

Pl.ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008

47/2009 Sb.

N 218/51 SbNU 709

K vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se v České republice zdržuje neoprávněně

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský (soudce zpravodaj), Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická ze dne 9. prosince 2008 sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu, za nějž jedná JUDr. Petr Příhoda, předseda senátu Nejvyššího správního soudu, na zrušení ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky (nález byl vyhlášen pod č. 47/2009 Sb.).

Výrok

Ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb., se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Rekapitulace návrhu

1. Návrhem podaným podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se Nejvyšší správní soud (dále též "navrhovatel") domáhal vydání nálezu, jímž se ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) (dále též "napadené ustanovení") zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen "zákon o pobytu cizinců"), ve znění zákona č. 161/2006 Sb., ruší. Napadené ustanovení vylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění cizinec zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně. Navrhovatel spatřuje rozpor napadeného ustanovení s čl. 36 odst. 2 a s čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

2. Z návrhu vyplývá, že Nejvyšší správní soud vede řízení o kasační stížnosti sp. zn. 8 As 42/2006, ve kterém se stěžovatelé, N. X. T. a D. A., domáhají zrušení usnesení Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 339/2005-29 ze dne 18. 5. 2006. Napadeným usnesením byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí příslušných orgánů o správním vyhoštění prvně jmenovaného z přechodného pobytu na území České republiky ve smyslu § 119 odst. 1 písm. a) bodu 3, písm. b) bodu 1, písm. c) bodu 2 a 3 zákona č. 326/1999 Sb.

3. Správní vyhoštění bylo uděleno v návaznosti na pobytovou kontrolu, kterou cizinecká policie provedla dne 22. 6. 2005. Při této kontrole N. X. T. předložil padělaný cestovní doklad znějící na cizí jméno. Po zjištění jeho pravé totožnosti příslušné orgány rovněž shledaly, že mu již dříve bylo uděleno správní vyhoštění z přechodného pobytu na území České republiky s dobou platnosti od 26. 1. 2001 do 26. 1. 2004. N. X. T. uvedl, že žije ve společné domácnosti s družkou D. A., občankou České republiky, s níž plánuje sňatek a rodinu, a že vyhoštění by představovalo zásah do jeho soukromého a rodinného života. Správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí

vedl, že přihlédl ke všem zjištěným skutkům, jichž se cizinec na území České republiky dopustil, k dopadu na jeho soukromý život a bezpečnost České republiky a Evropské unie a ochraně proti nedovolené migraci. Dospěl k závěru, že udělení správního vyhoštění nebude nepřiměřeným zásahem do soukromého života cizince, neboť ten zde sice má družku, avšak už v minulosti věděl, že na území České republiky pobývá v rozporu se zákonem a tuto situaci sám řádně neřešil. Odvolací správní orgán k odvolání stěžovatelů přezkoumal rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž v relevantních částech výroku zůstalo napadené rozhodnutí beze změny.

4. N. X. T. a D. A. následně podali žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji odmítl s poukazem na § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že provedeným správním i trestním řízením bylo doloženo, že se N. X. T. před zahájením řízení o vyhoštění zdržoval na území České republiky na základě padělaných dokladů, tedy neoprávněně, a že v daném případě je přezkoumání soudem vyloučeno.

5. Při projednávání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je napadené ustanovení zákona o pobytu cizinců v rozporu s výše uvedenými ustanoveními Listiny, a proto podal k Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení.

6. Navrhovatel uvádí, že "podle ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny má každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné moci, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak. Z takové pravomoci soudu nesmí být ovšem vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.". Odkazuje na čl. 14 odst. 1 Listiny, podle kterého je zaručena svoboda pohybu a pobytu na území České republiky, a upozorňuje, že cizinec může být podle pátého odstavce téhož článku vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem. Nejvyšší správní soud rovněž cituje čl. 10 odst. 2 Listiny, zakotvující právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.

7. Navrhovatel odlišuje předchozí judikaturu Ústavního soudu, konkrétně usnesení sp. zn. III. ÚS 219/04 ze dne 23. 6. 2004 (U 39/33 SbNU 591), kde se Ústavní soud podle navrhovatele "vyjádřil v souvislosti s přezkumem nároku na udělení víza, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, protože je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Na udělení víza není dle výslovného znění zákona právní nárok.". Ústavní soud tak podle navrhovatele "dospěl k závěru, že otázka udělování víz je ponechána na správním uvážení příslušných správních orgánů."

8. Podle navrhovatele však v případě správního vyhoštění na základě napadeného ustanovení jde o jinou situaci: "Správní vyhoštění jakožto správní sankce není otázkou správního uvážení, nastupuje, jsou-li splněny podmínky pro jeho uložení. Zákon o pobytu cizinců obsahuje v hlavě X taxativní výčet případů, kdy lze cizince vyhostit. Možné nepříznivé následky správního vyhoštění se zákon snaží zmírnit ustanovením § 122, kde jsou zakotveny podmínky k odstranění tvrdosti správního vyhoštění. Stávající právní úprava neumožňující soudní přezkum těchto správních rozhodnutí zakládá v rámci státní správy prostor pro netransparentní rozhodování se všemi z toho vyplývajícími důsledky na kvalitu správních rozhodnutí, v mezních případech může vést i ke korupci. Neexistuje žádný objektivní a nestranný mechanismus (v případě orgánů státní správy se jedná o instancní kontrolu individuálních správních aktů), jímž by se prověřilo, zda jsou v daném případě skutečně naplněny důvody vyhoštění stanovené zákonem (čl. 14 odst. 5 Listiny). Nezákonné správní vyhoštění může představovat výrazný a obtížně napravitelný zásah do soukromého, resp. rodinného života, garantovaného čl. 10 odst. 2 Listiny, či práva podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 Listiny)."

9. Na podporu své argumentace navrhovatel poukazuje na závěry vyslovené Nejvyšším soudem k možnosti uložení trestu vyhoštění. V rozsudku ze dne 3. 9. 1997 sp. zn. 2 Tzn 60/97 (č. 13/1998 Sb. rozh. tr.) uvedl, že "trest vyhoštění je možné uložit pouze "v případech, v kterých to nevylučují osobní poměry obviněného, zejména jeho rodinné vztahy a osobní vazby k určitému místu v České republice, kde prožil převážnou část svého života. Jen tak je možné zajistit, aby uložený trest nebyl nepřiměřeným zásahem do jeho života (...). Jen takové rozhodnutí je pak v souladu i s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (...).". Podle názoru navrhovatele představují trestné činy z pohledu intenzity společenské nebezpečnosti kategorii protiprávních činů, jež jsou "výrazněji společensky nebezpečnější než správní delikty.". Tím spíše je podle navrhovatele nutné dospět k závěru, že totéž musí platit v oblasti ukládání správního vyhoštění, nehledě na to, že dopady trestu vyhoštění a správního vyhoštění do soukromého života jednotlivce jsou obdobné. Podle navrhovatele by "právo na rodinný život, resp. možné výrazné zásahy do něj, [...] měly být brány v úvahu i v případech ukládání správního vyhoštění. V případě tvrzených zásahů do základních práv, musí zákon připouštět soudní přezkum správních rozhodnutí."

10. Navrhovatel rovněž odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též "ESLP"). V rozsudku ESLP ve věci Berrehab proti Nizozemsku č. 10730/84 ze dne 21. 6. 1988 připustil podle názoru navrhovatele tento soud, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva") "nezakazuje smluvním státům regulovat vstup a pobyt cizinců v zemi, avšak přijatá omezující opatření by měla být proporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli.". Soud tak podle výkladu navrhovatele "poměřoval legitimitu sledovaného cíle a závažnost zásahu do práva stěžovatele na ochranu jeho rodinného života. V dané věci pak dospěl k závěru, že neprodloužení víza k pobytu a vyhoštění stěžovatele by mělo za následek vážný zásah do jeho rodinného života.". Současně navrhovatel uvádí, že si je vědom "judikatury [ESLP], v níž se soud vyjádřil tak, že na zákaz pobytu na území členského státu se nevztahuje čl. 6 Úmluvy [viz např. rozsudek ESLP ve věci Maaouia proti Francii č. 39652/98 ze dne 5. 10. 2000], neboť čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě obsahuje specifické garance v řízeních o vyhoštění cizinců a členské státy Úmluvy tímto článkem daly jasně najevo svou vůli vyjmout toto řízení z oblasti aplikace čl. 6 odst. 1 Úmluvy (bod 36, 37 citovaného rozhodnutí). Jinými garancemi (dle důvodové zprávy k Protokolu č. 7), které mají k dispozici cizinci na území členských států, jimž hrozí správní vyhoštění, ke své ochraně, jsou např. čl. 3 Úmluvy (zákaz ponižujícího a nelidského zacházení) a čl. 8 Úmluvy (ochrana soukromého a rodinného života), obojí v souvislosti s čl. 13 Úmluvy (právo na účinné opravné prostředky při porušení práv a svobod garantovaných Úmluvou)". Podle navrhovatele je "odrazem čl. 13 Úmluvy [...] následně i čl. 36 odst. 2 Listiny, avšak tento princip již nadále nebyl důsledně promítnut do zákona o pobytu cizinců na území České republiky."

II.

Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení

11. K výzvě Ústavního soudu podala podle § 69 zákona o Ústavním soudu prostřednictvím svého předsedy Ing. Miloslava Vlčka vyjádření Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Stejně tak učinil prostřednictvím svého předsedy MUDr. Přemysla Sobotky Senát Parlamentu České republiky.

12. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření především shrnuje průběh projednávání napadeného ustanovení. Upozorňuje na znění důvodové zprávy, která se k navrhovanému znění § 171 zákona o pobytu cizinců vyjádřila souhrnně větou, že "vylučuje z možnosti soudního přezkumu ta rozhodnutí, kterými nedochází k zásahům do základních práv a svobod.". Závěrem svého vyjádření Poslanecká sněmovna konstatuje, že "zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem", a ponechává na "Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost tohoto zákona a vydal příslušné rozhodnutí."

13. Senát s odkazem na výše citovanou pasáž z důvodové zprávy k návrhu zákona konstatuje, že se "návrh nepochybně opíral o tradiční postulát suverenity státu v přípustění nebo nepřipustění cizince na své území. Ilegální pobyt cizince se pak v tomto ohledu jevil jako nezpůsobilý pro využívání ochrany vyplývající ze svobody pobytu (ilegálním pobytem ji cizinec jakoby odmítl)". Podle Senátu není tato právní úprava v rozporu s procesními zárukami týkajícími se vyhoštění cizinců, které jsou upraveny v čl. 1 Protokolu č. 7 k evropské Úmluvě, který stanoví právo soudního přezkumu pouze pro případ vyhoštění z pobytu povoleného přijímajícím státem. Ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců pak podle Senátu představuje "zákonné garance" respektování čl. 10 Listiny a čl. 8 evropské Úmluvy (upravující právo na ochranu soukromého a rodinného života), když stanoví, že rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Senát podotýká, že výluka soudního přezkumu však přes četné novely zákona o pobytu cizinců zůstala beze změny.

14. Senát rovněž připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2006 č. j. 4 Azs 419/2005-65 (publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1009/07), kde podle názoru Senátu pokládal Nejvyšší správní soud vyloučení soudního přezkumu za přípustné, nicméně opakovaně připomněl, že je v případě pochybností zapotřebí tuto výlukou vykládat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu.

15. V druhé a třetí části svého vyjádření Senát rekapituluje průběh legislativního procesu a konstatuje, že návrh zákona, ve znění senátních pozměňovacích návrhů, schválil "v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem [...] ve většinovém přesvědčení, že [...] je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a mezinárodními závazky státu.". Podle Senátu je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadeného ustanovení a rozhodl.

III.

Rekapitulace vyjádření dalších subjektů dle § 49 zákona o Ústavním soudu

16. Podle § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu oslovil Ústavní soud ministra vnitra, ministra spravedlnosti a veřejného ochránce práv a dal jim možnost, aby se vyjádřili k návrhu.

17. Ministr vnitra považuje návrh za nedůvodný, a proto doporučuje jeho zamítnutí podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Uvádí, že zákon o pobytu cizinců soudní přezkum připouští v případech, kdy cizinec pobýval na území České republiky oprávněně. K cizincům, kteří na území České republiky pobývají neoprávněně (a na které se tedy vztahuje napadené ustanovení), ministr vnitra uvádí, že podle poznatků jeho ministerstva si tito cizinci jsou "zpravidla vědomi svého protiprávního jednání i svého problematického postavení. Vytváření rodinných vazeb, ať už uzavíráním sňatků nebo prohlašování otcovství k nezletilým dětem, v takové nejisté a cizincem většinou neřešené situaci nemůže [podle názoru ministra vnitra] být rozhodnou okolností pro rozhodování o správním vyhoštění". Ministr uvádí, že "ministerstvu je z jeho úřední činnosti známo, že v mnoha případech dochází k uzavírání účelových sňatků a prohlášení otcovství s cílem získat či legalizovat pobyt na území ČR, který by jinak zřejmě získán nebyl."

18. Ministr vnitra dále odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 219/04 (citováno výše v bodu 7 tohoto nálezu). Podle ministra zde Ústavní soud "konstatoval, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území". Podle ministra vnitra se Ústavní soud "v minulosti jednoznačně vyjádřil, že [Listina] poskytuje ochranu pouze tomu právu, které účastníku právní řád garantuje."

19. Obdobně podle ministra vnitra hovoří i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2006 č. j. 4 Azs 419/2005-65 (citován výše v bodu 14 tohoto nálezu). Ministr ve svém vyjádření z tohoto rozhodnutí rozsáhle cituje jeho vybrané pasáže:

[Nejvyšší správní soud] vychází z toho, že soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu v otázkách rozhodování o veřejných subjektivních právech fyzických i právnických osob je, jak vyplývá z platné právní úpravy správního soudnictví dané především zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen "s. ř. s."), jednou ze základních a pravidelných záruk zákonnosti výkonu veřejné správy, jíž je realizován čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), podle kterého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva [např. ve věci Maaouia proti Francii, citované výše v bodu 10 tohoto nálezu], mezinárodní ochrana základních lidských práv a svobod, jíž je Listina vnitrostátní reflexí, nechápe právo cizince na pobývání na určitém území jako základní lidské právo, a tudíž absence soudního přezkumu vyhoštění z území státu není nedostatkem standardů ochrany, jíž by základní práva a svobody měly požívat. Evropský soud pro lidská práva dovodil, že na vyhoštění cizince z území státu se nevztahuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod týkající se práva na spravedlivý proces ("Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.") ..., nýbrž že základní procesní záruky jsou upraveny čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě ["Cizinec, který má povolen pobyt na území některého státu, může být vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost: a) uplatnit námitky proti svému vyhoštění; b) dát přezkoumat svůj případ; c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem nebo před osobou nebo osobami tímto úřadem určenými."].

Jakkoli principy moderního demokratického státu odporují projevům svévole ze strany státních orgánů, i v rámci mezinárodní ochrany lidských práv a svobod se přiznává státům právo kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území a případně vyhostit cizince, je-li to v souladu se zákonem, jsou-li sledovány legitimní cíle a je-li to v demokratické společnosti nezbytné [viz např. rozsudek ESLP ve věci Daliova proti Francii č. 26102/95 ze dne 19. 2. 1998]. Mezi cizinci je však činěn rozdíl v tom, zda stát souhlasil (byť třeba konkludentně) s jejich pobytem na svém území, či zda se na jeho území vyskytují bez tohoto souhlasu. Důkazem toho jsou i samotná

minimální procesní pravidla stanovená čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, která se vztahují pouze na "cizince, který má povolen pobyt na území některého státu ...".

20. Podle ministra vnitra se tedy lze domnívat, že napadené ustanovení není v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny (právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života), čl. 14 Listiny (svoboda pohybu a pobytu), čl. 26 odst. 1 Listiny (právo na svobodnou volbu povolání) a čl. 36 odst. 2 Listiny (právo na soudní a jinou právní ochranu).

21. Ministr vnitra se dále domnívá, že je třeba se věnovat souladu napadeného ustanovení s čl. 13 Úmluvy (právo na účinné opravné prostředky při porušení práv a svobod garantovaných Úmluvou). Podle ministra bylo v případě Maaouia proti Francii (citovaném výše v bodu 10 tohoto nálezu) uvedeno, že se čl. 6 Úmluvy o právu na spravedlivý proces nevztahuje na azylové a imigrační oblasti, dopadá na ně však čl. 13 Úmluvy. Ten "lze použít pouze ve spojení s jiným právem či svobodou, které Úmluva garantuje, nejde tedy o autonomní ustanovení. Judikatura soudu určila určité požadavky na kvalitu přezkumu, které musí být splněny, aby bylo vyhověno podmínkám čl. 13. Podobně lze podmínky vztáhnout i na fungování základních procesních záruk upravených v čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě." Ministr vnitra se domnívá, že "podle [ESLP] musí efektivní prostředek umožnit, aby se kompetentní orgán zabýval podstatou případu a mohl zjednat účinnou nápravu. Dle soudu čl. 13 [Úmluvy] neurčuje, o jaký druh opravného prostředku se musí jednat, a nepožaduje ani, aby rozhodujícím orgánem byl soud. Nicméně pravomoci a procesní záruky, kterými orgán disponuje, jsou relevantními v tom směru, zda jde o účinný opravný prostředek." V mnoha případech ESLP podle názoru ministra "akceptoval různorodé orgány nesoudního typu jako vyhovující požadavkům čl. 13." Podle ministra ESLP "akcentuje pravomoc orgánu poskytnout efektivní opravný prostředek před formálním charakterem orgánu", přičemž (bez toho, že by poukázal na konkrétní rozhodnutí ESLP) uvedl základní charakteristiky, které by měl daný orgán vykazovat. Jsou to 1. nezávislost na orgánu, který se měl dopustit porušení, 2. možnost cizince vyslovit své argumenty podobně, jako by mohl učinit u soudu, 3. rozhodující orgán musí vydávat závazná rozhodnutí, a konečně 4. cizinec může efektivně těžit z úspěchu ve své věci. Absence některé z těchto charakteristik může podle názoru ministra být nahrazena soustavou opravných prostředků.

22. V následující části svého vyjádření ministr vnitra argumentuje, že česká právní úprava výše vymezené požadavky splňuje, a tudíž se jedná o efektivní soustavu opravných prostředků ve smyslu požadavků Evropského soudu pro lidská práva. Podle ministra vnitra vydává rozhodnutí o správním vyhoštění "obecně řečeno oddělení cizinecké policie, [rozhodnutí] je cizinci předáváno za účasti tlumočníka, pokud nerozumí česky, a obsahuje poučení o možnosti podat proti rozhodnutí odvolání k Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie [prostřednictvím] orgánu, který rozhodnutí vydal. V odvolání má cizinec možnost vyjádřit všechny své argumenty a námítky." Ředitelství může odvolání zamítnout, dále může rozhodnutí zrušit, přičemž buď věc vrátí k projednání orgánu, který je vydal (ten je pak vázán právním názorem ředitelství), anebo rozhodnutí zruší bez dalšího. V takovém případě je cizinci vymazán záznam v evidenci nežádoucích osob a původně vydané rozhodnutí nemá žádný vliv na případnou další legalizaci pobytu v České republice. I v případě, že se případ vrací k novému projednání, je však případ nově posouzen a cizinec má opět právo odvolat se k ředitelství. Podle ministra vnitra může cizinec využít i jiných institutů správního řádu - obnovy řízení anebo přezkumného řízení. K takovým řízením je příslušné Ministerstvo vnitra, které je vůči ředitelství nadřízeným správním orgánem.

23. Veřejný ochránce práv naproti tomu návrh na zrušení napadeného ustanovení podporuje. Především má za to, že je napadené ustanovení v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny.

24. Dále veřejný ochránce práv uvádí, že "i když čl. 8 [Úmluvy] neobsahuje absolutní právo pro jakoukoliv kategorii cizinců nebýt vyhoštěn, judikatura Evropského soudu pro lidská práva dokládá, že rozhodnutí o vyhoštění cizince ze země, kde žijí blízcí členové jeho rodiny, může představovat kromě zásahu do čl. 3 i porušení jeho práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu [citovaného ustanovení Úmluvy]". Veřejný ochránce práv odkazuje na tyto rozsudky ESLP: ve věci Moustaqim proti Belgii č. 12313/86 ze dne 18. 2. 1991, ve věci Beldjoudi proti Francii č. 12083/86 ze dne 26. 3. 1992, ve věci Boulitif proti Švýcarsku č. 54273/00 ze dne 2. 8. 2001, ve věci Amrollahi proti Dánsku č. 56811/00 ze dne 11. 7. 2002, ve věci Yilmaz proti Německu 52853/99 ze dne 17. 3. 2003 a ve věci Keles proti Německu č. 32231/02 ze dne 27. 10. 2005.

25. Ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života poskytuje podle veřejného ochránce práv i čl. 10 odst. 2 Listiny. Jestliže právo na tuto ochranu patří mezi základní práva a svobody, pak nesmí být rozhodnutí o vyhoštění podle veřejného ochránce práv vyloučeno ze soudního přezkumu, bez ohledu na to, zda se jedná o cizince pobývajících na území České republiky oprávněně, či nikoliv. Tutéž argumentaci

pak lze podle veřejného ochránce práv použít i pro čl. 3 a 8 Úmluvy ve spojení s čl. 13, přičemž s "ohledem na absolutní charakter [prvně jmenovaného práva] může být deficit soudního přezkumu u namítaného porušení ještě závažnější.". Veřejný ochránce práv uvádí, že "na základě šetření celé řady podnětů směřujících do této oblasti [nepovažuje] s ohledem na povahu vyhoštěním ohroženého práva standardní odvolací řízení k nadřízenému správnímu orgánu (Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie) za účinný právní prostředek nápravy ve smyslu čl. 13 Úmluvy", přičemž podotýká, že "ve vztahu k čl. 3 [Úmluvy] je tento nedostatek ještě markantnější.". Přes některé změny v právní úpravě nepovažuje veřejný ochránce práv "stávající mechanismus ochrany vyhošťovaného cizince s předchozím neoprávněným pobytem - co do možného zásahu do práva na ochranu soukromého a rodinného života - za vyhovující a [postrádá] pojistku právě v podobě soudního přezkumu.". Veřejný ochránce práv i "nadále [shledává] v individuálních případech na straně správních orgánů nedostatečnou aplikaci a znalost judikatury [ESLP], resp. u občanů EU a jejich rodinných příslušníků i judikatury Evropského soudního dvora."

26. Podle veřejného ochránce práv se jím "popsaný deficit netýká občanů EU a jejich rodinných příslušníků, resp. rodinných příslušníků občanů ČR (§ 15a zákona o pobytu cizinců ve spojení s ustanovením § 171 odst. 2 téhož zákona)". Nicméně ani v tomto případě nepovažuje veřejný ochránce práv "právní úpravu za bezespornou z pohledu komunitárního práva, neboť omezení práva na soudní přezkum, které v určitých případech ustanovení § 171 odst. 2 umožňuje, není v souladu se [směrnicí 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 (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46) (viz dvacátý šestý bod odůvodnění a čl. 31 této směrnice)]."

27. Ministr spravedlnosti konstatuje, že zákon o pobytu cizinců nenáleží do gesce jeho ministerstva, proto se omezuje pouze na obecné vyjádření. V něm "se přiklání k argumentaci uvedené navrhovatelem [...], neboť sleduje kromě jiného i větší transparentnost rozhodování orgánů státní správy a má přispět k odstranění rozporu uvedeného ustanovení s [Listinou] a k naplnění práv Listinou zaručených.". Na tomto základě ministerstvo návrh podporuje.

IV.

Dikce napadeného ustanovení právního předpisu

28. Napadené ustanovení zákona o pobytu cizinců zní:

Soudní přezkum

§ 171

(1) Z přezkoumání soudem jsou vyloučena

[...]

c) rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně, [...]

V.

Aktivní legitimace navrhovatele

29. Aktivní legitimaci k podání posuzovaného návrhu dovozuje navrhovatel z čl. 95 odst. 2 Ústavy. Dojde-li soud, podle tohoto ustanovení, k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním

pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Právo soudu je konkretizováno v § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu jako právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. To znamená, že aktivní legitimace soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jednotlivých ustanovení zákona se odvíjí od předmětu sporu a jeho právní kvalifikace. Jinými slovy, soud může podat návrh na zrušení pouze takového zákona, resp. jeho jednotlivých ustanovení, které mají být aplikovány při řešení sporu probíhajícího před obecným soudem. Úvaha o takové aplikaci musí být odůvodněná, musí být odvozena od splnění podmínek řízení, včetně věcné legitimace účastníků, a, jde-li o hmotněprávní předpis, od jednoznačného zjištění, že takový předpis má být aplikován [viz nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 50/05 ze dne 16. 10. 2007 (N 161/47 SbNU 133; 2/2008 Sb.), bod 11].

30. Z výše uvedeného vyplývá, že napadené ustanovení je rozhodující pro úspěch jedné ze stran v řízení před navrhovatelem. Navrhovatel tak splňuje v předchozím bodu vymezené podmínky aktivní legitimace k podání předmětného návrhu k Ústavnímu soudu.

VI.

Ústavní konformita legislativního procesu

31. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu má Ústavní soud, kromě posouzení souladu napadeného zákona s ústavními zákony, zjišťovat, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

32. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat, a postačí, vedle přihlédnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem (viz výše body 12 a 15 tohoto nálezu), formální ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

33. Ústavní soud z něj zjistil, že návrh zákona, který byl posléze vyhlášen pod č. 326/1999 Sb. (sněmovní tisk 240 Poslanecké sněmovny 1998-2002, 3. volební období), byl poté, co jej Senát vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, schválen usnesením č. 605 na 32. schůzi Poslanecké sněmovny dne 30. listopadu 1999 ve znění schváleném Senátem, kdy ze 172 přítomných poslanců hlasovalo pro návrh 171, proti 1. Zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl vyhlášen v částce 106 Sbírky zákonů, která byla rozeslána 23. prosince 1999, pod číslem 326/1999 Sb.

34. Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 326/1999 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, resp. že v tomto řízení nezjistil nic, co by svědčilo pro závěr opačný.

VII.

Hodnocení Ústavního soudu

35. Ústavní soud se nejprve zabýval souladem napadeného ustanovení s čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto právo je formulováno obecně, není omezeno na občany České republiky. Pokud by tedy Ústavní soud dospěl k závěru, že je správním vyhoštěním možné zasáhnout do základních práv a svobod cizinců, bylo by nutné napadené ustanovení, které jeho soudní přezkum vylučuje, zrušit.

36. Ústavní soud ve své předchozí judikatuře jasně stanovil, že má-li každý dle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárokovat každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu v té které situaci zcela negovat, a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť i toliko v určitých případech, popřít. Ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny je každému ústavně garantována možnost domáhat se ochrany svého práva u soudu či jiného orgánu ve všech situacích jeho porušení (neexistuje zde ústavní restrikce). Jinými slovy, žádná osoba nemůže být zákonem naprosto vyloučena z možnosti domáhat se ochrany svého práva, byť pouze v určitém případě, neboť její právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny by bylo anulováno. Opačný výklad by rovněž značil, že zakotvení práv každého obracet se na soudní a jiné orgány ochrany pro ochranu svých práv učiněné ústavodárcem - nadané nejvyšší právní silou - by v podstatě

ztrácelo smysl, neboť by mohlo být pro tu kterou situaci anulováno vůlí toliko zákonodárce. Ústavní soud rovněž poukázal na to, že i když ústavodárce ve větě druhé čl. 36 odst. 2 Listiny deleguje na zákonodárce připuštění výjimek z přezkoumatelnosti správních rozhodnutí soudem, je toto ústavní zmocnění omezeno v tom, že z přezkumné pravomoci soudu nesmí být vyloučeno rozhodnutí týkající se základních práv a svobod zaručených Listinou. Ústavodárce přitom zjevně reflektoval odlišnou relevanci základních práv a svobod a "obyčejných" práv a svobod; těm významnějším právům přísluší z jejich rozdílné povahy logicky vyšší ochrana [nález sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), body 27 a 30, nález sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.), body 40 a 41, oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>].

37. Ústavní soud zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje své předchozí závěry ohledně neexistence subjektivního ústavně zaručeného práva cizinců na pobyt na území České republiky. Ústavní soud konstantně potvrzuje, že je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území - srov. kromě usnesení sp. zn. III. ÚS 219/04, citovaného výše v bodu 7 tohoto nálezu, které zmiňuje jak navrhovatel (viz bod 7 tohoto nálezu), tak ministr vnitra (viz bod 18 tohoto nálezu), rovněž usnesení sp. zn. I. ÚS 394/06 ze dne 8. 11. 2006 (<http://nalus.usoud.cz>), kde Ústavní soud tento závěr vyslovený v předchozím usnesení výslovně potvrdil, usnesení sp. zn. II. ÚS 59/06 ze dne 4. 5. 2006 (<http://nalus.usoud.cz>) a další.

38. Ačkoliv však subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, Listina cizincům nepochybně zaručuje práva, která mohou být vyhoštěním dotčena. Jsou jimi například právo na život a zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení (ustanovení čl. 6 a 7 Listiny), jež chrání cizince před vyhoštěním do země, kde by tato jeho práva byla ohrožena, anebo právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2), které může vyhoštění bránit, pokud by do něho bylo zasaženo nepřiměřeným způsobem (srov. v tomto smyslu nález sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217), dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, body 30 až 35).

39. Listina přitom nijak nerozlišuje mezi tím, zda se cizinec zdržuje na území České republiky oprávněně, či nikoliv, na rozdíl od Úmluvy, jež cizincům, kteří se na území smluvního státu zdržují oprávněně, poskytuje procesní záruky ve svém Protokolu č. 7, a v opačném případě pak prostřednictvím čl. 13, jenž garantuje právo na účinné prostředky právní ochrany každému, jehož práva zaručená Úmluvou jsou porušena (k tomu srov. např. rozsudek Lupsa proti Rumunsku č. 10337/04 ze dne 8. 6. 2006, bod 52 a judikatura tam citovaná). V tomto ohledu tedy Ústavní soud nemůže považovat za relevantní argumenty předložené ministrem vnitra (viz bod 17 tohoto nálezu).

40. Tento závěr potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, jíž se navrhovatel, ministr vnitra i veřejný ochránce práv (viz body 10, 19 a 24 tohoto nálezu) dovolávají, ačkoliv z ní činí vzájemně protichůdné závěry. Evropský soud pro lidská práva totiž sice uznal "zájem smluvních států na udržení veřejného pořádku, zejména při výkonu jejich práva kontrolovat vstup, pobyt a vyhoštění cizinců, jež vychází z ustáleného práva mezinárodního a je omezeno pouze jejich povinnostmi, jež vyplývají ze smlouvy", zároveň ale zdůraznil, že "v případech, kde by relevantní rozhodnutí představovala zásah do práv chráněných odst. 1 článku 8, musí být prokázáno, že jsou "nezbytná v demokratické společnosti", což znamená, že jsou ospravedlnitelná na základě naléhavé společenské potřeby, a zejména, že jsou přiměřená vzhledem k legitimnímu cíli, který sledují" (Moustaqui proti Belgii, citováno výše v bodu 24 tohoto nálezu, bod 43 a navazující judikatura Evropského soudu pro lidská práva). Tím Evropský soud pro lidská práva potvrdil, že autonomie smluvních států při rozhodování o vyhoštění cizince je limitována základními právy těchto cizinců, např. právem na ochranu před neoprávněnými zásahy do osobního a rodinného života stanoveným čl. 8 Úmluvy (jako tomu bylo v případě Moustaqui proti Belgii), právem na život a zákazem mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu, chráněnými na základě čl. 2 a 3 Úmluvy, kterému by vyhoštěný cizinec mohl být případně vystaven v zemi, do které je vyhoštěn (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Mamatkulov a Askarov proti Turecku č. 46827/99 a 46951/99 ze dne 4. 2. 2005).

41. Skutečnost, že Evropský soud pro lidská práva ponechal smluvním státům širokou autonomii při rozhodování o vyhoštění cizince a výslovně potvrdil, že se právo na přístup k soudu, obsažené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, na rozhodování o vyhoštění cizince neuplatňuje (viz Maaouia proti Francii, citováno výše v bodu 10 tohoto nálezu, body 34 až 40, anebo Mamatkulov a Askarov proti Turecku, citováno v předchozím bodu tohoto nálezu, bod 82), nehraje pro výklad čl. 36 odst. 2 Listiny žádnou roli. Pro výklad tohoto ustanovení je rozhodující existence možnosti, že bude rozhodnutím o správním vyhoštění zasaženo do základních práv cizince, a uvedená judikatura Evropského soudu pro lidská práva existenci této možnosti potvrzuje. Není důvodu snižovat úroveň procesní ochrany základních práv, kterou zaručuje Listina, pouze proto, že ji Úmluva upravuje jiným způsobem, navíc pokud ji Listina garantuje naprosto jednoznačně, jak bylo uvedeno výše v bodu 36 tohoto nálezu (obdobně srov. nález sp. zn. IV. ÚS 553/06, citovaný výše v bodu 38 tohoto nálezu, bod 40).

42. Z výše uvedených důvodů tedy Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb., je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, a proto je zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.