeným zdravotním stavem přístup k soudu v přiměřené době – tak, aby doba zajištění po změně

zdravotního stavu nedosahovala minimální úroveň závažnosti nezbytné pro to, aby další umístění osoby v detenci představovalo nelidské zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy.

91. Nad rámec Ústavní soud dodává, že výše uvedené závěry o ústavní konformitě napadeného ustanovení nic nemění na tom, že by napadená úprava mohla být k cizincům omezeným na osobní svobodě vstřícnější, než požaduje minimální standard Úmluvy. Toho by bylo možné dosáhnout jak odstraněním omezující procedurální podmínky § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tak jejím uplatněním pouze na materiálně totožné žádosti, jako tomu bylo v někdejší úpravě dle občanského soudního řádu. Lze si rovněž představit stanovení kratší žalobní lhůty pro přezkum zákonnosti (prodloužení doby) zajištění a negativního rozhodnutí o žádosti o propuštění (jako například při přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění, kde je v § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců modifikována obecná žalobní lhůta na pouhých 10 dnů). Tyto nástroje by mohly, příkladmo, vést k ještě častější a pružnější periodicitě přezkumu.

IX. Závěr

92. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadený § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců není v rozporu s ústavním pořádkem, resp. s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny, jakož i s právem na osobní svobodu podle čl. 8 Listiny a právem na přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl o zamítnutí návrhu na zrušení napadeného ustanovení.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 19. července 2022

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu