

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **D. H.**, zast. Mgr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2017, čj. OAM-54/LE-LE05-LE05-PS-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 7. 2017, čj. 17 A 56/2017-45,

t a k t o :

- I. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládá** následující předběžná otázka:
Brání výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96) ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn?
- II. Řízení **se přerušuje**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je státní příslušník Běloruské republiky. Dne 20. 3. 2017 při silniční kontrole v Praze 4 prokázal svoji totožnost padělanými bulharskými doklady. Dalším šetřením správní orgány zjistily, že stěžovatel pobývá na území České republiky bez platného cestovního dokladu a jakéhokoliv oprávnění k pobytu. Správní orgány proto stěžovateli podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, uložily správní vyhoštění se zákazem vstupu na území členských států Evropské unie v délce tří let a za tímto účelem ho zajistily na dobu 90 dnů.

[2] Stěžovatel následně požádal o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. Žalovaný proto rozhodnutím ze dne 28. 3. 2017 nově zajistil stěžovatele podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Jako důvod zajištění žalovaný uvedl, že stěžovatel ve smyslu § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu podal žádost o udělení mezinárodní ochrany účelově, pouze s cílem legalizovat si pobyt a vyhnout se vyhoštění.

[3] Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí žalobu. V ní namítal, že žalovaný v rozhodnutí o zajištění nedostatečně posoudil možnost uložení zvláštních opatření podle

§ 47 zákona o azylu, nezážil ani zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele. Krajský soud žalobu věcně projednal a rozsudkem označeným v záhlaví ji dne 4. 7. 2017 zamítl jako nedůvodnou.

[4] Tento rozsudek napadl stěžovatel kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud obdržel dne 16. 8. 2017. V kasační stížnosti velmi detailně vysvětluje, proč bylo jeho zajištění v rozporu se zákonem i s právem Evropské unie. Dále vysvětluje nesprávnosti, kterých se údajně ve svém rozsudku krajský soud dopustil. Proto se domáhá zrušení rozsudku krajského soudu.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti informoval Nejvyšší správní soud, že zajištění stěžovatele již netrvá. Stěžovatel dne 5. 4. 2017 vzal žádost o udělení mezinárodní ochrany zpět a dne 5. 5. 2017 dobrovolně vycestoval do Běloruské republiky. Žalovaný poukázal na novelizovaný § 46a odst. 9 zákona o azylu, účinný od 15. 8. 2017, podle kterého je ukončení zajištění důvodem pro zastavení soudního řízení ve věci přezkumu zajištění žadatele o mezinárodní ochranu. Žalovaný proto navrhl řízení o kasační stížnosti zastavit.

[6] Sporná je v nyní posuzovaném případě otázka, zda je možné v souladu s § 46a odst. 9 zákona o azylu, ve znění účinném od 15. 8. 2017, zastavit řízení před Nejvyšším správním soudem ve věci přezkumu zákonnosti zajištění žadatele o mezinárodní ochranu jen proto, že zajištění již skončilo.

II. Použitelné právo Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

[7] Právo Evropské unie upravuje zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu v čl. 8 až 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96-116. Soudní přezkum zajištění garantuje směrnice v čl. 9 odst. 3: *V případech, kdy zajištění nařizují správní orgány, zajistí členské státy, aby mohl být proveden z moci úřední nebo na žádost žadatele rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku příslušného řízení. Členské státy za tímto účelem stanoví ve vnitrostátním právu lhůtu pro provedení přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední nebo přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele. Je-li zajištění shledáno v rámci soudního přezkumu jako nezákonné, musí být dotčený žadatel neprodleně propuštěn. Čl. 9 odst. 5 dále stanoví, že [z]ajištění přezkoumává v přiměřených časových odstupech soudní orgán z moci úřední nebo na žádost dotyčného žadatele a činí tak zejména vždy při jeho prodlužování, nebo jakmile to vyžadují okolnosti či jsou k dispozici nové informace, které mohou mít vliv na zákonnost zajištění.*

[8] Čl. 9 směrnice 2013/33 se aplikuje také na soudní přezkum zajištění za účelem přemístění do jiného členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu [odkaz v čl. 28 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem

pokračování

třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 31-59].

[9] Obdobně je upraven též soudní přezkum zajištění za účelem vyhoštění v čl. 15 odst. 2 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, Úř. věst. L 348, 24. 12. 2008, s. 98-107.

[10] V obecné rovině zakotvuje právo na osobní svobodu čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 389-405). Tento článek stručně konstatuje, že *[k]aždý má právo na svobodu a osobní bezpečnost*. V souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie a Vysvětlení k danému článku (2007/C 303/02, Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007, s. 17-35) má však právo na osobní svobodu v čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie stejný obsah jako totéž právo upravené v čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz např. také rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 2. 2016, C - 601/15 PPU *J.N.*,¹ bod 47). Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod *[k]aždý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné*. Čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále stanoví, že *[k]aždý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění*.

[11] Právo na soudní přezkum je upraveno v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, ve kterém se uvádí, že *[k]aždý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem*.

[12] Dle názoru Nejvyššího správního soudu čl. 9 směrnice 2013/33 ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie neomezuje právo na soudní přezkum pouze na dobu, po kterou je cizinec zajištěn.

[13] Vnitrostátní právní úpravu zajištění žadatelů o udělení mezinárodní ochrany obsahuje zákon č. 325/1999 Sb., o azylu. Podmínky soudního přezkumu zajištění zákon o azylu stanoví v § 46a odst. 6 až 9. Proti rozhodnutí žalovaného o zajištění lze podat ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí žalobu. Žalovaný předloží soudu správní spis společně s vyjádřením k žalobě do pěti pracovních dnů ode dne doručení žaloby. Soud v prvním stupni je povinen o žalobě rozhodnout do sedmi pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Proti rozhodnutí soudu v prvním stupni je přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Pro řízení o kasační stížnosti ve věcech přezkumu zákonnosti zajištění již žádné konkrétní lhůty stanoveny nejsou. Pokud Nejvyšší správní soud shledá kasační stížnost důvodnou i ve vztahu ke správnímu rozhodnutí o zajištění, může zrušit nejen rozhodnutí soudu v prvním stupni a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ale přímo i rozhodnutí správního orgánu o zajištění (§ 110 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

¹ ECLI:EU:C:2016:84

[14] Zákon o azylu, ve znění do 14. 8. 2017, nevylučoval soudní přezkum zajištění v případě, že zajištění cizince již skončilo. Podle konstantní judikatury nemělo ukončení zajištění na projednatelnost žaloby nebo kasační stížnosti ve věci zajištění cizince žádný vliv. Nejvyšší správní soud výslovně uváděl, že „[z] platné právní úpravy nelze dovodit, že ukončení zajištění cizince je důvodem pro ukončení soudního řízení o žalobě, jíž se cizinec dotčený správním rozhodnutím o zajištění domáhá soudní ochrany. Pravomocné správní rozhodnutí stále existuje, může být nezákonné z důvodů namítaných v žalobě, a proto nelze přezkum takového správního rozhodnutí odmítnout; tento postup by představoval odepření práva na soudní ochranu“ (rozsudek ze dne 21. 7. 2005, čj. 7 Azs 101/2005-46, č. 1404/2007 Sb. NSS).

[15] S účinností od 15. 8. 2017 zákonodárce novelou provedenou zákonem č. 222/2017 Sb. omezil v zákoně o azylu soudní přezkum zajištění. Podle novelizovaného znění § 46a odst. 9 zákona o azylu [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. Obdobně je s účinností od 15. 8. 2017 v § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, omezen také soudní přezkum zajištění za účelem vyhoštění a zajištění za účelem přemístění do jiného členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu (§ 124 zákona a § 129 zákona o pobytu cizinců na území České republiky).

[16] Nejvyšší správní soud se v souvislosti s novelizovaným zněním § 46a odst. 9 zákona o azylu již zabýval dílčí otázkou týkající se omezení dvojinstančnosti soudního přezkumu. Jednalo se o situaci, kdy řízení před soudem prvního stupně skončilo ještě před účinností novely § 46a odst. 9 zákona o azylu dne 15. 8. 2017. Ukončení zajištění tedy nemělo na věcné projednání žaloby v prvním stupni vliv. Soudní řízení ve druhém stupni však probíhalo již po účinnosti této novely. Nejvyšší správní soud v takovém případě řízení o kasační stížnosti v souladu s § 46a odst. 9 zákona o azylu zastavil. V odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že nárok na soudní řízení v další instanci není českým ústavním pořádkem nikde zakotven. Jakkoliv § 46a odst. 9 věty třetí zákona o azylu do určité míry omezuje právo na přístup k Nejvyššímu správnímu soudu, „nezasahuje toto ustanovení do práv stěžovatele natolik intenzivním způsobem, aby bylo možno dojít k závěru o jeho protiústavnosti“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, čj. 3 Azs 153/2017-29, body 13 a 14). Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí ponechal otevřenou otázku, nakolik uvedené závěry dopadají i na situaci, kdy rozhodnutí nepřezkoumá ani krajský soud, neboť cizinec byl propuštěn ze zajištění již v průběhu řízení před tímto soudem.

III. Rozbor předkládané předběžné otázky

[17] Nejvyšší správní soud musí v nynější kauze rozhodnout, zda má řízení o kasační stížnosti zastavit v souladu s § 46a odst. 9 zákona o azylu. Stěžovatel v nynější kauze doručil kasační stížnost soudu dne 16. 8. 2017. Řízení před Nejvyšším správním soudem

pokračování

bylo tedy zahájeno jeden den po účinnosti novely soudního přezkumu zajištění. Žalovaný informoval soud, že zajištění stěžovatele již netrvá. Tyto skutečnosti naplňují podmínky stanovené v § 46a odst. 9 zákona o azylu pro zastavení řízení o kasační stížnosti.

[18] Pokud bude cizinec ze zajištění propuštěn ještě dříve, než krajský soud rozhodne o žalobě, mělo by být podle českého zákona řízení o žalobě zastaveno. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že § 46a odst. 9 zákona o azylu se nemůže aplikovat, pokud by snad připravil cizince o **jakýkoliv** soudní přezkum zajištění. Cizinec domáhající se soudního přezkumu zajištění nemůže dopředu s jistotou vědět, zda jeho zajištění bude soudně přezkoumáno, a to ani poté, co již bylo zahájeno soudní řízení v této věci. Jedná se o značné narušení právní jistoty a legitimního očekávání zajištěných žadatelů o mezinárodní ochranu. Protiprávně zajištěným žadatelům navíc takto nastavená právní úprava odepírá právo na náhradu škody (včetně nemateriální újmy) vyplývající z čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz bod [10] shora). Podle vnitrostátní právní úpravy je totiž nezbytným předpokladem pro přiznání nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, aby bylo takové rozhodnutí nejprve k tomu příslušným orgánem zrušeno nebo změněno (§ 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem).

[19] V případě vyloučení jakéhokoliv soudního přezkumu zajištění budou porušena ustanovení směrnic vypočtených v bodech [7] až [9] shora, jakož i čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie. Rozpornost § 46a odst. 9 zákona o azylu s těmito pravidly práva Evropské unie za situace, kdy neproběhl věcný přezkum zákonnosti zajištění ani v jednom stupni řízení před správními soudy, považuje Nejvyšší správní soud za *acte clair*, výklad práva Evropské unie je tu zřejmý. Proto je nezbytné zohlednit princip přednosti práva Evropské unie, a vnitrostátní právní úpravu rozpornou s právem Evropské unie neaplikovat. V tomto ohledu, přinejmenším pro řízení před soudem prvního stupně, je proto § 46a odst. 9 zákona o azylu neaplikovatelný pro rozpor s uvedenými normami práva Evropské unie (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 6 Azs 320/2017).

[20] Nicméně právě uvedené není přímo předmětem předběžné otázky. V nynější věci krajský soud rozhodnutí o zajištění **přezkoumal**, o žalobě meritorně rozhodl. Nejvyšší správní soud má však za to, že rozporná s právem Evropské unie může být i taková aplikace vnitrostátního zákona, která připraví cizince o přezkum rozsudku krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že právo Evropské unie jako takové negarantuje právo na soudní přezkum zákonnosti zajištění ve více soudních instancích. Nová procesní úprava v předkládané věci však odporuje zásadám ekvivalence i efektivity při uplatnění práva Evropské unie na soudní ochranu žadatele o mezinárodní ochranu v souvislosti se zbavením jeho osobní svobody zajištěním v právním řádu České republiky.

[21] Právo Evropské unie samozřejmě neurčuje podmínky pro projednatelnost mimořádného opravného prostředku, jakým je též kasační stížnost podávaná dle českého práva k Nejvyššímu správnímu soudu. Je proto na vnitrostátním zákonodárci, jaké

opravné prostředky k nejvyššímu soudu v rámci soudní soustavy zvolí, mimo jiné zda dá nejvyššímu soudu pravomoc vybrat si věci, které pro jejich všeobecnou významnost zasluhují rozhodnutí nejvyššího soudu, nebo naopak zaváže nejvyšší soud rozhodovat v zásadě všechny věci bez ohledu na jejich precedentní význam.

[22] Kasační stížnost podávaná k Nejvyššímu správnímu soudu je nastavena velmi široce, Nejvyšší správní soud ve většině věcí nemá na výběr, zda věc pro její obecný význam rozhodne, nebo naopak odmítne pro nedostatek precedentního významu. Naopak tam, kde zákon dává Nejvyššímu správnímu soudu pravomoc selekce jen skutečně významných případů, je hlavní funkcí této pravomoci sjednocovat judikaturu nižších soudů. Příkladem je institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany (azylu), zakotvený v § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Podle § 104a *jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost*. Kasační stížnost je v těchto věcech přijatelná zejména, dotýká-li se právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou, nebo byly řešeny odlišně, či pokud vyvstane potřeba změnit judikaturu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[23] Omezení přezkumu rozhodnutí o zajištění v řízení o kasační stížnosti naráží dle Nejvyššího správního soudu na **zásadu efektivit**y, která zajišťuje účinnou ochranu práv vyplývajících z norem evropského práva. Vnitrostátní procesní postupy nesmí v praxi znemožňovat či nadměrně ztěžovat vymáhání práva Evropského unie [např. rozsudky Soudního dvora ze dne 19. 6. 1990, *Factortame Ltd a další (Factortame I)*, C-213/89,² body 20-23, či ze dne 14. 12. 1995, *Peterbroeck*, C-312/93,³ bod 14]. Tato zásada je kodifikována také v čl. 19 odst. 1, věta 3., Smlouvy o Evropské unii, podle které [č]lenské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. Současně omezení soudního přezkumu zajištění před Nejvyšším správním soudem naráží také na zásadu efektivní soudní ochrany zakotvené v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, tedy právo na přístup k soudu a možnost fakticky se domoci svého práva.

[24] Přezkum rozhodnutí krajského soudu před Nejvyšším správním soudem závisí s ohledem na § 46a odst. 9 zákona o azylu na nahodilých událostech. Odvíjí se zejména od toho, jak rychle krajské soudy a následně Nejvyšší správní soud stihnou věc přezkoumat. Především však závisí na postupu žalovaného, který může přezkumu rozsudku krajského soudu zabránit zcela jednoduše tak, že cizince ze zajištění propustí (např. proto, že mu vyhovuje právní názor vyslovený v rozsudku krajského soudu, a nechce ho podrobit přezkumu na základě kvalitní kasační stížnosti). Takovéto svévoli nová právní úprava vysloveně nahrává. Soudní dvůr v této souvislosti ve věci *Al Chodor* výslovně uvedl, že „zajištění žadatelů, což je závažný zásah do jejich práva na svobodu, je podmíněno dodržováním striktních záruk, jimiž jsou existence právního základu, srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a ochrana před svévolí“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2017, *Al Chodor*, C-528/15,⁴ bod 40).

² ECLI:EU:C:1990:257

³ ECLI:EU:C:1995:437

⁴ ECLI:EU:C:2017:213

pokračování

[25] V neposlední řadě nutno uvést, že i přes krátké lhůty, které soudy v prvním stupni pro rozhodnutí ve věcech zajištění mají (srov. bod [13]), se kasační stížnosti žadatelů k Nejvyššímu správnímu soudu dostávají ve většině případů až po té, kdy je již zajištění ukončeno, nebo k propuštění ze zajištění dochází bezprostředně po zahájení řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tak, vzhledem k zákonné povinnosti zastavit v těchto případech řízení, nemůže přezkoumat zákonnost rozhodnutí o zajištění. V důsledku toho Nejvyšší správní soud **ztrácí možnost sjednocovat judikaturu nižších soudů** týkající se zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu. Na rozdíl od pravomoci selektovat významné precedentní případy a následně o nich rozhodnout totiž v oblasti zajištění cizinců musí Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti automaticky zastavit, jakkoliv třeba kasační stížnost přináší zcela nové a judikaturou doposud neřešené právní otázky.

[26] Přestože unijní právo nestanoví ani pro soudní ochranu ve věcech zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu právo na více instancí, je v každém případě třeba zajistit, aby se jednalo, alespoň v jednom stupni, o soudní ochranu efektivní. Taková ochrana jistě může být zabezpečena i tím, že se pro tento účel zavede řízení v jednom stupni před specializovaným soudem či tribunálem, který má případně i zavedené vnitřní mechanismy pro sjednocování judikatury. Jiná je ovšem situace v České republice, kde v těchto věcech rozhoduje v prvním stupni správního soudnictví vícero krajských soudů (dle § 46a odst. 7 zákona o azylu bude o žalobě rozhodovat krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany v den podání žaloby hlášen k pobytu). Sjednocující role Nejvyššího správního soudu proto významně přispívá k jednotnému, a tedy účinnému vymáhání práva Evropské unie na národní úrovni. Pokud v soustavě správních soudů chybí sjednocující role Nejvyššího správního soudu, je zde velké nebezpečí vytváření odlišných rozhodovacích praxí a tedy i nerovného přístupu v těchto otázkách na každém krajském soudu, resp. u každého soudce rozhodujícího v těchto věcech, které v podstatě není možné žádným způsobem sjednotit. To bude mít dramatický dopad na předvídatelnost rozhodování správních orgánů i krajských soudů a ve výsledku může významně oslabit právní postavení cizinců zajištěných podle českého práva.

[27] Právní úprava v § 46a odst. 9 zákona o azylu, účinná od 15. 8. 2017, je navíc problematická s ohledem na **zásadu ekvivalence (rovnocennosti)**. Tato zásada přikazuje členským státům zajistit při uplatňování práva Evropské unie podmínky ne méně příznivé či méně účinné, než jaké jsou k dispozici v souvislosti s uplatňováním práva vnitrostátního (např. rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe*, C-33/76,⁵ body 5 a 6, či ze dne 14. 12. 1995, *van Schijndel a van Veen*, C-430/93 a C-431/93,⁶ bod 17).

[28] Soudní přezkum zajištění v § 46a odst. 9 je méně příznivý než soudní ochrana dostupná v obdobných případech upravených ve vnitrostátním právu. Podle konstantní judikatury podmínkou soudního přezkumu obecně „je skutečnost, že ke zkrácení na právech před podáním žaloby došlo, a nikoli, že účinky tohoto rozhodnutí trvají i v době rozhodování soudu o žalobě. [...] Pro tento přezkum je pak zcela nepodstatné, zda účinky napadeného rozhodnutí trvají či nikoli“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2005, čj. 2 Azs 88/2005 – 49). Obdobné principy se aplikují také na vnitrostátní případy zbavení či

⁵ ECLI:EU:C:1976:188

⁶ ECLI:EU:C:1995:441

omezení osobní svobody. Jako příklad lze uvést zajištění podle § 26 a § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Zákon neomezuje soudní přezkum pouze po dobu trvání zajištění a nevylučuje možnost domáhat se soudní ochrany ve více instancích (např. přezkum zákonnosti zajištění podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o Policii České republiky v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2017, čj. 9 As 36/2017-48). Dalším příkladem je přezkum zákonnosti převzetí a držení ve zdravotním ústavu podle § 66-84 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. V souladu s § 72 zákona o zvláštních řízeních soudních bude soudní přezkum pokračovat i poté, co byl člověk ze zdravotního ústavu propuštěn, prohlásí-li, že na projednání věci trvá. Soudní ochrana není zákonem omezena ani při přezkumu zákonnosti vazby trestně obviněného podle § 67-74a zákona č. 141/1961, o trestním řízení soudním. Ve všech shora uvedených případech má osoba omezená na své osobní svobodě právo na soudní přezkum ve dvou (případně více) instancích. Předkládací soud se proto domnívá, že právní úprava, která zajištěnému žadateli o azyl fakticky znemožňuje přístup k Nejvyššímu správnímu soudu, a vylučuje tím soudní přezkum zákonnosti zajištění ve druhém stupni, může být v rozporu se zásadou ekvivalence.

[29] Je pravda, že soudní řád správní v některých věcech zcela vylučuje možnost podání kasační stížnosti (např. rozhodování krajských soudů ve věci zákonnosti komunálních a krajských voleb). V těchto věcech je omezení odůvodněno nutností rychle dospět ke konečnému rozhodnutí o přezkoumání zákonnosti voleb, potvrdit mandát zvolených zastupitelů a konstituovat nově zvolená obecní či krajská zastupitelstva. U zajištění však obdobný legitimní veřejný zájem, jímž by bylo možné odůvodnit výrazné omezení práv cizince, absentuje. Není jím ani procesní ekonomie. Nejvyšší správní soud v minulosti rozhodoval v řadě případů zajištění cizinců a výrazně v tomto směru ovlivňoval judikaturu krajských soudů. Nejedná se však o takové počty věcí, které by ohrožovaly rychlost či plynulost rozhodování Nejvyššího správního soudu a vyžadovaly takové radikální a tomuto případnému účelu zcela zjevně nepřiměřené opatření, jako je povinné zastavení řízení.

[30] Nejvyšší správní soud uzavírá, že zajištění představuje velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce - osobní svobody. Proto je třeba bezvýhradně trvat na efektivním a předvídatelném soudním přezkumu zákonnosti zajištění a to zejména s ohledem na skutečnost, že proti rozhodnutí o zajištění neexistují v řízení před správními orgány žádné opravné prostředky. Jediným možným opravným prostředkem podle českého práva je soudní přezkum rozhodnutí, včetně rovného přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu, jako mají stěžovatelé v jiných věcech.

IV. Závěr

[31] Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující otázku: **Brání výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96) ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn?**

pokračování

[32] V návaznosti na položení předběžné otázky Nejvyšší správní soud dle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložených otázkách rozhodne, bude v řízení pokračováno (§ 48 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. listopadu 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu