

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **M. G.**, nar. X, státní příslušnice Gruzie-Abcházie, proti žalovanému **Policii České republiky, oblastnímu ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha**, se sídlem Aviatická 1050/16, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2009, č. j. CPPH-14459/ČJ-2009-004003, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 Ca 222/2009, o návrhu žalobkyně na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích,

t a k t o :

- I. Městský soud v Praze **je povinen** ve věci vedené u něj pod sp. zn. 11Ca 222/2009 nařít ústní jednání tak, aby se uskutečnilo nejpozději ve lhůtě do 31. 12. 2009.
- II. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobkyně (dále též „navrhovatelka“) se svým podáním doručeným dne 10. 11. 2009 Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhá určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Domáhá se tak určení lhůty k vydání rozhodnutí ve věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 11 Ca 222/2009. Podle obsahu soudního spisu městský soud věc dne 13. 11. 2009 vypravil k Nejvyššímu správnímu soudu, tomu byla věc doručena dne 20. 11. 2009.

[2] Z obsahu předloženého spisu městského soudu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaný rozhodl dne 12. 7. 2009 o zajištění žalobkyně za účelem správního vyhoštění, podle ustanovení § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobou zaslanou městskému soudu faxem dne 11. 8. 2009 (v písemném vyhotovení doručenou dne

14. 8. 2009) se žalobkyně domáhala podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), zrušení uvedeného rozhodnutí žalovaného.

[3] Dne 21. 9. 2009 učinil soudce městského soudu pokyny pro vyššího soudního úředníka, který následně přípisem ze dne 30. 9. 2009 (doručeným žalobkyni dne 7. 10. 2009) vyzval žalobkyni, aby ve lhůtě do čtrnácti dnů od doručení této výzvy prokázala své osobní a majetkové poměry za účelem rozhodnutí o její žádosti o přiznání osvobození od placení soudních poplatků. Vyplněný formulář potvrzení o osobních a majetkových poměrech doručila žalobkyně soudu dne 13. 10. 2009, ten poté usnesením ze dne 15. 10. 2009 přiznal žalobkyni osvobození od placení soudních poplatků pro dané řízení. Přípisem ze dne 22. 10. 2009 zaslal městský soud kopii žaloby žalovanému a zároveň mu uložil, aby do patnácti dnů od doručení této výzvy předložil soudu úplný spisový materiál v originále a aby zaslal vyjádření k žalobě.

II.

[4] Dne 10. 11. 2009 podala žalobkyně návrh, aby byla městskému soudu určena lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci. V tomto návrhu uvedla, že na základě rozhodnutí žalovaného byla zajištěna v zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. Do zařízení s ní byl umístěn i její nezletilý syn. Dne 12. 8. 2009 podala proti uvedenému rozhodnutí žalobu, o níž nebylo do dnešního dne rozhodnuto, ačkoli má být řešena přednostně. Právem, jehož ochrany se domáhá, je právo na osobní svobodu podle článku 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Zbavena svobody přitom byla na základě rozhodnutí správního orgánu, nikoli soudu, který je typickým ochráncem základních práv a svobod. Soudní přezkum zde splní svoji funkci pouze za předpokladu, že bude rychlý. Navrhovatelka k tomu odkázala na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věcech *Amuur proti Francii* a *Shamsa proti Polsku*. Navrhovatelka je i s dítětem zbavena svobody téměř čtyři měsíce, a to na základě rozhodnutí cizinecké policie, které považuje za nezákonné. V jiných případech omezení osobní svobody (v odvětví trestního práva) přitom musí soud rozhodnout do 48, respektive do 72 hodin. Skutečnost, že městský soud nebyl schopen vydat rozhodnutí v řádu dnů, ať už jsou příčiny objektivně jakékoliv, označila navrhovatelka za průtahy v řízení.

[5] Předsedkyně senátu 11 Ca Městského soudu v Praze JUDr. H. V. ve svém vyjádření ze dne 12. 11. 2009 vyjmenovala procesní úkony, které soud ve věci dosud učinil (k jejich shrnutí viz bod [3] výše), a konstatovala, že podle názoru městského soudu v projednávané věci k průtahům nedošlo.

III.

[6] Podle § 174a odst. 1 zákona o soudech a soudcích má-li účastník nebo ten, kdo je stranou řízení, za to, že jeho stížnost na průtahy v řízení, kterou podal u příslušného orgánu státní správy soudů, jím nebyla řádně vyřízena, může podat návrh soudu, aby určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení (dále jen „návrh na určení lhůty“).

[7] Podle odstavce 8 citovaného zákona dospěje-li příslušný soud k závěru, že návrh na určení lhůty je oprávněný, protože s ohledem na složitost věci, význam předmětu řízení

pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu dochází v řízení k průtahům, určí lhůtu pro provedení procesního úkonu, u něhož jsou v návrhu namítány průtahy; touto lhůtou je soud, příslušný k provedení procesního úkonu, vázán. Je-li návrh uznán jako oprávněný, hradí náklady řízení o něm stát.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil návrh navrhovatelky na určení lhůty k provedení procesního úkonu a dospěl k závěru, že je důvodný.

[9] Nejprve považoval Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se obecně k povaze soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Soudní řád správní neobsahuje žádnou speciální úpravu řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí, a tak je nutno postupovat podle obecných ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§§ 65 a násl. s. ř. s.). Jediné speciální ustanovení je obsaženo v § 56 odst. 2 s. ř. s., podle nějž soud přednostně vyřizuje žaloby ve věcech rozhodnutí o zajištění cizince.

[10] Tuto bezpochyby sporou zákonnou úpravu je nicméně nutno vykládat ve světle patřičných ustanovení právních předpisů vyšší právní síly, tj. jednak Listiny, jednak mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny je osobní svoboda zaručena. Čl. 8 odst. 2 Listiny stanoví, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Zároveň je třeba vyjít z čl. 4 odst. 4 Listiny, který stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Čl. 8 odst. 2 je přitom zjevně ustanovením o mezi základní svobody. Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy „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.“ Nejvyšší správní soud ostatně na uvedenou povinnost rozhodovat v případech takových žalob „přednostně a urychleně“ upozornil městský soud již ve svém rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009-61, publikovaném ve Sb. NSS pod č. 1850/2009 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[11] K citovanému čl. 5 Úmluvy konstantně judikuje ESLP, že požadavek Úmluvy, aby zbavení osobní svobody podléhalo nezávislému soudnímu přezkumu, má zásadní význam z hlediska cíle článku 5 Úmluvy, kterým je ochrana před svévolí. V určitých případech může být soudní přezkum zahrnut v rozhodnutí o internaci, je-li toto vydáno orgánem považovaným za „soud“ ve smyslu článku 5 odst. 4 Úmluvy. Aby mohl být takový orgán považován za „soud“, musí být nezávislý na výkoné moci a na účastnících řízení. Musí také poskytovat základní procesní záruky uplatňované ve věcech zbavení osobní svobody. Pokud řízení, podle kterého postupuje příslušný orgán, který internaci nařizuje, tyto záruky neposkytuje, je stát povinen umožnit podání účinného právního prostředku nápravy k jinému orgánu, který ztělesňuje všechny záruky soudního řízení [Nikolova proti Bulharsku (velký senát), stížnost č. 31195/96, § 58, ESLP 1999-II; Varbanov proti Bulharsku, stížnost č. 31365/96, § 58, ESLP 2000-X; všechna zde uváděná rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <http://echr.coe.int>]. ESLP v mnoha svých rozhodnutích rovněž zdůraznil význam rychlosti soudního přezkumu. Z rozhodnutí, v nichž konstatoval porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy přímo ve vztahu k České republice, lze odkázat např. na rozsudek ze dne 27. 11. 2008, ve věci Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07, či na

rozsudek ze dne 25. 1. 2005, ve věci *Singh proti České republice*, stížnost č. 60538/00. Např. v poslední citované věci shledal ESLP porušení čl. 5 odst. 4 v situaci, kdy řízení trvalo na dvou stupních necelé tři měsíce a doručování rozhodnutí soudu druhé instance si vyžádalo ještě další měsíc. ESLP zde sice hodnotil soudní přezkum v případě umístění žadatelů do vyhošťovací vazby podle §§ 350c a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“), zdejší soud však považuje závěry ESLP za relevantní i pro nyní posuzovanou věc.

[12] Podpůrně lze odkázat rovněž na srovnání úpravy zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců s jinými formami omezení práva na osobní svobodu obsaženými v českém právním řádu. Například podle čl. 8 odst. 5 Listiny „*nikdo nesmí být vzat do vazby, leč z důvodů a na dobu stanovenou zákonem a na základě rozhodnutí soudu.*“ O vzetí do vazby tak musí být rozhodnuto pouze soudem a nikoliv správním orgánem. Podle čl. 8 odst. 6 Listiny „*zákon stanoví, ve kterých případech může být osoba převzata nebo držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. Takové opatření musí být do 24 hodin oznámeno soudu, který o tomto umístění rozhodne do 7 dnů.*“ V případě zadržení osoby v ústavní zdravotnické péči bez jejího souhlasu tedy soud fakticky rozhodne do osmi dnů od počátku omezení osobní svobody dané osoby. Čl. 8 odst. 3 Listiny dále stanoví, že „*obviněného nebo podezřelého z trestného činu je možno zadržet jen v případech stanovených v zákoně. Zadržená osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnuta a nejpozději do 48 hodin propuštěna na svobodu nebo odevzdána soudu. Soudce musí zadrženou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě, nebo ji propustit na svobodu.*“ Je tedy zřejmé, že také v případě zadržení lze osobu omezit na svobodě bez souhlasu soudu pouze na velmi krátkou dobu.

[13] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že legislativní úprava řízení o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění a následného soudního přezkumu je v České republice značně nedokonalá. Avšak v situaci, kdy Ústavní soud nálezem ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08 (<http://nalus.usoud.cz>), zamítl návrh na vyslovení protiústavnosti ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 217/2002 Sb., je nutno hledat takový ústavněkonformní výklad stávajících právních předpisů, který bude ctít právo zajištěných cizinců na osobní svobodu v maximální možné míře. Takový výklad musí trvat na povinnosti soudů konat v řízeních o předmětných žalobách veškeré procesní úkony bez jakýchkoliv odkladů (tyto úkony na sebe zároveň musí bezprostředně navazovat) tak, aby bylo možno o žalobách rozhodovat ve velice krátkém časovém horizontu po jejich podání.

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní posuzované věci městský soud uvedeným požadavkům nedostál. Nelze přehlédnout, že mezi podáním žaloby (učiněným 11. 8. 2009) a prvním úkonem soudce ve věci (pokyn vyššímu soudnímu úředníkovi ze dne 21. 9. 2009), uplynula doba delší než jeden měsíc. K realizaci těchto pokynů vyšším soudním úředníkem navíc došlo s nemalým zpožděním, např. k zaslání kopie žaloby k vyjádření žalovanému a k vyžádání úplného spisového materiálu od žalovaného přistoupil městský soud až za další měsíc (dne 22. 10. 2009). Městský soud navíc stanovoval nadměrně dlouhé lhůty k úkonům, k jejichž vykonání účastníky vyzýval. Například stanovení patnáctidenní lhůty žalovanému k zaslání úplného spisového materiálu a vyjádření k žalobě je na místě ve „standardních“ řízeních, nikoli však v řízení o žalobě

proti rozhodnutí o zajištění cizince. Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře připustil, jistá omezení procesního standardu účastníků řízení ve správním soudnictví mohou být v určitých řízeních nezbytná. Jedná se o řízení, v nichž existuje výrazný právní zájem na rychlosti soudního rozhodování, typicky řízení podle Hlavy II., Dílu 4. s. ř. s. (soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda), anebo řízení o žalobě proti rozhodnutí o zákazu shromáždění podle § 12 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Obdobně je tomu v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, v němž je také třeba hledat vhodný kompromis a vyvažovat na jedné straně procesní práva účastníků řízení a na straně druhé právo na osobní svobodu, respektive právo zajištěného cizince na to, aby bylo co nejrychleji soudem určeno, zda je omezen na svobodě v souladu se zákonem.

IV.

[15] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o oprávněnosti podaného návrhu, a proto určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u něhož jsou v návrhu namítány průtahy. Touto lhůtou, ve které byla stanovena povinnost městského soudu ve věci nařídít jednání tak, aby se uskutečnilo nejpozději do 31. 12. 2009, je městský soud vázán. Pokud nicméně městský soud shledá, že jsou dány podmínky pro vydání rozhodnutí, jímž se řízení končí, i bez jednání (viz např. § 51 s. ř. s. nebo § 76 s. ř. s.), vydá v téže lhůtě takové rozhodnutí.

[16] Návrh navrhovatelky byl uznán jako oprávněný, takže ve smyslu poslední věty § 174a odst. 7 zákona o soudech a soudcích hradí náklady řízení o něm stát. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka náhradu žádných nákladů řízení neuplatňovala a vznik takovýchto nákladů z obsahu spisu ani nevyplývá, soud rozhodl tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u ě n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 174a odst. 9, věta druhá, zákona o soudech a soudcích).

V Brně dne 1. prosince 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu