

DETENTION OF FOREIGNERS IN CZECH LEGAL SYSTEM

PETR HLUŠTÍK

VŠB-Technical University of Ostrava, the Czech Republic

Abstract in original language:

Příspěvek se zabývá právní úpravou institutu zajištění cizince při srovnání právní úpravy dle zákona č. 123/1992 Sb. a zákona č. 326/1999 Sb. se zaměřením na možnosti soudní ochrany.

Key words in original language:

Zajištění; cizinec; správní vyhoštění; správní soudnictví.

Abstract:

This contribution deals with legislation of detention of foreigners comparing the legislation in the Act No. 123/1992 Coll. and in the Act No. 326/1999 Coll., focusing on the possibilities of judicial protection.

Key words:

Detention; foreigner; expulsion; administrative justice.

Zajištění cizince je jedním z opatření při potírání nelegální migrace; jde však o opatření o to závažnější, že jím je zasahováno do práva jednotlivce na osobní svobodu, garantovaného čl. 8 odst. 1 Listiny. Je tedy nezbytné, aby podmínky, za kterých je možné toto opatření realizovat, byly stanoveny zcela přesně tak, aby nemohlo dojít k uplatnění svévole rozhodujícího orgánu. Příslušným správním orgánem k realizaci zajištění je Policie ČR.

Zajistit cizince je však dle platné právní úpravy možné jednak za účelem správního vyhoštění¹ a za účelem předání nebo průvozu².

V prvním případě je oprávněna policie zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění (nemusí být tedy alespoň vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění), jen je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec se v minulosti dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7³, je evidován v evidenci nežádoucích osob, nebo je

¹ Srov ust. § 124 zákona o pobytu cizinců

² Srov ust. § 129 zákona o pobytu cizinců

³ Dle ust. § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců

- písm a) policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území,

a) až na 10 let,

1. je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem, nebo

nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států. Rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo odmítnutím cizince rozhodnutí převzít.⁴

Lze se pozastavit nad tím, zda takto stanovená podmínka je ústavně konformní, a to zejména z hlediska zmiňovaného čl. 8 odst. 2 Listiny, s přihlédnutím k čl. 5 odst. 1 písm f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁵ a ve světle čl. 4 odst. 4 Listiny, zaručující užívání mezi základních práv a svobod při zachování jejich podstaty a smyslu. Rozhodovat totiž o zajištění dle ustanovení zákona o pobytu cizinců již tehdy, kdy je cizinci sděleno, že bylo proti němu zahájeno řízení o správním vyhoštění, přičemž zákon vůbec nestanoví konkrétní podmínky formy a obsahu sdělení, může vyvolávat pochyby o neurčitosti zákonného ustanovení; nelze také odhlédnout od toho, že ustanovení § 15 zákona o Policii stanoví samostatně podmínky pro zajištění cizince v případě, že je tento zajišťován za účelem jeho předání orgánu, který rozhoduje podle zvláštního právního předpisu o ukončení pobytu na území České republiky nebo o správním vyhoštění, jestliže se cizinec dopustil jednání, pro které lze pobyt na území České republiky ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění⁶, případně dává onomu zvláštnímu orgánu, kterým je služba cizinecké policie, možnost provést zajištění cizince „do doby, než učiní úkony podle zvláštního právního předpisu“⁷. Takové omezení může trvat v prvním případě 24 hodin, ve druhém až 48 hodin. Lze konstatovat, že takto stanovená doba by měla postačit příslušnému útvaru Policie, aby nejenže sdělila cizinci zahájení řízení o správním vyhoštění, ale též, aby vydala samotné rozhodnutí o správním vyhoštění.

K důvodům rozhodnutí o zajištění cizince se sluší připomenout rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, čj. 7 Ca 209/2005-32, který konstatoval, že : „Skutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nemůže sama o sobě odůvodnit zajištění cizince. Při takovém výkladu by bylo nutno zajistit cizince vždy, když s ním bylo zahájeno

2. je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, nebo

3. jestliže cizinec opakovaně úmyslně porušuje právní předpisy nebo maří výkon soudních nebo správních rozhodnutí,

- písm. b) až na 5 let,

6. překročí-li cizinec státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusí,

7. překročí-li cizinec státní hranice mimo hraniční přechod.

⁴ Viz ust. § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců

⁵ Dle cit. článku má každý právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem mj. - zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.

⁶ Srov. ust. § 15 odst. 1 písm. a) zákona o Policii České republiky

⁷ Srov. ust. § 15 odst. 2 zákona o Policii České republiky

řízení o správním vyhoštění, což ze zákona nevyplývá. Rozhodnutí o zajištění cizince je omezením jeho osobní svobody, a proto musí být řádně a konkrétně zdůvodněno.⁸

Při posuzování rozhodnutí o zajištění cizince se však naskytá otázka, do jaké míry lze při vydávání tohoto rozhodnutí užít ustanovení správního řádu. Zákon o pobytu cizinců totiž v ust. § 168 stanoví, že s výjimkou řízení o zajištění nezletilé osoby bez doprovodu se na řízení o zajištění cizince nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení. Z působnosti tak jsou vyloučena ustanovení §9 - §154 správního řádu, upravující formalizované správní řízení.

Také tato výlučka vyvolává opodstatněné pochyby o souladu s ústavním pořádkem České republiky. Uvedenou výlukou jsou cizinci postaveni mimo běžné standardy správního řízení, přičemž na rozhodování o zajištění se fakticky, co do formy a obsahu použijí pouze ustanovení zvláštního zákona, která jsou však dle mého nedostatečná. Zákon o pobytu cizinců navíc sám počítá s „vydáváním rozhodnutí“ o zajištění cizince, přičemž není zcela jasné, v jakém smyslu zákonodárce tuto úpravu použil. Nezbyde než apelovat na to, že na řízení o zajištění cizince se minimálně použijí ustanovení správního řádu, pojednávající o základních zásadách činnosti správních orgánů. I přesto však lze mít pochybnosti, zda nynější úprava nezakládá cizincům v přístupu k rozhodování správních orgánů nerovné postavení a zda zákonná úprava rozhodování o zajištění cizince není z hlediska formálních a obsahových náležitostí příliš vágní.

Je na místě opětovně připomenout závažnost zásahu do práv jednotlivce rozhodnutím o zajištění cizince, když navíc, zajištění cizince může v odůvodněných případech trvat až 180 dní⁹. Je tedy především věcí policie, aby vždy v každém jednotlivém případě zvažovala míru nutnosti zajištění a pokud k němu přistoupí, aby po celou dobu zajištění cizince zkoumala, zda trvají podmínky pro zajištění cizince, příp., aby cizince propustila¹⁰.

Zajištění cizince se realizuje v tzv. Zařízení pro zajištění cizinců (dále též jen „ZZC“), které spravuje Ministerstvo vnitra ČR¹¹.

⁸ Citovaný rozsudek byl publikován ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu jako SJS 855/2006

⁹ Viz ust. § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V případě cizince mladšího 18 let nesmí doba zajištění překročit 90 dnů.

¹⁰ Dle ust. § 127 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno

a) po zániku důvodu pro zajištění,

b) rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince nebo nařídil-li soud v řízení podle zvláštního právního předpisu propuštění cizince,

c) je-li cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana, nebo

d) je-li cizinci povolen dlouhodobý pobyt za účelem ochrany na území.

Před přijetím zákona o pobytu cizinců, tedy v režimu zákona č. 123/1992 Sb., o pobyt cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky, se počítalo s realizací zajištění pouze ve vztahu ke správnímu vyhoštění cizince, a to tehdy, bylo-li možno „...důvodně očekávat, že cizinec bude mařit nebo ztěžovat provedení vyhoštění“, přičemž cizince bylo možno zajistit na dobu maximálně 30-ti dnů do provedení vyhoštění. Zákon vůbec neřešil, kde a jakým způsobem je zajištění cizince realizováno, nebylo zakotveno, kdo zajištění realizuje, tedy který konkrétní orgán je povolán k realizaci, zda se tak děje na základě zvláštního rozhodnutí či jiným způsobem. Tento legislativní stav byl zcela neudržitelný, a to pro zjevný rozpor s již zmíněným s čl. 8 odst. 1, 2 Listiny, neboť i přesto, že se jednalo o tak zásadní zásah do osobní svobody jednotlivce (cizince), absentovalo v zákoně jednoznačné vymezení podmínek, za nichž je možno svobodu osoby omezit zajištěním, když zákon se omezil pouze na podmínku, že lze důvodně očekávat maření či ztěžování vyhoštění. Neutěšený stav byl ukončen až přijetím zákona č. 326/1999 Sb. Z tohoto hlediska se pak naskýtá otázka, zda toto zajištění cizince vůbec bylo (mimo rovinu ústavně právní v řízení pře Ústavním soudem) možno podrobit jakémukoli soudnímu přezkumu.

Byť rozhodnutí o zajištění cizince, jak již bylo výše konstatováno, nepodléhá úpravě správního řádu o správním řízení, jako takové je především realizováno na základě rozhodnutí správního orgánu o veřejných subjektivních právech cizince a podléhá tedy dle platné právní úpravy soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

Zda tomu tak bylo vždy, je otázkou, která je nasnadě. Velmi zajímavé je přiblížit si možnost soudního přezkumu zajištění cizince provedeného podle zákoně č. 123/1992 Sb., tedy jistit, zda a do jaké míry byl možný soudní přezkum a jakým způsobem. Vyjdeme-li při hledání odpovědi na tuto otázku z dikce samotného zákona č. 123/1992 Sb. zjistíme, že tento zákon ve svých ustanoveních s možností soudního přezkumu vůbec nepočítal. S ohledem na uvedené se pak nabízí otázka, zda rozhodnutí o zajištění cizince bylo přezkoumatelné ve „správním soudnictví“ dle části V. občanského soudního řádu, účinného do 31.12.2002. V souladu s tím, co bylo popsáno v kapitole 2 této práce, by přicházel v úvahu přezkum dle hlavy II. části V. o.s.ř., tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů.

Je tedy na místě se zabývat nejprve tím, zda zajištění cizince dle zákona č. 123/1992 Sb., bylo rozhodnutím ve smyslu ust. § 244 odst. 1 o.s.ř. ve znění účinném do 31.12.2002, tedy zda se jednalo o „rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti fyzických či právnických osob, jakož i rozhodnutí orgánů veřejné správy o osobním stavu“ a dále tím, kdo byl příslušným orgánem k vydání rozhodnutí.

Dle mého názoru, k tomu, aby mohl být cizinec zajištěn, bylo nutno učinit minimálně úkon příslušného orgánu, vedoucího k faktickému omezení svobody jednotlivce. Tímto úkonem tak bylo zasaženo do práv jednotlivce takovým způsobem, že lze jistě hovořit o situaci, kdy v důsledku úkonu došlo k založení, resp. změně práv a povinností fyzické osoby.

Kdo však byl oprávněn tento úkon učinit a na základě jakých konkrétních skutečností a podmínek?

¹¹ Samotné zařízení se dělí na část s mírným a přísným režimem, přičemž část s mírným režimem tvoří ubytovací místnost, společné sociální a kulturní zařízení a další prostor, v němž se mohou zajištění cizinci volně pohybovat, stanovený vnitřním řádem zařízení a část s přísným režimem je oddělena od části s mírným režimem a tvoří ji ubytovací místnost a prostor určený pro vycházky.

Odpověď je nutno mimo zákon č. 123/1992 Sb. hledat též v zákoně č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky, ve znění účinném do 31.12.1999.

Zákon č. 123/1992 Sb. se k otázce oprávněného orgánu vyjadřuje fakticky ve vztahu k zajištění pouze zprostředkovaně, a to jednak v ust. § 16 odst. 2, dle kterého je příslušným k rozhodnutí o vyhoštění Ministerstvo vnitra, které též zabezpečí provedení vyhoštění a jednak v ust. § 24 odst. 3, dle kterého „Útvar Policie České republiky nebo orgán činný v trestním řízení je povinen neprodleně oznámit Ministerstvu vnitra zadržení nebo zajištění cizince nebo jeho vzetí do vazby.“ Tímto ustanovením je tedy dáno vodítko k tomu, který orgán je příslušný k zajištění, a to v podobě zákona o Policii ČR; byť totiž bylo zajištění ve smyslu zákona č. 123/1992 Sb. spjato s vyhoštěním cizince a bylo jej možno použít jen v tomto případě, přičemž o vyhoštění samotném rozhodovalo Ministerstvo vnitra, nelze si představit, že by tento orgán (byť prostřednictvím své organizační složky) rozhodoval a realizoval též fyzické zajištění.

Dikce zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky ve znění do 31.12.21999 hovoří o zajištění cizince v ust. § 15.

Dle tohoto ustanovení

„(1) Dopustila-li se osoba takového jednání, pro které může být její pobyt na území České republiky ukončen nebo pro které může být vyhoštěna, je policista oprávněn zajistit ji na dobu nezbytně nutnou za účelem předání příslušnému orgánu, který o ukončení pobytu nebo vyhoštění rozhoduje.

(2) Policista je rovněž oprávněn zajistit osobu,

a) která má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěna, nebo

b) o jejímž vyhoštění bylo zahájeno řízení a je důvodné podezření, že se tato osoba nepodrobí rozhodnutí o vyhoštění nebo bude mařit výkon takového rozhodnutí nebo

c) o níž se lze odůvodněně domnívat, že neoprávněně vstoupila nebo neoprávněně pobývá na území České republiky, a řízení o vyhoštění této osoby nemohlo být zahájeno, protože nemohla být zjištěna její totožnost.

(3) Zajištění podle odstavce 1 může trvat nejdéle 24 hodin a zajištění podle odstavce 2 nejdéle 30 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.“

Z uvedeného lze učinit závěr, že příslušným orgánem k zajištění osoby a její faktické realizaci byla Policie ČR, resp. příslušný policista.

Jestliže tedy máme zodpovězeno na otázku, zda zajištění cizince bylo rozhodnutím (byť ve své podstatě sui generis) a kdo byl příslušným orgánem, přičemž je nepochybné, že Policie ČR byla a je orgánem veřejné správy, nutno se zabývat ještě tím, zda občanským soudním řádem či zvláštním zákonem nebylo rozhodnutí o zajištění ze soudního přezkumu vyloučeno, a to s ohledem na princip generální klauzule soudního přezkumu dle hlavy II. části V. o.s.ř. ve znění účinném do 31.12.12002. Sám občanský soudní řád toto rozhodnutí z přezkumu

nevyjímal, a to ani dle ust. § 248 odst. 1, 2¹² ani ve smyslu přesně vymezených rozhodnutí stanovených ve smyslu ust. § 248 odst. 3 o.s.ř. v Příloze A k občanskému soudnímu řádu¹³. Z přezkumu nebylo rozhodnutí o zajištění vyloučeno ani zákonem č. 123/1992 Sb., neboť tento zákon vylučoval ze soudního přezkumu pouze rozhodnutí Ministerstva vnitra učiněná podle tohoto zákona s výjimkou pravomocných rozhodnutí o zákazu pobytu (§ 14 zákona), jestliže byly v tomto případě ve správním řízení vyčerpány řádné opravné prostředky. Tato dikce, učiněná v ust. § 32 odst. 2 zákona č. 123/1992 Sb., však byla následně pro svou protiústavnost zrušena Nálezem Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl ÚS 27/97 ze dne

¹² Dle ust. § 248 odst. 1,2 o.s.ř ve znění účinném do 31.12.2002 platilo, že :

„(1) Soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů, která nemají povahu rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby, zejména obecně závazné (normativní) akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal.

(2) Soudy dále nepřezkoumávají

a) rozhodnutí, která jsou přezkoumávána podle třetí hlavy této části nebo podle obecných ustanovení občanského soudního řádu,

b) rozhodnutí správních orgánů v občanskoprávních a obchodněprávních věcech, v nichž správní orgán vystupuje jménem státu jako vlastníka nebo jiného účastníka právního vztahu,

c) rozhodnutí orgánů vojenské správy, která byla vydána k přípravě a plnění úkolů za branné pohotovosti státu,

d) rozkazy funkcionářů ozbrojených sil a ozbrojených sborů,

e) rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení,

f) rozhodnutí správních orgánů o kázeňských trestech příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených sborů, pokud se jimi neomezuje osobní svoboda nebo pokud nemají za následek zánik služebního vztahu, dále odsouzených v nápravně výchovných ústavech, jakož i obviněných ve výkonu vazby,

g) rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské či jiné hospodářské činnosti,

h) rozhodnutí o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání,

i) rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona, zejména rozhodnutí finančních orgánů o úlevách na odvodech, daních a poplatcích,

j) rozhodnutí, jimiž byly zamítnuty žádosti o povolení výjimek z bezpečnostních předpisů a z technických norem.

¹³ Dle ust. § 248 odst. 3 o.s.ř ve znění účinném do 31.12.2002, „*kromě toho (tj. kromě situací předpokládaných v ust. § 248 odst. 1,2 – pozn. autora) jsou z přezkoumávání soudem vyloučena rozhodnutí správních orgánů vydaná na základě ustanovení uvedených v příloze A, která je součástí tohoto zákona, jakož i rozhodnutí, jejichž přezkoumání vyloučí zvláštní zákony.*“

6.5.1998¹⁴, jenž byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 160/1998 Sb., a to s účinností od 13.5.1998.

Po uvedeném rozboru lze tedy dle mého uzavřít, že zajištění cizince dle zákona č. 123/1992 Sb. bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Bohužel, relevantní judikatura k této otázce chybí; jsem si vědom toho, že na uvedený problém mohou se objevit i názory opačné.

Po přijetí zákona o pobytu cizinců se podstatně změnil přístup nejen k zajištění cizince, ale též k možnosti soudního přezkumu tohoto institutu. Ustanovením § 188 zákona o pobytu cizinců bylo do občanského soudního řádu včleněn nové řízení, a to Řízení o zákonnosti zajištění cizince a o jeho propuštění. Toto řízení bylo, dle mého poněkud nesystematicky, včleněno jako ust. § 200o – 200u o.s.ř.; řízení zůstalo v o.s.ř. doposud, tedy i po přijetí soudního řádu správního, nicméně s úpravou již pouze částečnou, a to řízení o propuštění cizince ze zajištění.

Na prvním místě nutno konstatovat, že toto řízení je svou povahou řízením nesporným, a to svým zařazením mezi řízení, v nichž soud je povinen provést i jiné důkazy potřebné ke zjištění skutkového stavu, než byly účastníky navrženy¹⁵. Nicméně, je to řízení, ovládané zásadou dispoziční, tedy je možno jej zahájit pouze na návrh, přičemž žalobní legitimace je dána zákonem cizinci, který byl zajištěn.

Do přijetí soudního řádu správního, soud (kterým byl okresní soud, v jehož obvodu bylo zařízení pro zajištění cizinců, v němž byl navrhovatel povinen se zdržovat a pokud navrhovatel v době podání návrhu nebyl do zařízení umístěn, pak soud, v jehož obvodu bylo sídlo orgánu policie, který rozhodl o zajištění navrhovatele) rozhodoval jednak o zákonnosti pravomocného rozhodnutí o zajištění a nařízení propuštění¹⁶ (dále též jen „Varianta 1.“) a jednak o nařízení propuštění cizince ze zajištění, jestliže nebylo ukončeno jeho zajištění podle zvláštního právního předpisu, a to z důvodu, že nejsou splněny podmínky pro trvání jeho zajištění stanovené zvláštním právním předpisem¹⁷ (dále též jen „Varianta 2.“). Zkráceně řečeno, bylo možno se domáhat přezkumu zákonnosti samotného rozhodnutí a přezkumu zákonnosti trvání zajištění; byť na pohled se zdají tyto možnosti téměř totožné, není tomu tak.

¹⁴ Dle závěrů Ústavního soudu „*Pro vlastní řízení o vyhoštění zákon č. 123/1992 Sb. , o pobytu cizinců na území ČSFR, ve znění zákona č. 190/1994 Sb. a zákona č. 150/1996 Sb., nestanoví postup, kterým by bylo respektování překážek vyhoštění (§ 18 citovaného zákona) zajištěno v případě, že k nim státní orgán nepřihlédne. Pokud tedy tento zákon, v souvislosti s jím stanovenými podmínkami a překážkami vyhoštění, zároveň nestanoví postup zajišťující jejich respektování při samotném rozhodování o vyhoštění, je třeba považovat napadené ustanovení § 32 odst. 2 tohoto zákona, vylučující možnost soudního přezkumu takového rozhodnutí za stavu, kdy podle ustanovení § 16 odst. 1 citovaného zákona je možno užít správního uvážení, a kdy se podle § 16 odst. 3 citovaného zákona na řízení o vyhoštění nevztahují obecné předpisy o správním řízení, za odporující čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR , jakož i jemu korespondujícímu čl. 2 odst. 2 Listiny , podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví. Vyloučením možnosti přezkumu rozhodnutí o vyhoštění soudem je za těchto podmínek současně dán i rozpor napadeného ustanovení s čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje každému právo na stanovený postup při domáhání se svých práv u soudu či jiného orgánu.,,*

¹⁵ Srov. ust. § 120 odst. 2 o.s.ř.

¹⁶ Viz ust. § 200o odst. 1 o.s.ř. ve znění účinném do 31.12.2002

¹⁷ Srov. ust. § 200o odst. 2 o.s.ř. ve znění účinném do 31.12.2002

Je zajímavé zodpovědět si otázku, z jakého důvodu zákonodárce zvolil přezkum zákonnosti rozhodnutí o zajištění v rámci uvedeného ustanovení v tzv. nesporném řízení, jestliže občanský soudní řád přezkum zákonnosti správních rozhodnutí připouštěl v rámci části páté. Dle důvodové zprávy k návrhu zákona o pobytu cizinců nebylo možno bez zvláštní úpravy aplikovat obecná pravidla nalézacího soudního řízení podle části třetí občanského soudního řádu, neboť soudní řízení musí respektovat skutečnost, že o zajištění bylo vydáno správní rozhodnutí, avšak současně bylo uvedeno, že nelze postupovat ani podle části páté občanského soudního řádu (správní soudnictví), které bylo založeno pouze na přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Není bez zajímavosti, že, s ohledem na mé výtky k úpravě zajištění v zákoně č. 123/1992 Sb., návrhatele zákona odůvodňoval začlenění soudního přezkumu zajištění „závazkem poskytnout v takovém případě osobám soudní ochranu..., vyplývající z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která v čl. 5 odst. 4 stanoví, 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.““.

S tímto odůvodněním si dovoluji částečně nesouhlasit. Pokud totiž zákonodárce, resp. návrhatele zákona odkazoval na skutečnost, že v řízení dle části páté o.s.ř. se přezkoumává „pouze“ zákonnost rozhodnutí (o zajištění), pak přeci výsledkem tohoto přezkumu (byť z hlediska ústavního poněkud deficitního – viz kapitola 2.) v případě zjištěné nezákonnosti rozhodnutí by bylo jednoznačně jeho zrušení; tedy v takovém případě pominul důvod zajištění a bylo by na Policii ČR, aby ve smyslu ust. § 127 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ukončila zajištění cizince, resp. aby jej propustila. Z tohoto pohledu by stačilo maximálně včlenit do části páté o.s.ř., či do zákona o pobytu cizinců ustanovení o přednosti těchto typů řízení při vyřizování před ostatními.

Nicméně na druhou stranu, soud v případě Varianty 1. posuzoval nezákonnost samotného rozhodnutí, a to dle skutkového stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přičemž soud měl oprávnění v případě tohoto přezkumu provést dokazování, což byla podstatná odchylka od úpravy přezkumu rozhodnutí správních orgánů dle části páté o.s.ř. a lze bezpochyby konstatovat, že v tomto ohledu zákonodárce „předběhl dobu“, byť bohužel jen ve vztahu k velice úzce vymezenému okruhu fyzických osob. Jednání ve věci nebylo třeba nařizovat, jestliže z obsahu spisu bylo nepochybné, že rozhodnutí o zajištění je nezákonné nebo že nejsou splněny zákonné podmínky pro trvání zajištění. Ve věci se rozhodovalo usnesením, proti kterému nebyl přípustný opravný prostředek

V případě Varianty 2. soud, dle textu zákona, pouze posoudil, zda trvají podmínky pro trvání zajištění a dle tohoto rozhodl.

S přihlédnutím k uvedenému se mi však jeví zákonodárcem nastavená duplicita rozhodování jako nesystematická, a to nejen z výše uvedeného důvodu. Jestliže totiž řízení dle ust. § 200o – 200u o.s.ř je svou povahou řízením nesporným (viz výše), soud musí sám provést potřebné důkazy; navíc, i kdyby návrhatele požadoval „pouze“ přezkum trvání podmínek pro zajištění, tedy zákonnost trvání zajištění, nikoli zákonnost rozhodnutí, dle mého má soud nejen možnost, ale především i povinnost rozhodnout o propuštění cizince ze zajištění, zjistí-li, že rozhodnutí o zajištění cizince je nezákonné, a tudíž nezákonné je i trvání zajištění

cizince, neboť soud je dle mého povinen si otázku zákonnosti rozhodnutí vyřešit jako otázku prejudiciální ve smyslu ust. § 135 odst. 2 o.s.ř.¹⁸.

Tato duplicita byla zachována i po přijetí soudního řádu správního, neboť došlo k novelizaci zákona o pobytu cizinců a též ust. § 200o a násl o.s.ř. zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, a to tak, že v zákoně o pobytu cizinců byl v ust. § 127, pojednávajícím o případech ukončení zajištění cizince doplněn nový důvod : „rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince nebo nařídil-li soud v řízení podle zvláštního právního předpisu propuštění cizince...“¹⁹. V rámci občanského soudního řádu byla (alespoň legislativně technicky) vypuštěna možnost přezkoumávat zákonnost rozhodnutí o zajištění cizince a ponechána možnost přezkoumávat zákonnost trvání zajištění, a to i nadále v rámci nesporného řízení s tím, že nadále je svěřeno přezkoumávat zákonnost rozhodnutí o zajištění správním soudům dle řízení v rámci soudního řádu správního. Vracím se však k již vyřčené úvaze – není možné upřít soudu v rámci občanského soudního řízení charakteru nesporného procesu možnost přezkoumat také zákonnost rozhodnutí o zajištění jako jednoho ze základních atributů pro trvání důvodů zajištění; je zde tedy duplikována možnost soudního přezkumu. Nastolena zůstává též otázka případného střetu řízení o přezkumu správního rozhodnutí ve správním soudnictví a souběžně vedeného řízení o propuštění cizince ze zajištění v situaci, kdy správní soud žalobu zamítne; není zde zákonná překážka pro nemožnost souběžného řízení. Soud v řízení dle § 200o a násl. o.s.ř. však spíše prejudiciální otázku, jestliže jeho rozhodnutí bude následovat až po rozhodnutí soudu správního (což je ovšem s ohledem na rychlost řízení u správních soudů spíše hypotetické) vyřeší tím, že ve smyslu ust. § 135 odst. 2 o.s.ř. z rozhodnutí správního soudu bude vycházet.

Pokud by rozhodnutí soudu v občanském soudním řízení předcházelo, nabízí se mnou shora naznačený postup; v případě propuštění cizince ze zajištění tím však neodpadá možnost správního soudu ve věci rozhodnout, právě naopak.

Cizinec má tedy nyní faktickou možnost brojit proti rozhodnutí o zajištění, ve dvou specifických řízeních; faktem zůstává, že správním soudům nepřísluší *expressis verbis* přezkoumávat důvody trvání zajištění, vyjma případu, kdy nezákonnost důvodů trvání bude mít příčinu v nezákonném rozhodnutí.

Co se týče řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění v režimu soudního řádu správního, pak co do splnění základních podmínek odkazují na kapitulu 2.; žalobce – cizinec, u něhož bylo rozhodnuto o zajištění, je povinen podat žalobu proti rozhodnutí Policie ČR poté, co toto nabylo právní moci (tedy poté, co mu bylo doručeno, či odepřel jeho přijetí – viz výše) ke Krajskému soudu, v jehož obvodu se nachází sídlo policejního orgánu, jenž ve věci rozhodl.

Z hlediska žalobních tvrzení je pro cizince dle mého toto řízení poněkud obtížnější (ve srovnání s řízením dle ust. § 200o a násl o.s.ř.), neboť ve smyslu ust. § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. vylíčení skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti či nicotnosti rozhodnutí žalovaného orgánu spočívá na cizinci samotném.

¹⁸ Dle cit. ustanovení „*Jinak otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu, může soud posoudit sám. Bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází.*“

¹⁹ Srov. ust. § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců

V této souvislosti lze jistě odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu jako SJS 835/2006. Závěry jsou následující :

„I. Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem.

II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.

III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“

Soud totiž ve správním soudnictví v uvedeném řízení přezkoumává rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.²⁰, přičemž soud při svém přezkumu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu²¹. Jestliže žalobce – cizinec nevymezí tyto body řádně, má to pro něj důsledky v podobě zamítnutí žaloby.

Dovolím si ještě jednu poznámku k možnosti přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince ve správním soudnictví – s ohledem na maximální dobu trvání zajištění cizince (180, resp. 90 dnů) se jeví ochrana poskytovaná cizincům ve správním soudnictví jako neúčinná a spíše svou povahou akademická, neboť nezdědka dochází v praxi k tomu, že rozhodnutí je přezkoumáváno v době, kdy již cizinec byl ze zajištění propuštěn. Tento názor lze nalézt i v judikatuře, konkrétně v již zmiňovaném rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6.1.2006 č.j. 7 Ca 209/2005-32 (publikován jako SJS 855/2006 ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu) – cit. : „...Skutečností však zůstává, že současně účinná právní úprava přezkumu rozhodnutí o zajištění, která soudní přezkum takového rozhodnutí podřizuje bez jakýchkoliv úlev řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (včetně nutnosti rozhodování o soudním poplatku, zdlouhavé vyžadování správního spisu a vyjádření k žalobě, jeho zaslání s příslušným poučením žalobkyni, nemožnost bez dalšího skutečně rychle a

²⁰ Dle ust. § 75 odst. 2 s.ř.s., soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

²¹ Srov. ust. § 75 odst. 1 s.ř.s.

efektivně rozhodnout věc bez jednání, nesmyslný požadavek na místní příslušnost správního soudu podle sídla správního orgánu a nikoliv s ohledem na pobyt žalobkyně), činí požadavek ust. § 56 odst. 2 soudního řádu správního (přednostní vyřizování) s ohledem na maximálně půlroční délku zajištění cizince ustanovením spíše akademickým a v reálných podmínkách těžko může zaručit skutečně rychlou ochranu veřejných subjektivních práv zajištěného cizince.“

Doufám, že se mi v tomto příspěvku podařilo zachytit ty nejpodstatnější problémy, „hluchá místa“ právní úpravy zajištění cizince a že tento příspěvek přispěje k debatě v této dle mého opomíjené oblasti.

Literature:

- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců
- Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 283/1991 Sb., o policii České republiky
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Listina základních práv a svobod
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, čj. 7 Ca 209/2005-32
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58
- Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl ÚS 27/97 ze dne 6.5.1998, jenž byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 160/1998 Sb.

Reviewer:

Jana Jurníková

Contact – email:

Petr.hlustik@vsb.cz