

16**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 41/17 dne 27. listopadu 2018 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radvana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem, AK se sídlem Ječná 548/7, Praha 2 – Vinohrady, na zrušení ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) a § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jakož i ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

I. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) a § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění 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, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění 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, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění**I.****Obsah návrhu na zrušení ustanovení zákona**

1. Skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „navrhovatelé“) navrhla Ústavnímu soudu, aby v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zrušil ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) a ustanovení § 172 odst. 6. Skupina senátorů dále navrhla, aby Ústavní soud zrušil ustanovení § 46a odst. 9 s ustanovením § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“). Návrh byl tematicky rozdělen podle napadených ustanovení do dvou samostatných celků: na otázku ústavnosti zastavení řízení správním orgánem v některých věcech o povolení pobytu v České republice [viz výše § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] cizincům, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů České republiky, a na otázku ústavnosti limitace soudního přezkumu v některých věcech, v nichž došlo k ukončení omezení osobní svobody (ukončení zajištění osoby, ukončení nepovolení vstupu na území České republiky z přijímacího střediska na mezinárodním letišti; viz zbylá tři ustanovení výše).

2. Napadené ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců umožňuje zastavení řízení o povolení k pobytu, jestliže cizinec ze třetí země, který je rodinným příslušníkem občana České republiky (dále též „cizinec-rodinný příslušník občana České republiky“ nebo též jen „žadatel“), požádal o vydání povolení k přechodnému pobytu nebo k trvalému pobytu, přestože v době podání žádosti neměl oprávnění pobývat na území České republiky. K zastavení řízení podle tohoto ustanovení dochází i v případě, že cizinec-rodinný příslušník občana České republiky požádal o zmíněná pobytová oprávnění v době platnosti výjezdního příkazu. Podle téhož ustanovení se uvedená pravidla neuplatní v případě podání žádosti v době platnosti výjezdního příkazu vydaného po uplynutí oprávnění k pobytu na základě doplňkové ochrany nebo v případě, že se cizinec sám vzdá azylu.

3. Navrhovatelé namítají, že toto ustanovení obsahuje legislativní chybu. Ustanovení odst. 1 § 169r zákona o pobytu cizinců obsahuje výčet důvodů zastavení správního řízení spočívajících v konání či nekonání cizince, přičemž v návěti prvního odstavce jsou slova „jestliže cizinec“ a pod některými písmeny se pokračuje celou větou uvozenou vztahným zájmenem „který“; pod jinými se pokračuje přímo slovesem. V předmětné normě sub j), začínající oním vztahným zájmenem, však věta není ukončena, což evokuje dvojí interpretaci. Buď v textu zájmeno přebývá, nebo v neukončené větě chybí další podmínka pro zastavení řízení.

4. Předmětné ustanovení nelze podle navrhovatelů použít i pro rozpor s unijním právem. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) vztahující se k právu volného pohybu totiž platí, že samotný neoprávněný vstup nebo neoprávněný pobyt nepředstavují dostatečný důvod pro omezení práva volného pohybu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Popsaný rozpor s unijním právem je zřejmě důvodem, proč se napadené ustanovení vztahuje pouze na cizince-rodinné příslušníky občanů České republiky (viz bod 2 výše).

5. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že práva ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice č. 2004/38“) se vztahují i na rodinného příslušníka občana Evropské unie, pokud žádá o povolení k pobytu v tom členském státě Evropské unie, jehož občanství dotyčný občan Evropské unie má. Jedná se též o situaci, ve které občan Evropské unie využil právo volného pohybu po jiných členských státech a vrací se do svého domovského státu s cizincem ze země mimo Evropskou unii, který se v mezidobí stal jeho rodinným příslušníkem. Pokud členský stát Evropské unie zamezuje získání povolení k pobytu tomuto cizinci, upírá tím podle judikatury Soudního dvora současně i občanu Evropské unie možnost skutečně využít podstatné části svých statusových práv.

6. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců znemožněním legalizace pobytu cizinců-rodinných příslušníků občanů České republiky zakládá ve stanovených situacích nerovné zacházení mezi těmito cizinci a rodinnými příslušníky občanů jiných států Evropské unie. Znemožňuje vydat povolení k pobytu cizinci-rodinnému příslušníkovi občana České republiky, který pobývá v České republice, přestože nemá oprávnění zde pobývat, nebo má výjezdní příkaz. Výjezdní příkaz není – podle navrhovatelů – správním aktem, který by zakládal povinnost cizince vycestovat z České republiky. Podle ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců přitom například platí, že žádost o povolení k trvalému pobytu může podat za tam stanovených podmínek cizinec, který v České republice pobývá po skončení řízení o mezinárodní ochraně. Nelze tedy tvrdit, že by podávání žádostí o povolení k pobytu s výjezdním příkazem bylo obecně nepřijatelné.

7. Osoby, na které napadené ustanovení dopadá, mají reálně dvě možnosti. Buď musí vycestovat z území České republiky a požádat si jako rodinný příslušník občana Evropské unie o vstupní vízum podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Po získání tohoto víza mohou přicestovat na toto vízum do České republiky a podat žádost

o povolení k pobytu z titulu rodinné vazby k občanovi České republiky. Druhou možností je nevycestovat a požádat o vydání víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců. Při vycestování však může cizinec-rodinný příslušník občana České republiky čelit překážkám právní, zdravotní, finanční či rodinné povahy. Nelze pominout ani důkazní obtíže v rámci následného řízení o žádosti o vstupní vízum. Ve vztahu k druhé uvedené možnosti navrhovatelé uvádí, že podle aktuální úpravy v zákoně o pobytu cizinců by povolení k pobytu za účelem soužití s občanem České republiky prostřednictvím institutu strpění pobytu mohli dosáhnout pouze někteří rodinní příslušníci občanů České republiky. Rozhodování o udělení víza za účelem strpění pobytu je navíc podle ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyňato ze soudní kontroly.

8. Navrhovatelé zdůrazňují, že ze zdůvodnění pozměňovacího návrhu poslance Václava Klučky, na jehož základě Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) přijala napadenou úpravu, nelze ve vztahu k ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dovodit žádný legitimní cíl, který by sledovalo. Navrhovatelé si dokáží představit tři možné legitimní cíle: a) sankci pro cizince za to, že se dostali do situace, na kterou dopadá napadené ustanovení (tj. že v České republice pobývají neoprávněně, případně že jim správní orgán vydal výjezdní příkaz), b) opatření zaměřené na prevenci porušování imigračních pravidel anebo c) usnadnění řízení o povolení k pobytu pro cizince-rodinné příslušníky občanů České republiky. K prvním možným cílům navrhovatelé uvádí, že pro vydání výjezdního příkazu není nutné, aby cizinec předtím porušil jakoukoli právní povinnost. Třetí cíl by se zcela zjevně míjel účinkem: pro posouzení, zda cizinec splňuje definiční znaky rodinného příslušníka a zda splňuje i další zákonem stanovené podmínky pro vydání povolení k pobytu, nemůže v žádném ohledu pomoci, pokud cizinec před podáním příslušné žádosti bude muset odcestovat do ciziny a zase se vrátit do České republiky a zde žádost podat. Zbývá tedy druhá možnost, že napadené ustanovení je opatřením preventivním. Navrhovatelé se pak navíc domnívají, že ze samotného podání žádosti o vydání povolení k pobytu nemůže vzniknout žádná újma veřejnému zájmu.

9. Další námitka navrhovatelů argumentuje nepřiměřeností zásahu ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců do práva na rodinný život dotčených osob. Navrhovatelé vědí, že neexistuje ústavně zaručené právo cizince na povolení k pobytu v České republice. Napadené ustanovení však zasahuje nejen do práva cizince na ochranu jeho soukromého a rodinného života, ale zasahuje zejména do práva na ochranu soukromého a rodinného života českých občanů, kteří s ním osobní vztah sdílejí. Uvedené právo přitom vyplývá z principu občanství a je součástí státoobčanského svazku.

10. Zbývá ustanovení (viz bod 1) dopadají na soudní řízení správní, a tedy na soudní přezkum příslušných omezení osobní svobody cizinců. Na základě této skupiny napadených ustanovení se zastavuje soudní přezkum uvedených omezení osobní svobody cizinců, jakmile tato omezení jejich osobní svobody skončí.

11. Ve vztahu k těmto ustanovením navrhovatelé upozorňují, že se již v aplikační praxi vyskytly vážné pochybnosti o jejich souladu s unijním právem. Nejvyšší správní soud předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru a vyslovil též názor, že ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu nelze aplikovat v řízení před krajským soudem v situaci, kdy ještě neproběhl věcný přezkum zákonnosti zajištění ani v jednom stupni řízení před správními soudy (viz usnesení ze dne 23. 11. 2017 č. j. 10 Azs 252/2017-43). Zastavení řízení o žalobě by podle Nejvyššího správního soudu připravilo cizince o jakýkoli soudní přezkum rozhodnutí o omezení jeho osobní svobody. Podle Nejvyššího správního soudu napadená ustanovení odporují unijnímu právu i proto, že mu ukládají paušální povinnost zastavovat řízení o předmětných kasačních stížnostech.

12. Protiústavnost ustanovení omezujících soudní přezkum omezení osobní svobody navrhovatelé postupně opětovně shrnují mj. tak, že omezují soudní přezkum některých rozhodnutí, kterými se omezuje osobní svoboda, a zakládají nedůvodnou, nepřiměřenou a znevýhodňující výjimku ze standardního řízení o soudním přezkumu správních rozhodnutí; dále zakládají nerovné zacházení mezi osobami

zbavenými osobní svobody podle zákona o pobytu cizinců či zákona o azylu a osobami zbavenými osobní svobody na základě jiných ustanovení českého práva, přičemž jde o nepřímou diskriminaci první skupiny osob na základě státního občanství; bez věcného zdůvodnění upírají zajištěným cizincům právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím; opět bez věcného zdůvodnění upírají některým osobám právo na náhradu nákladů soudního řízení; představují také zásah do práva na vlastnictví, protože někteří zajištění cizinci musí hradit náklady na svůj pobyt v detenčních zařízeních, aniž by měli možnost dosáhnout vyslovení nezákonnosti omezení své osobní svobody, a konečně napadená ustanovení vytváří nepřiměřený vztah mezi svým účelem a možnými důsledky své aplikace. K těmto tvrzením se pak navrhovatelé rozsáhle opakovaně vracejí, což Ústavní soud ve zbytku rekapitulace jejich podání přiměřeně zohlednil.

13. Před přijetím napadených ustanovení existovala možnost dosáhnout zrušení rozhodnutí omezujícího osobní svobodu i v době, kdy toto omezení osobní svobody již netrvalo. (V případě přezkumu jiných správních rozhodnutí lze dosáhnout jejich zrušení i v době, kdy toto rozhodnutí již nemá vůči žalobci praktické právní dopady.) V případě rozhodnutí, na něž dopadají napadená ustanovení, to možné není. Napadená ustanovení vedou k úplnému vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o omezení osobní svobody, pokud toto omezení skončí dříve, než správní soud meritorně rozhodne o žalobě proti takovému rozhodnutí. Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručuje právo toho, kdo tvrdí zkrácení svých práv v důsledku rozhodnutí orgánu veřejné správy, na vydání meritorního rozhodnutí ve věci; nejde tu jen o právo podat žalobu.

14. Napadená ustanovení zakládají znevýhodňující odchylku od standardní úpravy soudního řízení správního. Navrhovatelé upozorňují na institut tzv. uspokojení navrhovatele podle § 62 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále též jen „s. ř. s.“) s tím, že napadená ustanovení mají širší dopad než tento institut. Je třeba zdůraznit, že navrhovatelé mají podle soudního řádu správního v případě svého uspokojení právo volby, zda na projednání věci dále trvat, nebo zda nechat řízení zastavit. V případě napadených ustanovení ovšem toto právo nemají.

15. Podle pozměňovacího návrhu poslance Klučky je účelem napadených ustanovení také snaha odbřemenit správní soudnictví. Důsledkem žalob, kterých se napadená ustanovení týkají, má být propuštění cizince. Další vedení řízení o žalobě je proto nadbytečné. To je však pouze část zájmů, které mohou žalobci brojící proti rozhodnutím omezujícím jejich osobní svobodu oprávněně sledovat. Dalším cílem je tu dosažení rozhodnutí, které shledá omezení osobní svobody nezákonným. K uplatnění napadených ustanovení kromě toho nemusí vždy dojít v momentu propuštění cizince na svobodu. Napadená ustanovení se totiž použijí i v případě tzv. přezajištění, tedy při omezení osobní svobody cizince podle jiného zákonného ustanovení. Mezi okamžikem ukončení omezení osobní svobody např. podle zákona o pobytu cizinců a novým omezením osobní svobody např. podle zákona o azylu však v případě přezajištění nedochází k propuštění cizince na svobodu.

16. Napadená ustanovení jsou ve vztahu ke sledovanému účelu zcela nepřiměřená. K přímému naplnění tohoto účelu (zastavení řízení) může v praxi dojít následujícími způsoby: jednak po propuštění cizince na svobodu, ať již na základě uplynutí doby podle původního rozhodnutí o omezení osobní svobody, nebo na základě nového správního aktu; dále po úspěšné realizaci výkonu rozhodnutí o opuštění českého území; a konečně po přezajištění. Podle ustanovení § 172 odst. 4 a 5 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 8 a § 73 odst. 7 zákona o azylu musí krajské soudy rozhodnout o žalobách proti rozhodnutím omezujícím osobní svobodu cizinců v krátkých lhůtách. Žalovaný správní orgán musí do pěti dnů předat soudu spis a správní (krajský) soud musí do sedmi pracovních dnů rozhodnout. Samotnou správní žalobu může cizinec podat jen ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí o omezení osobní svobody. Propuštění cizince na svobodu před rozhodnutím krajského soudu proto bude spíše výjimkou. Důvody pro omezení osobní svobody cizince by musely odpadnout v řádu dnů po omezení osobní svobody nebo by správní orgán musel délku zajištění cizince stanovit na velmi krátkou dobu.

17. Podle navrhovatelů se proto budou napadená ustanovení nesrovnatelně častěji aplikovat v řízeních o kasačních stížnostech před Nejvyšším správním soudem. Tento soud přísně lhůty k vydání rozhodnutí nevážou. K ukončení zajištění dojde i v případě, že krajský soud zruší rozhodnutí o omezení osobní svobody. Tak se prakticky vyloučí podání kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, kterým tento správní soud žalobě vyhoví a správní rozhodnutí o omezení osobní svobody zruší. Lze se tedy domnívat, že napadená ustanovení především citelně omezí činnost Nejvyššího správního soudu. Rozhodování Nejvyššího správního soudu má přitom systémovou povahu. Podrobení jeho rozhodovací činnosti vývoji správní kauzy po vydání přezkoumávaného rozsudku krajského soudu jde zcela proti smyslu zákona. Napadená ustanovení tedy mohou prakticky odbřemenit pouze Nejvyšší správní soud za cenu citelného omezení jeho sjednocovací role a znevýhodnění části žalobců.

18. Napadená ustanovení podle navrhovatelů zakládají také nerovné zacházení mezi těmi, na něž dopadají, a ostatními osobami, jejichž osobní svoboda byla omezena podle jiných ustanovení právního řádu. Upírají možnost domoci se náhrady škody za nezákonné omezení osobní svobody. Vznik práva na náhradu újmy podmiňuje ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“) zrušením či změnou rozhodnutí, které způsobilo škodu. Podle napadených ustanovení však osoba omezená na osobní svobodě nebude mít možnost dosáhnout zrušení rozhodnutí o svém zajištění, pokud během soudního řízení správního skončí omezení osobní svobody, což bude mít za následek zastavení soudního řízení.

19. Navrhovatelé dodávají, že v případě zastavení soudního řízení správního podle napadených ustanovení a podle ustanovení § 47 písm. c) s. ř. s. nemůže žalobci vzniknout právo na náhradu nákladů řízení. To platí bez ohledu na důvodnost žaloby (viz § 60 odst. 3 s. ř. s.). Napadená procesní úprava tedy neumožňuje soudům přiznat náhradu nákladů řízení žalobci, který oprávněně brojil proti nezákonnému rozhodnutí, což odporuje judikatuře Ústavního soudu [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. I. ÚS 351/05 (N 94/41 SbNU 253)].

20. Navrhovatelé konečně vytýkají napadeným ustanovením nedostatek racionality. Jestliže krajský správní soud vyhoví žalobě cizince proti rozhodnutí o jeho zajištění, následuje propuštění cizince na svobodu. Na základě napadených ustanovení však již ani žalované správní orgány nemohou podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Nad rozhodováním krajských soudů ve věcech přezkumu omezování osobní svobody podle zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu, pokud krajský soud žalobě vyhoví, tedy není žádná kontrola. Vůči eventuálním excesům tak zbývají pouze instituty kárné odpovědnosti soudce či instituty trestního práva.

II.

Vyjádření účastníků, vedlejších účastníků a dalších osob k obsahu návrhu

21. Ústavní soud podle ustanovení § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) jako účastníky řízení a vládu České republiky (dále jen „vláda“) spolu s Veřejnou ochránkyní práv jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřily k obsahu návrhu. Ústavní soud požádal o vyjádření se k návrhu podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu i ministra spravedlnosti a ministra vnitra.

22. Poslanecká sněmovna i Senát se k návrhu vyjádřily. Jejich vyjádření Ústavní soud shrnuje níže v částech II. a) a II. b).

23. Vláda na svém zasedání konaném dne 31. 1. 2018 přijala usnesení č. 74, kterým rozhodla, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

24. Ministr spravedlnosti ve svém vyjádření uvedl, že se ministerstva ve veškeré své činnosti řídí nejen ústavními a ostatními zákony, ale též usneseními vlády. Ministerstvo musí dbát, aby se svým postupem nedostávalo do kontextuálního rozporu s účelem takového usnesení, resp. aby usnesení vlády nekonkurovalo *de facto*. Pokud vláda jako celek vyjádřila svou vůli nevstupovat do řízení před Ústavním soudem, a nevyjevit tak svou vlastní procesní pozici, předurčila tím i postoj ministerstva. Individuální stanovisko ministra spravedlnosti k návrhu je proto konzumováno stanoviskem vlády. Ministr spravedlnosti tedy nepřipojil žádný procesní návrh. Vyjádření ministra vnitra je předmětem podrobné rekapitulace níže.

25. Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření navrhovatelům k replice, ti však již své podání nedoplňovali; ostatně vzhledem k jejich mimořádně rozsáhlému a takřka veškeré aspekty věci vyčerpávajícímu textu to ani nebylo nezbytné.

II. a)

Vyjádření Poslanecké sněmovny

26. Poslanecká sněmovna popsala průběh legislativního procesu přijímání napadené úpravy. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk č. 990 dne 13. 12. 2016. Návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou ve druhém čtení konaném dne 20. 3. 2017. V podrobné rozpravě vystoupili se svými pozměňovacími návrhy dva poslanci, z nichž poslanec Václav Klučka ve svém pozměňovacím návrhu navrhl vložit do ustanovení § 169r odst. 1 zákona o pobytu cizinců napadené písmeno j). V další části svého pozměňovacího návrhu navrhl též poslanec vložení napadeného odstavce 6 do § 172 zákona o pobytu cizinců, odstavce 9 do § 46a zákona o azylu a odstavce 8 do § 73 zákona o azylu. Pro první část pozměňovacího návrhu hlasovalo ze 159 přítomných poslanců 104 poslanců, osm bylo proti návrhu. V případě druhé části hlasovalo pro návrh 98 poslanců a 26 poslanců bylo proti návrhu. Dne 7. 4. 2017 Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve znění tohoto pozměňovacího návrhu. Po zamítnutí návrhu zákona Senátem jej Poslanecká sněmovna schválila svým hlasováním dne 27. 6. 2017, kdy z přítomných 145 poslanců byl zákon přijat většinou 113 poslanců, 9 bylo proti.

II. b)

Vyjádření Senátu

27. Senát shrnul vyjádření některých senátorů při projednávání návrhu zákona na 7. schůzi konané dne 31. 5. 2017. Svým usnesením č. 166 z téhož dne rozhodl Senát o zamítnutí návrhu zákona. Z přítomných 73 senátorů bylo pro zamítnutí návrhu zákona 42. Proti hlasovalo 15 senátorů.

II. c)

Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

28. Veřejná ochránkyně práv se s návrhem na zrušení všech napadených ustanovení plně ztotožnila. Zpochybnila ústavnost legislativního procesu, neboť z pozměňovacího návrhu poslance Klučky vyplynulo, že jej připravilo Ministerstvo vnitra, které tak obešlo závazná pravidla pro přijímání nových právních předpisů. Vyhnulo se procesu vypořádání připomínek dotčených státních orgánů i dalších připomínkových míst. Změny, které pozměňovací návrh přinesl, by pravděpodobně v řádném připomínkovém řízení neobstály.

29. Napadené ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců se stalo jediným ustanovením tohoto zákona, které rozlišuje mezi rodinnými příslušníky migrujících občanů (Evropské unie) a nemigrujících občanů České republiky. Cizinci-rodinní příslušníci občanů České republiky se mohou dovolávat přímého účinku unijního práva, vrací-li se s touto osobou občan České republiky do svého domovského státu poté, co s ní rozvíjel nebo upevnil rodinný život během pobytu v jiném členském

státě. Podle judikatury Soudního dvora platí, že nelegální vstup či pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie není sám o sobě důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, resp. zastavení řízení o takové žádosti. To podle téže judikatury nebrání tomu, aby členský stát Evropské unie za porušení migračních pravidel uplatnil vůči takovému rodinnému příslušníkovi jiné sankce, které nenarušují svobodu pohybu a pobytu, jako je pokuta. Nutnou podmínkou je však jejich přiměřenost. Napadené ustanovení, které znemožňuje cizincům-rodinným příslušníkům občanů České republiky podat žádost o povolení k pobytu, tedy zjevně odporuje unijnímu právu. Současně je porušeno právo na ochranu soukromého a rodinného života zakotvené v čl. 10 odst. 2 Listiny a v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

30. K napadeným ustanovením vztahujícím se k zastavení soudního přezkumu omezení osobní svobody Veřejná ochránkyně práv uvedla, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře považuje za ukončení zajištění také tzv. přezajištění. Napadená právní úprava proto v určitých případech odepírá soudní ochranu i osobám stále zbaveným osobní svobody. V případech ukončení zajištění před rozhodnutím správního soudu se odepírá cizincům možnost domoci se posouzení zákonnosti zbavení osobní svobody včetně odškodnění za jeho případnou nezákonnost. Obdobné zastavení řízení před meritorním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu také odporuje ústavním požadavkům. Ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy neukládá státům zřídít více než jednu soudní instanci pro přezkum zákonnosti detence. Pokud však sám stát vytvořil systém, který s druhou soudní instancí počítá, musí podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva i u této instance přiznat stejné záruky jako v prvním stupni. Napadená právní úprava se dotýká ve velké míře rozhodování a sjednocovací praxe Nejvyššího správního soudu. Již v nálezu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.) přitom Ústavní soud uvedl: „požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (...) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní.“

II. d)

Vyjádření ministra vnitra

31. Ministr vnitra uvedl, že na ústavnost přijetí napadených ustanovení nemá žádný vliv, že Ministerstvo vnitra spolupracovalo na poslaneckém návrhu. Zákon o pobytu cizinců je velmi složitým zákonem, proto je logické, že se poslanec Klučka obrátil se žádostí o pomoc na gestora předpisu. Stejně tak nemá vliv na aplikovatelnost ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců legislativně-technická chyba spočívající v nadbytečném vložení uvozujícího slova „který“. Jedná se o evidentní pochybení, nikoliv úmysl zákonodárce zamýšlejícího tuto větu dále rozvíjet, jak spekulují navrhovatelé.

32. K § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministr uvedl, že se týká pouze cizinců, kteří pobývají na území České republiky nelegálně, nebo cizinců, jejichž pobyt na území České republiky byl ukončen. Toto ustanovení neodporuje unijnímu právu a nemá diskriminační charakter. Osobní působnost směrnice 2004/38 se omezuje na občany Evropské unie, kteří se stěhují nebo pobývají v jiném členském státu, jehož státními příslušníky nejsou, a na jejich rodinné příslušníky, kteří je doprovázejí nebo následují. Judikaturu Soudního dvora, na kterou poukazují navrhovatelé a Veřejná ochránkyně práv, nelze vztáhnout na situace, na které dopadá ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

33. Porušení zákazu diskriminace lze namítat pouze v souvislosti s určitým právem. Protože práva podle směrnice 2004/38 svědčí pouze rodinným příslušníkům občanů Evropské unie, kteří vykonali právo volného pohybu, nemůže jít o diskriminaci, jestliže vnitrostátní právo obsahuje částečně odchylnou úpravu pro cizince-rodinné příslušníky občanů České republiky, kteří právo volného pohybu nevykonali. V období od účinnosti napadeného ustanovení do 31. 12. 2017 bylo podáno celkem 1 569 žádostí o vydání povolení k přechodnému pobytu. Řízení o nich bylo zastaveno zatím pouze ve 22 případech. Tato čísla ilustrují důvodnost existence napadeného zákonného ustanovení. Svědčí to rovněž o tom, že Ministerstvo vnitra pobyt rodinných příslušníků arbitrárně neztěžuje.

34. Není-li cizincům prodlouženo jejich dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu nebo je-li dokonce zrušeno, pak je podle ministra vnitra především v jejich vlastním zájmu, aby o vydání povolení požádali včas (tedy ještě v době platnosti pobytového oprávnění) a vyhnuli se nutnosti vycestovat z České republiky. Má-li cizinec-rodinný příslušník občana České republiky za to, že jeho vycestování z území České republiky do země původu nebo do země, kde by mohl požádat o udělení krátkodobého víza, není vůbec možné, pak by měl sám požádat o udělení dlouhodobého víza podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Jestliže důvody pro jeho udělení neexistují, pak by měl z České republiky vycestovat. Ministr vnitra proto navrhl, aby Ústavní soud návrh na zrušení ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítl.

35. Problematikou zajištění cizinců se v minulosti zabýval Ústavní soud, kterému podle ministra nevádí výrazně nižší standard soudní ochrany zajištěných cizinců oproti například českým občanům v trestní vazbě. Zajištění cizinců není výslovně zmíněno v čl. 8 Listiny, nemá tedy svůj specifický ústavněprávní základ. Pokud není správní rozhodnutí o zajištění cizince podrobena automatické kontrole soudní mocí, neodporuje to ústavnímu pořádku. Záměrem napadených ustanovení zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu o zastavení soudního přezkumu po ukončení zajištění bylo odstranit zbytečnou zátěž správních soudů a posílit bezpečnost České republiky po dosažení cíle sledovaného žalobou či kasační stížností, tedy po propuštění cizince z detence. Je-li podána kasační stížnost, je třeba si uvědomit, že soudní přezkum vydaného správního rozhodnutí o zajištění cizince již proběhl. Z dosavadní judikatury Soudního dvora, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ani z českého ústavního pořádku nelze dovodit povinnost dvojinstančního soudního přezkumu správního rozhodnutí.

36. Navrhovatelé zcela opomíjejí specifickou institutu zajištění, kterým je omezena osobní svoboda cizince. Správní orgán má v těchto případech povinnost konat co nejrychleji, jakmile důvod zajištění pominul. Ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců *de facto* zakotvuje tentýž postup, jaký předvídá § 62 s. ř. s. v podobě institutu uspokojení navrhovatele. Cílem napadených ustanovení není diskriminovat cizince, nýbrž chránit veřejný zájem. Pokud by se cizinec chtěl domáhat náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu, může k tomu využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle ustanovení § 82 s. ř. s., případně může požadovat náhradu škody způsobené samotným zajištěním, tj. nesprávným úředním postupem podle ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění zákona č. 160/2006 Sb. O povinnosti hradit náklady za detenci je vydáváno správní rozhodnutí, cizinci se tedy mohou bránit i proti tomuto rozhodnutí.

37. Ministr vnitra upozornil, že většina cizinců zneužívá žádost o vydání povolení k přechodnému či trvalému pobytu k dočasné legalizaci jejich pobytu na území České republiky, případně k odvrácení hrozícího vyhoštění bez reálného vztahu k občanu Evropské unie. Napadená ustanovení dopadají na tato zjevně účelová jednání, lze je tak označit za legitimní a zahrnout je pod veřejný zájem státu na účinné kontrole imigrace, který ve své judikatuře jako legitimní uznává i Evropský soud pro lidská práva (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 6. 2011 ve věci *Osman proti Dánsku*, stížnost č. 38058/09, § 58). Proto ministr žádal nevyhovět ani návrhu na zrušení ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu.

III.

Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

38. Podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 18 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelé splňují.

39. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování podle ustanovení § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

IV.

Legislativní proces přijetí napadených ustanovení

40. Ústavní soud v intencích ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda byla napadená ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Shledal, že legislativní proces vedoucí k přijetí napadených ustanovení vyhověl ústavním požadavkům, jak je patrné již z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu (body 26 a 27 výše).

V.

Dikce napadených ustanovení

41. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zní takto:

„§ 169r Zastavení řízení

(1) Usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec

(...)

j) který podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana České republiky nebo k trvalému pobytu podle hlavy IVa v době, kdy podle tohoto zákona není oprávněn pobývat na území, nebo v době platnosti výjezdního příkazu; to neplatí, pokud je žádost podána v době platnosti výjezdního příkazu vydaného poté, co cizinci uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany, nebo poté, co se svým prohlášením vzdal azylu,“

42. Ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zní takto:

„§ 172 Žaloba

(...)

(6) V případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

43. Ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu zní takto:

„§ 46a

(...)

(9) V případě, že je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ministerstvo neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

44. Ustanovení § 73 odst. 8 zákona o azylu zní takto:

„§ 73

Řízení v přijímacím středisku nebo na mezinárodním letišti

(...)

(8) V případě, že je žadateli nebo cizinci umožněn vstup na území před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o nepovolení vstupu na území nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby, po kterou nelze vstup na území povolit, soud řízení o žalobě zastaví. O umožnění vstupu na území žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ministerstvo neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

VI.

Meritorní přezkum návrhu

VI. a)

Obecná východiska

45. Podle záruky zakotvené v čl. 4 Ústavy České republiky jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Toto negativní kompetenční pravidlo brání zákonodárci v přijetí takové právní úpravy, která by v jednotlivých případech odňala ochranu základních práv a svobod soudům.

46. 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.

47. Právo na přístup k soudu, jež náleží k hlavním atributům demokratického právního státu, může podléhat zákonným omezením. Stanovená omezení však nesmí bránit přístupu k soudu takovým způsobem či do té míry, že by bylo právo určité osoby zasaženo ve své podstatě. Omezení jsou ústavně souladná jen tehdy, sledují-li legitimní cíl za předpokladu rozumné rovnováhy mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 5. 1985 ve věci *Ashingdane proti Spojenému království*, stížnost č. 8225/78, § 57; rozsudek ze dne 20. 4. 2004 ve věci *Bulena proti České republice*, stížnost č. 57567/00, § 29).

48. Uvedené limity platí, i v relaci přístupu k soudu a meritorního rozhodnutí, v této projednávané věci. Právo na přístup k soudu se nevyčerpává pouhým předložením věci k rozhodnutí, ale obsahuje také, po řádném průběhu řízení, právo na rozhodnutí o ní soudem (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2009 ve věci *Kohlhofer a Minarik proti České republice*, stížnosti č. 32921/03, 28464/04, 5344/05, § 90; blíže Kmec, J. Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 664–668, komentář J. Kmece).

49. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny zaručuje jednotlivci, který tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud s návrhem na přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí; zákon může stanovit výluky z tohoto pravidla. Jde o konkretizaci čl. 4 Ústavy České republiky ve vztahu k rozhodování orgánů veřejné správy, podle níž navíc (druhá věta citovaného ustanovení Listiny) nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

50. Ústavní přezkum napadených ustanovení vychází z priority výše uvedených procesních garancí zaručených ústavním pořádkem, neboť jen skrze ně lze efektivně chránit materiální obsah konkrétního základního práva či svobody. Legitimní cíl všech ustanovení bylo nutné dovodit především ze samotného jejich znění (i v kontextu obou novelizovaných zákonů) a z vyjádření ministra vnitra k ústavnímu přezkumu. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění 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, se totiž zabývala, s výjimkou několika pasáží věcně souvisejících, výhradně jinými ustanoveními – přezkoumávané normy byly doplněny na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu. Klíčovou roli při předmětné kontrole norem představuje téma přístupu k soudu i ke správnímu orgánu příslušnému rozhodovat, neboť všechna přezkoumávaná ustanovení obsahují shodný moment zastavení řízení.

VI. b)

Přezkum ústavnosti ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců

51. V této části přezkumu ústavnosti muselo plénum Ústavního soudu zodpovědět otázku, zda má být dokončeno správní řízení o žádosti cizince-rodinného příslušníka občana České republiky o trvalý nebo přechodný pobyt za situace, kdy ten není oprávněn pobývat na území státu nebo mu již bylo příkazáno území České republiky opustit.

52. Takto postavený rámec velel předně zkoumat, zda napadené ustanovení sleduje určitý (a obhajitelný) legitimní cíl. V intencích zdrojů naznačených výše tu měla být legitimním cílem účinná kontrola migrace (k tomu srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 6. 2011 ve věci *Osman proti Dánsku*, stížnost č. 38058/09, § 58). Zvláštní zřetel byl kladen na zabránění nelegálních pobytů cizinců a na zvýšenou efektivitu správního řízení, neboť následným vycestováním cizince bez pobytového oprávnění z území státu ztrácí podle zákonodárce pokračování v řízení o povolení k pobytu smysl. Ministr vnitra ve svém vyjádření k návrhu akcentoval, že množství cizinců zneužívá žádosti o vydání povolení k přechodnému či trvalému pobytu k dočasné legalizaci svého pobytu na území České republiky či k odvrácení hrozícího vyhoštění bez reálného rodinného vztahu k občanu České republiky. Napadené ustanovení má podle něj této účelové praxi zabránit.

53. Ústavní soud nemá důvod měnit své předchozí závěry ohledně neexistence subjektivního ústavně zaručeného neomezeného práva cizinců na pobyt na území České republiky. Je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.)]. Podle ustanovení čl. 42 odst. 2 Listiny však cizinci požívají v České republice práva a svobody Listinou zaručené, nejsou-li příznány pouze českým občanům (např. volební právo). Přestože tedy subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, Listina cizincům zaručuje práva, která mohou být znemožněním pobytu dotčena, mezi něž patří i právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny).

54. Ve správním řízení o žádosti cizince o povolení k pobytu přezkoumává správní orgán, zda je cizinec skutečně rodinným příslušníkem občana České republiky; zjišťuje tedy též existenci faktické rodinné vazby. Primární ochrana základních práv cizince má být realizována v rámci tohoto správního řízení. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců však zákonným příkazem k zastavení řízení tuto ochranu odnímá, a brání tak nejen pokračování správního řízení, ale i násled-

nému přístupu k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Jde současně o soud, jenž je podle čl. 36 odst. 2 Listiny oprávněn přezkoumat zákonnost správního rozhodnutí, jestliže žadatel tvrdí, že jím byl na svých právech zkrácen.

55. Jakkoli napadené ustanovení není formulováno přímo jako vyluka ze soudního přezkumu konkrétního rozhodnutí ve správním řízení, je nasnadě, že obligatorní zastavení správního řízení, k němuž dochází, takový účinek má. Proti usnesení o zastavení řízení je sice přípustné odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců při Ministerstvu vnitra, avšak v takovém řízení již komise nemůže zkoumat, zda žadatel splňuje hmotněprávní podmínky pro vydání povolení k pobytu, ale pouze, zda byly dány důvody k zastavení řízení. Totéž platí i o navazujícím soudním řízení správním, jestliže cizinec-rodinný příslušník občana České republiky podá správní žalobu.

56. Právo na přístup k soudu se navíc nevyčerpává pouhým předložením věci k rozhodnutí příslušnému orgánu veřejné moci, ale obsahuje také právo na to, aby bylo za předpokladu průběhu řízení souladného se zákonem o věci meritorně rozhodnuto (bod 48 výše). Podle přezkoumávané právní úpravy však druhý z uvedených cílů práva na přístup k soudu nemůže být naplněn, neboť mu brání zastavení správního řízení. Porušením daného procesního práva tak dochází k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), znamenajícím protiústavní pozbytí práva na soudní ochranu jako základního znaku právního státu.

57. Legitimními cíli napadené právní úpravy jsou efektivní kontrola migrace a nepochybně též dodržování právních předpisů České republiky. Tyto cíle jsou však realizovány za pomoci procesního prostředku (institutu zastavení řízení), jímž se absolutizuje veřejný zájem a pomíjí zájem individuální. K realizaci vycestování cizince-rodinného příslušníka občana České republiky dochází za současného popření jeho práva požívat na území státu základní práva a svobody zaručené Listinou (ustanovení čl. 42 odst. 2). Chce-li se takový žadatel o povolení k pobytu domoci po zastavení řízení o své žádosti přece jen svého práva, nezbyvá mu než opětovně přicestovat do České republiky a podat žádost znovu. Postuluje-li judikatura pro případ omezení práva na přístup k soudu cestu poměřování hodnot a principů při hledání rozumné rovnováhy mezi použitým prostředkem a cílem právní regulace (bod 47), pak naplnění tohoto požadavku za daného stavu nelze dovodit.

58. Vyloučením procesních garancí ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, jejichž společným jmenovatelem je tu další postup správního řízení s následným právem na soudní přezkum správního rozhodnutí, dochází v neposlední řadě též k porušení základního práva žadatele na soukromý a rodinný život podle čl. 10 odst. 2 Listiny, podle okolností i ve spojení s ustanovením čl. 32 Listiny o ochraně rodičovství, rodiny a dětí. V intencích napadené právní úpravy je zajisté zřejmé, že podal-li žádost cizinec „jako rodinný příslušník občana České republiky“, má se tím na mysli aktivní legitimace k žádosti o povolení k pobytu a ve správním řízení se existence zákonných podmínek pro vydání takového povolení zjišťuje. To však nic nemění na faktu, že se zastavením řízení žadatel zbavuje možnosti svůj pobyt v České republice, byl-li by k němu podle zjištění správního orgánu (i fakticky) oprávněn, legalizovat a být na území státu v kontaktu se svým rodinným příslušníkem.

59. V podstatě okrajově zde Ústavnímu soudu nezbyvá než se vypořádat i s námitkou navrhovatelů vůči samotné textaci přezkoumávaného ustanovení. Přestože jsou obsahem uvozující společné části hypotézy předmětné právní normy slova „jestliže cizinec“, použitá na počátku odstavce 1 § 169r zákona o pobytu cizinců, navazuje se na ně – pod písmenem j) téhož odstavce ještě před slovy „podal žádost“ (po nichž následuje další znění podmínek podle zákona) – slovem „který“. Takové spojení evokuje možný záměr zákonodárce podmínit dispozici právní normy (zastavení řízení) ještě šířeji, o čemž však následující text sub j) vůbec nesvědčí. Za jiných okolností než při derogaci právní normy by však nic nebránilo výkladu popsaného legislativního lapsu i (pod)ústavně konformně podle smyslu zákona tak, že nadbytečné vztažné zájmeno nebude bráno v úvahu.

60. Výsledkem přezkumu ústavnosti prvního z napadených ustanovení zákona o pobytu cizinců je závěr, že jím byla porušena ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 10 odst. 2 Listiny, přičemž u prvních

dvou procesních záruk soudní ochrany jednotlivce nelze opomenout též porušení čl. 4 Ústavy České republiky, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci.

VI. c)

Společný přezkum ústavnosti ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců
a ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu

61. Motivem vedoucím zákonodárce k přijetí těchto napadených ustanovení, tedy presumovaným legitimním cílem, mělo zjevně být zjednodušení řízení, resp. snížení zátěže obecných soudů při správním přezkumu. Záměr od břemena soudy vycházel ze samotného faktu dosažení cíle sledovaného správním žalobou či kasační stížností: bylo-li ukončeno zajištění (dále též „detence“) cizince nebo žadatele o udělení mezinárodní ochrany, pak toto ukončení omezení (zbavení) osobní svobody naplňuje cíl sledovaný žadatelovou žalobou proti zajištění a přezkumné řízení vedené proti rozhodnutí o zajištění podle soudního řádu správního může být zastaveno, ať již ve fázi před krajským soudem, nebo v řízení o kasační stížnosti. Obdobně to platí ve vztahu k omezení osobní svobody žadatele v přijímacím středisku nebo na mezinárodním letišti (§ 73 odst. 8 zákona o azylu).

62. Navrhovatelé tu argumentují porušením práva na soudní ochranu skrze nerespektování garancí zakotvené v ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, podle níž nelze z pravomoci soudu vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto jejich tvrzení má oporu v interpretaci citovaného základního práva. I když soudní přezkum správního rozhodnutí o detenci probíhá, nelze jej v důsledku (stěžovateli napadeného) zastavení řízení dokončit.

63. I zde se tedy, podobně jako při úvahách o ústavnosti ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, opakuje problém dodržení procesních záruk jednotlivce. V sázce je znovu, vedle již zmíněného zásahu do práva na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, samotné právo na přístup k soudu. To je zajištěno, v intencích ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, celou soustavou procesních garancí plynoucích z ústavního práva na spravedlivý proces; právo na přístup k soudu stojí na jejím počátku. Nepřípustné omezení přístupu k soudu zde opět brání meritornímu projednání věci.

64. Přístup k soudu se uskutečňuje předložením věci soudu a po řádném průběhu řízení rozhodnutím o věci samé. Dochází-li však v průběhu řízení k jeho zastavení, pak – jakkoli se tak děje na základě natolik významné skutečnosti, jakou je ukončení detence – není ani právo na konečné rozhodnutí o věci (srov. bod 48) naplněno. Vzniklý procesní stav je z hlediska ústavní kontroly při srovnání všech čtyř napadených ustanovení pozoruhodný: zatímco v případě zastavení správního řízení o žádosti cizince-rodinného příslušníka občana České republiky nelze dosáhnout cíle jeho žádosti spočívajícího v povolení (trvalého nebo přechodného) pobytu, zastavením soudního přezkumu správního rozhodnutí o zajištění je cíle žaloby proti tomuto rozhodnutí *prima facie* („fakticky“) dosaženo, neboť správním orgánem bylo již ukončeno omezení osobní svobody. Přesto navrhovatelé plédují za „přesah“ oproti momentu rozhodnému pro zákonodárce, tedy za pokračování ve správním přezkumu i po ukončení detence.

65. Kladná odpověď Ústavního soudu na argumentaci navrhovatelů zde vychází z lidskoprávní úpravy i judikatury a je vedena dvěma podstatnými důvody. První z nich spočívá v samotném omezení (zbavení) osobní svobody, jež je principiálně natolik citelným zásahem do tělesné a duševní integrity (srov. čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 Listiny), že přezkum zákonnosti takového omezení musí být, a to i z hlediska společenské kontroly tohoto druhu zásahů do základních práv a svobod, v úplnosti proveden. Druhý důvod se opírá o nezbytnost zachování možnosti osoby držené v detenci požadovat, v případě soudního rozhodnutí o nezákonnosti omezení osobní svobody, odškodnění proti státu. Zastavení řízení podle všech tří napadených ustanovení je bezprostřední překážkou realizace obou důvodů.

66. 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 ome-

zení (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 10. 2006 ve věci *McKay proti Spojenému království*, stížnost č. 543/03, § 30). V projednávané věci proto hraje roli zejména čl. 5 odst. 4 Úmluvy, který představuje *habeas corpus* 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 Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 7. 2009 ve věci *Mooren proti Německu*, stížnost č. 11364/03, § 106; rozsudek ze dne 28. 10. 2003 ve věci *Rakevich proti Rusku*, stížnost č. 58973/00, § 43).

67. Účelem přezkumu podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy je zajisté především propuštění osoby, pokud se její zbavení svobody ukáže jako nezákonné (rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 2009 ve věci *A. a další proti Spojenému království*, stížnost č. 3455/05, § 200; či rozsudek ze dne 9. 10. 2003 ve věci *Slivenko proti Lotyšsku*, stížnost č. 48321/99, § 158; rozsudek ze dne 9. 11. 2010 ve věci *Osypenko proti Ukrajině*, stížnost č. 4634/04, § 84–85). Současně však skutečnost, že omezení osobní svobody skončilo, nemůže podle Evropského soudu pro lidská práva zbavit dotýčnou osobu práva nechat přezkoumat zákonnost takového opatření i po jeho ukončení. Záruky čl. 5 odst. 4 Úmluvy se v těchto věcech vztahují i na existující odvolací soudní instance. Postrádalo by smysl, jestliže by soudní kontrola detence byla možná pouze po dobu, po kterou účinky takového opatření trvají (rozsudek ze dne 14. 12. 2006 ve věci *Filip proti Rumunsku*, stížnost č. 41124/02, § 74; nebo rozsudek ze dne 7. 6. 2011 ve věci *S. T. S. proti Nizozemsku*, stížnost č. 277/05, § 61). Ve věci *Smatana proti České republice* (rozsudek ze dne 27. 9. 2007, stížnost č. 18642/04, § 82–91, 123, 137, 141) Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení práva stěžovatele na svobodu a osobní bezpečnost podle článku 5 Úmluvy, a to v odstavci 3 (důvody uplatněné vnitrostátními soudy v jejich rozhodnutích o vazbě stěžovatele nebyly dostatečné k ponechání ve vazbě během daného období), v odstavci 4 (o zákonnosti vazby stěžovatele nebylo rozhodnuto urychleně) a v odstavci 5 (vnitrostátní judikatura nezaručila v rozhodné době stěžovateli právo na odškodnění za zbavení osobní svobody). K posledně uvedenému porušení práva došlo mj. proto, že stěžovatelem napadená rozhodnutí o vazbě nebyla českými soudy včetně Ústavního zrušena poté, co již bylo ukončeno zbavení jeho osobní svobody.

68. Nemá-li soud možnost v důsledku zastavení řízení meritorně přezkoumat zákonnost detence žadatele, je žadateli upřeno právo domoci se proti státu případného odškodnění za nezákonné zbavení či omezení osobní svobody, neboť nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím (též o omezení osobní svobody) je v intencích ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. podmíněn tím, že takové pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem; rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

69. Podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy má každý, kdo byl zatčen nebo zadržen nebo jinak zbaven svobody v rozporu s čl. 5 Úmluvy, nárok na odškodnění. Stát splní své povinnosti z tohoto ustanovení, dává-li jeho právní řád jednotlivci možnost požadovat odškodnění za zbavení osobní svobody odporující podmínkám odstavců 1 až 4 čl. 5 Úmluvy (rozsudek velkého senátu ze dne 17. 1. 2012 ve věci *Stanev proti Bulharsku*, stížnost č. 36760/06, § 182; rozsudek ze dne 13. 10. 2016 ve věci *Červenka proti České republice*, stížnost č. 62507/12, § 153; rozsudek ze dne 17. 3. 2009 ve věci *Houtman a Meeus proti Belgii*, stížnost č. 22945/07, § 43). V těchto souvislostech je nutné, aby možnost efektivně využít právo na odškodnění byla garantována s dostatečnou mírou jistoty (rozsudek velkého senátu ze dne 18. 12. 2002 ve věci *N. C. proti Itálii*, stížnost č. 24952/94, § 49). Zastavení soudního řízení, v němž se přezkoumává zákonnost omezení (zbavení) osobní svobody, účinné využití práva na odškodnění vylučuje.

70. Ústavní soud dospěl k právě shrnutým závěrům z ústavněprávních pozic. Nemůže však přehlédnout, že obdobným směrem se ubírá též judikatura Nejvyššího správního soudu; přitom právě ve vztahu k judikatorní praxi tohoto soudu jsou vyslovené závěry nanejvýš aktuální, neboť vzhledem ke krátkým lhůtám pro rozhodování krajských soudů o správních žalobách dojde obvykle k zastavení řízení v průběhu řízení o kasační stížnosti (a Nejvyšší správní soud tak zde mj. nemůže plnit svou roli sjednocovatele judikatury). V rozsudku č. j. 6 Azs 320/2017-20 ze dne 29. 11. 2017 Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud se nelze podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců domoci u soudu vyslovením nezákonnosti rozhodnutí o zajištění policíí ani v jednom stupni řízení, protože omezení osobní svo-

body cizince podle tohoto rozhodnutí již netrvá, je taková vnitrostátní úprava neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, a to s čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie. Kromě toho shledal Nejvyšší správní soud, stejně jako nyní Ústavní soud, porušení čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy.

71. Napadenými třemi ustanoveními zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu byla tedy porušena ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy.

VII. Závěr

72. Ústavní soud shledal napadené ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců rozporným 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, obojí ve spojení s čl. 4 Ústavy České republiky, jakož i s právem na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny. Proto podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil toto ustanovení dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

73. Ústavní soud shledal napadená ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu rozpornými s právem na přístup k soudu podle ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny a na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny, opět ve spojení s čl. 4 Ústavy České republiky, jakož i s právem na přezkum zákonnosti zbavení svobody podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy a s právem na odškodnění podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy. Proto podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil tato ustanovení dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Vladimír Sládeček a Radovan Suchánek a k jeho odůvodnění soudce Jiří Zemánek.