

© Ministry of Justice of the Czech Republic, www.justice.cz. [Translation already published on the official website of the Ministry of Justice of the Czech Republic.] Permission to re-publish this translation has been granted by the Ministry of Justice of the Czech Republic for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Ministerstvo spravedlnosti České republiky, www.justice.cz. [Překlad již zveřejněný na oficiální webové stránce Ministerstva spravedlnosti České republiky.] Povolení k opětovnému zveřejnění tohoto překladu bylo uděleno Ministerstvem spravedlnosti České republiky pouze pro účely zařazení do databáze Soudu HUDOC.

RADA EVROPY
EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA
PÁTÁ SEKCE
VĚC RASHED proti ČESKÉ REPUBLICE

(stížnost č. 298/07)

ROZSUDEK

ŠTRASBURK

27. listopadu 2008

Tento rozsudek nabude právní moci za podmínek stanovených v článku 44 odst. 2 Úmluvy. Může být předmětem formálních úprav.

Rozsudek je v autentickém francouzském znění publikován na internetových stránkách Evropského soudu pro lidská práva v databázi HUDOC (www.echr.coe.int). Pořízený úřední překlad do českého jazyka není autentickým zněním rozsudku.

Ve věci Rashed proti České republice,

Evropský soud pro lidská práva (pátá sekce), zasedající v senátu ve složení:

Rait Maruste, *předseda*,
Karel Jungwiert,
Volodymyr Butkevych,
Renate Jaeger,
Mark Villiger,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Zdravka Kalaydjieva, *soudci*,

a Stephen Phillips, *zástupce tajemnice sekce*,
po poradě konané dne 4. listopadu 2008,
vynesl tento rozsudek, který byl přijat uvedeného dne:

ŘÍZENÍ

1. Řízení bylo zahájeno stížností (č. 298/07) směřující proti České republice, kterou dne 22. prosince 2006 podal Soudu egyptský státní příslušník pan Mohamed Magdi Mansour Rashed („stěžovatel“) na základě článku 34 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“).

2. Stěžovatele zastupuje pan J. Větrovský, právník Organizace pro pomoc uprchlíkům se sídlem v Praze. Českou vládu („vláda“) zastupuje její zmocněnec, pan V. A. Schorm.

3. Stěžovatel zejména tvrdí, že byl nezákonně zbaven osobní svobody a že opravný prostředek, jímž namítal nezákonnost tohoto opatření, nebyl projednán urychleně.

4. Dne 11. dubna 2007 předseda senátu rozhodl o přednostním projednání stížnosti (článek 41 jednacího řádu).

5. Dne 29. května 2007 se Soud rozhodl uvědomit o stížnosti vládu. S odvoláním na ustanovení článku 29 odst. 3 Úmluvy Soud dále rozhodl, že přijatelnost a odůvodněnost stížnosti budou projednány současně.

SKUTKOVÝ STAV

I. OKOLNOSTI PŘÍPADU

6. Stěžovatel se narodil v roce 1988 a v současné době údajně pobývá v Egyptě.

7. Dne 21. srpna 2006 stěžovatel přiletěl na mezinárodní letiště v Praze. V 7,30 hod se přihlásil u přepážky cizinecké policie, kde učinil prohlášení o svém úmyslu požádat o azyl (neboli, dle novely zákona, o mezinárodní ochranu) v České republice. Nato byl umístěn v policejních prostorách na letišti.

1. Umístění stěžovatele v přijímacím středisku

8. Dne 23. srpna 2006, kdy stěžovatel požádal o azyl, byl v souladu s § 73 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, umístěn v přijímacím středisku v tranzitní zóně mezinárodního letiště.

9. Dne 10. září 2006 byl stěžovatel převezen z letištního přijímacího střediska do jiného objektu ministerstva vnitra v obci Velké Přílepy vzdálené přibližně deset kilometrů od mezinárodního letiště v Praze. Toto zařízení, nacházející se v části střediska pro zajištění cizinců, bylo zřízeno rozhodnutím ministra vnitra dne 1. července 2006 jako detašované pracoviště letištního přijímacího střediska. Podle tvrzení vlády bylo zřízení tohoto detašovaného zařízení nutné kvůli přílivu egyptských státních příslušníků do České republiky od května 2006. Tyto osoby již nemohly být dále umístovány v letištním přijímacím středisku, neboť byla naplněna jeho maximální kapacita. Kromě omezených vycházek v oploceném prostoru nesměl stěžovatel zařízení ve Velkých Přílepech opustit. Zařízení bylo pod dohledem policie a soukromé bezpečnostní agentury. Stěžovatel také nemohl používat mobilní telefon.

10. Dne 28. dubna 2007 byl stěžovatel převezen zpět do přijímacího střediska v tranzitní zóně letiště.

11. Po zavedení vízového opatření příliv egyptských státních příslušníků žádajících o udělení mezinárodní ochrany v České republice opadl a poměry v letištním přijímacím zařízení se stabilizovaly. Dne 30. dubna 2007 bylo detašované přijímací středisko ve Velkých Přílepech zrušeno.

12. Dne 29. června 2007 stěžovatel opustil území České republiky v rámci programu dobrovolné repatriace organizovaného Mezinárodní organizací pro migraci.

2. Řízení o udělení mezinárodní ochrany

13. Dne 23. srpna 2006 učinil stěžovatel oficiální prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu ve smyslu zákona č. 325/1999 Sb. o azylu.

14. Dne 1. září 2006 převzalo ministerstvo vnitra stěžovatelovu žádost o udělení mezinárodní ochrany, čímž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zahájeno.

15. Dne 5. září 2006 obdržel stěžovatel výzvu, aby se dne 9. září 2006 dostavil na příslušné oddělení ministerstva vnitra v prostorách letiště a převzal si rozhodnutí ve věci své žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

16. Dne 9. září 2006 tedy stěžovatel obdržel rozhodnutí ministerstva vnitra ze dne 5. září 2006, kterým byla jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta s tím, že se zakládá pouze na ekonomických důvodech, a je tedy zjevně nedůvodná.

17. Dne 15. září 2006 podal stěžovatel ke Krajskému soudu v Praze správní žalobu proti rozhodnutí ze dne 5. září 2006.

18. Poté, co byla tato žaloba dne 6. října 2006 zamítnuta, podal stěžovatel kasační stížnost, ve které uvedl, že krajský soud nebyl pro rozhodování v této věci příslušný.

19. Nejvyšší správní soud dne 16. května 2007 kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost s tím, že tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

3. Řízení o prostředku nápravy proti zbavení osobní svobody

20. Dne 24. října 2006 podal stěžovatel k Městskému soudu v Praze „žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu“ (v daném případě ministerstva vnitra) podle § 82 soudního řádu správního. S odvoláním mimo jiné na článek 5 odst. 1 Úmluvy namítal, že od 6. září 2006 byl namísto azylového zařízení umístěn v zařízení ve Velkých Přílepech. S odkazem na § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu a na skutečnost, že příslušné oddělení ministerstva vnitra se nacházelo přímo v prostorách přijímacího střediska, stěžovatel tvrdil, že za datum vydání rozhodnutí ministerstva je třeba považovat datum, kdy mu bylo toto rozhodnutí skutečně doručeno, tedy 9. září 2006. Rozhodnutí tedy nebylo vydáno ve lhůtě pěti

dnů od zahájení řízení, a stěžovatel tak měl být přemístěn do azylového zařízení v souladu s § 73 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb. Zařízení ve Velkých Přílepech však nebylo možné považovat ani za azylové zařízení ve smyslu § 2 odst. 9 zákona č. 325/1999 Sb., ani za detašované pracoviště přijímacího střediska v tranzitní zóně mezinárodního letiště, neboť se v tranzitní zóně nenacházelo.

Ministerstvo vnitra s tímto názorem nesouhlasilo a poukazovalo na skutečnost, že výzvu ze dne 5. září 2006 je třeba považovat za úkon k doručení rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. Rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany tedy bylo vydáno v zákonné lhůtě pěti dnů a podmínka stanovená v § 73 odst. 2 písm. a) byla splněna.

21. Dne 21. listopadu 2006 vyzval soud stěžovatele, aby upřesnil, zda jej zastupuje Organizace pro pomoc uprchlíkům jakožto právnická osoba, či konkrétní fyzická osoba. Právní zástupce stěžovatele na to reagoval dopisem ze dne 11. prosince 2006.

22. Místopředseda městského soudu dne 23. ledna 2007 rozhodl, že stěžovatelova stížnost na průtahy v řízení je nedůvodná. Dále konstatoval, že žaloba podaná stěžovatelem se týká obdobné problematiky jako zajištění cizince, kde ustanovení § 56 soudního řádu správního ukládá přednostní projednání.

23. Rozhodnutím ze dne 30. ledna 2007, které bylo zástupci stěžovatele doručeno dne 13. února 2007, městský soud odmítl stěžovatelem podanou žalobu pro nepříslušnost. Ztotožnil se sice s názorem navrhovatele v tom, že umístění v přijímacím středisku v tranzitním prostoru letiště je zbavením osobní svobody ve smyslu článku 5 Úmluvy, a tudíž mělo od začátku podléhat urychlenému a účinnému soudnímu přezkumu, kterého se nelze domoci žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního. Zároveň však soud konstatoval, že cizinec umístěný v přijímacím středisku má k dispozici jiný prostředek, který mu může zajistit soudní ochranu v souladu s požadavky Úmluvy. Tím je návrh na propuštění podle § 200o občanského soudního řádu, který lze podat v případech, kdy nejsou splněny podmínky pro trvání zajištění stanovené zvláštním právním předpisem, v tomto případě konkrétně zákonem o azylu. Soud sice připustil, že se tak uchyluje k extenzivnímu výkladu tohoto předpisu, když poznámka pod čarou k § 200o odkazuje na zákon o pobytu cizinců, nikoliv na zákon o azylu, připomněl však, že v souladu s judikaturou Ústavního soudu poznámky pod čarou nemají normativní charakter. Není proto důvodu se domnívat, že by cizinec zajištěný v souladu se zákonem o azylu neměl možnost využít tohoto prostředku nápravy, který ostatně vyhovuje požadavkům Úmluvy, protože musí být projednán přednostně a s největším urychlením. Městský soud tedy stěžovatele poučil, aby podal návrh podle § 200o občanského soudního řádu, a připomněl, že je-li tento návrh podán ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci jím vydaného rozhodnutí, bude za den zahájení občanskoprávního řízení považován den podání správní žaloby.

24. Dne 27. února 2007 podal stěžovatel proti rozhodnutí ze dne 30. ledna 2007 kasační stížnost, v níž napadal extenzivní výklad § 200o občanského soudního řádu, k němuž se uchýlil městský soud. Namítal, že poznámka pod čarou, která je důležitým interpretačním vodítkem, i vlastní znění § 200o vylučují uplatnění tohoto ustanovení na cizince, který není zajištěn podle zákona o pobytu cizinců.

25. Dne 15. listopadu 2007 Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí ze dne 30. ledna 2007 a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení s tím, že nesdílí jeho názor, že stěžovatel měl možnost využít prostředku, který poskytuje § 200o občanského soudního řádu. Dle Nejvyššího správního soudu se toto ustanovení uplatní pouze v případech cizinců zajištěných na základě formálního rozhodnutí vydaného dle zákona o pobytu cizinců; stěžovatel však byl zbaven svobody *ex lege*, a to již tím, že přicestoval na letiště a požádal o azyl, přičemž pro jeho další držení je rozhodující rychlost, s jakou probíhá azylové řízení. Žaloba dle § 82

soudního řádu správního tak představuje jedinou možnost obrany, kterou má stěžovatel k dispozici, a městský soud tudíž měl přistoupit k meritornímu posouzení věci. Nejvyšší správní soud též konstatoval, že v souvislosti s tímto právním prostředkem není upraven požadavek na rychlost, s jakou má být soudní ochrana poskytnuta, poněvadž § 56 odst. 2 tohoto řádu týkající se přednostního projednání se uplatní pouze v rámci azylového řízení, a že tato mezera je dle jeho názoru v rozporu s Úmluvou. Soud však vyjádřil názor, že každý soudce musí zohlednit závazky vyplývající pro Českou republiku z Úmluvy, tj. přizpůsobit příslušné procesní postupy tak, aby bylo rozhodnuto urychleně a nedošlo k odepření spravedlnosti. Konečně Nejvyšší správní soud považoval za vhodné vyjádřit se *obiter dictum* k legalitě držení stěžovatele v zařízení ve Velkých Přílepech. Konstatoval, že na toto středisko nelze hledět jako na detašované pracoviště přijímacího střediska letiště, nýbrž jako na „obyčejné“ azylové zařízení s tím, že osoby v něm umístěné mají určitá práva a povinnosti, včetně práva na opuštění daného zařízení. V tom, že stěžovateli tato práva v době jeho pobytu ve Velkých Přílepech nebyla přiznána, spočívá nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního, poněvadž stěžovatel byl zkrácen na svém právu opustit dané zařízení a zbavení jeho osobní svobody nemělo zákonnou oporu, neboť toto se nenacházelo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Ministerstvem vnitra vytvořenou fikci, podle níž je zařízení ve Velkých Přílepech tranzitním prostorem mezinárodního letiště, podle soudu nenachází oporu ve vnitrostátním právu; stejně tak nemá oporu ve směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Tato směrnice dosud nebyla v českém právním řádu provedena a nelze se domáhat jejího přímého účinku v neprospěch jednotlivce.

26. Dne 9. ledna 2008 městský soud zastavil řízení o návrhu ze dne 24. října 2006 v souladu s § 86 soudního řádu správního. V této souvislosti konstatoval, že stěžovatel odcestoval zpět do Egypta a napadený zásah již ustal a jeho důsledky pominuly.

II. PŘÍSLUŠNÉ VNITROSTÁTNÍ PRÁVO A PRAXE

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

27. Podle § 2 odst. 9 se azylovým zařízením pro účely tohoto zákona rozumí přijímací středisko, pobytové středisko a integrační azylové středisko.

28. Podle § 24a se stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí účastníku řízení doručí v místě a čase stanoveném v písemné výzvě k převzetí rozhodnutí.

29. Podle § 32 odst. 3 má podání žaloby proti zamítavému správnímu rozhodnutí vydanému ve věci azylu odkladný účinek s výjimkou žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení nebo proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti, jestliže žadatel přichází ze třetí bezpečné země nebo z bezpečné země původu, nebo jestliže nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má. V souladu s § 32 odst. 5 má odkladný účinek i podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu.

30. Ustanovení § 73 ve znění účinném do 20. prosince 2007 v odstavci 1 stanovilo, že policie umístí do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště cizince, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tomto prostoru. Podle § 73 odst. 2 dopraví ministerstvo vnitra cizince do jiného azylového zařízení na území, jestliže a) nevydá rozhodnutí do 5 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, nebo b) soud nevydá rozhodnutí do 45 dnů ode dne podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva. Ustanovení § 73 odst. 3 stanovilo, že cizinec, který je umístěn v přijímacím středisku podle odstavce 1 v době nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se a) mezinárodní ochrana neuděluje, b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná, nebo c) řízení o

udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nesmí toto středisko opustit do doby vycestování mimo území.

S účinností od 21. prosince 2007 byla ustanovení § 73 novelizována následovně. Odstavec 1 stanoví, že cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, policie předá do přijímacího střediska na mezinárodním letišti. Podle § 73 odst. 2 se za přijímací středisko na mezinárodním letišti považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti. Podle § 73 odst. 4 vydá ministerstvo o žádosti o udělení mezinárodní ochrany rozhodnutí nejpozději do 4 týdnů. Nerozhodne-li ministerstvo v uvedené lhůtě, umožní cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území. Do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem ministerstvo rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území. Proti zamítavému rozhodnutí lze podat žalobu; podání žaloby nemá odkladný účinek. Podle § 73 odst. 8 cizinec, který je umístěn v přijímacím středisku na mezinárodním letišti v době nabytí právní moci zamítavého rozhodnutí krajského soudu ve věci mezinárodní ochrany, je povinen nejpozději do 30 dnů vycestovat mimo území. Podle § 73 odst. 9 nesmí být doba pobytu cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti delší než 120 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Nerozhodne-li soud o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany v této lhůtě, umožní ministerstvo cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území. Podle § 73 odst. 11 se pobyt cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, jeho přemístění do jiného přijímacího střediska na mezinárodním letišti nebo jeho přemístění do jiného azylového zařízení a pobyt v něm nepovažují za vstup a pobyt na území.

Soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.)

31. Podle § 56 odst. 2 soud vyřizuje přednostně mimo jiné návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany a rozhodnutí o zajištění cizince.

32. Ustanovení § 82 umožňuje každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat se žalobou u soudu ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

33. Podle § 86 soud zastaví řízení, zjistí-li, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvaly a nehrozí opakování zásahu.

34. Podle § 104a Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany pro nepřijatelnost, jestliže tato svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

Správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.)

35. Podle § 71 odst. 1 je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.

36. Ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) stanoví, že vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 (doručení samotným správním orgánem, prostřednictvím obecního úřadu, policejního orgánu nebo provozovatele poštovních služeb), popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám.

Občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb.)

37. Ustanovení § 200o odst. 1 stanoví, že jestliže nebylo ukončeno zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu (poznámka pod čarou: zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců), může se cizinec obrátit na soud s návrhem, aby nařídil jeho propuštění na svobodu z důvodu, že nejsou splněny podmínky pro trvání jeho zajištění stanovené zvláštním právním předpisem. Podle § 200u je soud povinen návrh projednat přednostně a s největším urychlením, proti usnesení soudu nejsou opravné prostředky přípustné a doručením navrhovateli je usnesení vykonatelné. Podle § 200t dojde-li soud k závěru, že nejsou splněny podmínky pro trvání zajištění, rozhodne o propuštění navrhovatele na svobodu.

Vnitrostátní praxe, na kterou stěžovatel odkazuje

38. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 391/06 ze dne 23. srpna 2006 bylo vydáno ve věci ústavní stížnosti podané v červnu 2006 cizím státním příslušníkem, který byl držen v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště v Praze a který si stěžoval, že nebyl přemístěn do azylového zařízení v souladu s § 73 odst. 2 zákona o azylu; dále uváděl, že český právní řád mu neumožňuje obrátit se na soud nebo jiný nezávislý orgán, který by zákonnost zbavení osobní svobody přezkoumal. Ústavní soud stížnost odmítl s tím, že stěžovatel nevyužil právní prostředek k ochraně svých práv, konkrétně nepodal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 soudního řádu správního.

39. V odůvodnění rozsudku sp. zn. 2 Azs 156/2006 ze dne 22. února 2007, jehož předmětem bylo posoudit, který soud je příslušný k rozhodnutí o žalobě podané žadatelem o udělení azylu umístěném v zařízení ve Velkých Přílepech proti rozhodnutí správního orgánu, se Nejvyšší správní soud neztotožnil s domněnkou ministerstva vnitra, že stěžovatel nadále pobývá v přijímacím středisku v tranzitním prostoru letiště, a na území České republiky tudíž nevstoupil. Podle soudu nemůže být tato fikce uplatňována na osoby, jež se v tranzitním prostoru již fyzicky nenacházejí, a považovat zařízení ve Velkých Přílepech za součást tohoto prostoru či jeho rozšíření by bylo v rozporu s výkladem respektujícím práva a smysl zákona; toto zařízení by tedy mělo být považováno za azylové zařízení ministerstva vnitra. Konečně s odkazem na rozsudek *Amuur proti Francii* (rozsudek ze dne 25. června 1996, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1996-III, § 43) soud dospěl k názoru, že opatření spočívající ve zbavení osobní svobody přijaté vůči žadateli o azyl musí být souladné s článkem 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Pokud je tedy žadatel o azyl přemístěn z přijímacího střediska v tranzitním prostoru do jiného zařízení ministerstva vnitra, je nutno na něj hledět jako na žadatele, jenž byl dopraven do jiného azylového zařízení ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o azylu, byť se tak stalo z jiných důvodů než pro překročení lhůt v tomto ustanovení uvedených. Dojde-li tedy v budoucnu k takovému přemístění, musejí podle názoru soudu nutně nastoupit i ostatní následky, jež zákon o azylu s takovým postupem spojuje.

40. Dne 23. března 2007 vydal veřejný ochránce práv zprávu o průběhu šetření (sp. zn. 542/2007) na základě podnětu státního příslušníka Mali, žadatele o udělení mezinárodní ochrany umístěného v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště v Praze. V této věci bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zahájeno dne 5. ledna 2007; téhož dne žadatel obdržel výzvu, aby se dne 19. ledna 2007 dostavil k příslušnému orgánu k převzetí rozhodnutí o své žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Posledně uvedeného dne mu bylo předáno zamítavé rozhodnutí ze dne 8. ledna 2007. Žadatel namítal, že pětidenní lhůta stanovená v § 73 odst. 2 zákona o azylu uplynula dne 10. ledna 2007, zatímco rozhodnutí mu bylo předáno až dne 19. ledna 2007; ačkoli měl být přemístěn do azylového zařízení nejpozději dne 11. ledna 2007, byl nadále držen v přijímacím středisku na letišti. Veřejný ochránce práv uvedl, že jelikož bylo rozhodnutí vyhotoveno až dne 8. ledna 2007, výzvou ze dne 5. ledna 2007 nemohl být žadatel vyzooměn o tom, že v jeho věci je rozhodnuto, protože

tehdy ještě rozhodnutí neexistovalo. Dle jeho názoru výklad učiněný správním orgánem příslušným ve věcech mezinárodní ochrany, podle kterého byla výzva úkonem k doručení stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí, tzn. že orgán jí byl nadále vázán a nemohl ji již změnit, není v souladu se záměrem zákonodárce. Tento výklad totiž umožňuje při dodržení pětidenní lhůty k předání výzvy odkládat faktické předání rozhodnutí na neomezeně dlouhou dobu, a tím prodlužovat zákonem stanovenou lhůtu na předem neohraničenou a nepředvídatelnou dobu. Ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu je tedy třeba vykládat podle jeho účelu a smyslu a za „jiný úkon k doručení stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí“ může být považován pouze takový úkon, v jehož důsledku je správní orgán fakticky zbaven možnosti s obsahem rozhodnutí nakládat a jehož účelem je zajistit dopravu z právní sféry odesílatele do právní sféry adresáta. Vzhledem k tomu, že pracoviště ministerstva vnitra se nacházelo ve stejných prostorách jako přijímací středisko, kde byl žadatel o azyl držen, k doručení rozhodnutí mohlo dojít bezprostředně po jeho vyhotovení. Veřejný ochránce práv uvedl, že přes pochopení pro problémy s obstaráním tlumočnicků z některých jazyků nemůže žadatel o udělení mezinárodní ochrany nést negativní důsledky s jejich obstaráním. Dále zdůraznil, že umístění žadatele v tranzitním prostoru mezinárodního letiště představuje závažný zásah do práva na osobní svobodu zaručeného článkem 5 Úmluvy a že výjimky mají být vykládány pouze restriktivně a způsobem nejvíce ústavně konformním a v souladu s kritérii vhodnosti, potřeby a minimalizace zásahu do základních práv. S ohledem na tyto skutečnosti považoval veřejný ochránce práv za plně opodstatněné, aby při aplikaci § 73 odst. 2 písm. a) zákona o azylu se dnem vydání rozhodnutí rozuměl den, kdy bude žadateli předán stejnopis rozhodnutí, a nikoli pouhá výzva k jeho převzetí, tj. aby předmětné ustanovení zákona bylo vykládáno způsobem, který bude garantovat dodržování maximální lhůty stanovené zákonem pro pobyt žadatele v přijímacím středisku.

41. Rozsudkem sp. zn. 8 Ca 17/2007 ze dne 30. dubna 2007 městský soud zamítl žalobu žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který namítal, že nebyl přemístěn z přijímacího střediska v tranzitním prostoru do azylového zařízení, přestože o jeho žalobě nebylo rozhodnuto ve lhůtě 45 dnů v souladu s § 73 odst. 2 zákona o azylu. Soud uvedl, že za zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního lze považovat pouze aktivní postup správního orgánu ukládající jinému povinnost a nikoli nečinnost tohoto orgánu. V daném případě tedy skutečnost, že žadatel nebyl přemístěn do jiného azylového zařízení, nebylo možné považovat za neoprávněný zásah ve smyslu tohoto ustanovení, neboť v dané věci šlo o pasivitu, nečinnost ministerstva vnitra.

PŘÁVNÍ POSOUZENÍ

I. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 5 ODS. 1 A 4 ÚMLUVY

42. Stěžovatel namítá, že byl do zařízení ve Velkých Přílepech umístěn, aniž pro to existoval právní základ, tj. v rozporu s článkem 5 odst. 1 Úmluvy. Dále namítá, že v českém právním řádu neexistuje žádný účinný právní prostředek nápravy, jehož prostřednictvím by se mohl domoci urychleného vydání soudního rozhodnutí ohledně zákonnosti zbavení osobní svobody, jak to požaduje článek 5 odst. 4 Úmluvy.

Příslušná část článku 5 zní:

„1. Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem:

(...)

f) 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. (...)

4. 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. (...)

43. Vláda s tímto tvrzením nesouhlasí.

A. K přijatelnosti

44. Vláda v první řadě uplatňuje námitku nevyčerpání všech vnitrostátních právních prostředků nápravy.

Pokud jde o námitku stěžovatele založenou na článku 5 odst. 1, vláda uvádí, že stěžovatel nevyužil možnosti podat návrh podle § 200o odst. 1 občanského soudního řádu a dále že stížnost k Soudu podal, aniž vyčkal, jak dopadne řízení o jeho žalobě podané na základě § 82 soudního řádu správního. V době, kdy vláda sepisovala své stanovisko, totiž ještě nebylo rozhodnuto o kasační stížnosti podané stěžovatelem proti rozhodnutí ze dne 30. ledna 2007 a v případě, že by s ní stěžovatel neuspěl, měl ještě možnost obrátit se na Ústavní soud. Vláda dále tvrdí, že oba zmíněné prostředky by mohly vést k rozhodnutí o tom, že k porušení došlo, a případně k nařízení propuštění stěžovatele. V důsledku takového rozhodnutí by stěžovatel mohl žádat náhradu hmotné škody i nehmotné újmy na základě zákona č. 82/1998 Sb.

Pokud jde konkrétně o námitku stěžovatele uplatněnou na poli článku 5 odst. 4 Úmluvy, vláda stěžovateli vytýká, že ji neuplatnil před Ústavním soudem. Vláda k tomu poznamenává, že v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 391/06, na které stěžovatel poukazuje (viz § 38 výše), se Ústavní soud vyjádřil k otázce, zda česká právní úprava poskytuje dotčeným osobám prostředek nápravy, jímž by mohly napadnout nezákonnost svého umístění v přijímacím středisku ve smyslu článku 5 odst. 1, nikoli však k otázce, zda vnitrostátní právní řád upravuje řízení naplňující záruky článku 5 odst. 4 Úmluvy. Vláda dále zdůrazňuje, že k podání takové ústavní stížnosti není třeba se nejdříve obracet na Nejvyšší správní soud, jak to tvrdí stěžovatel.

45. Stěžovatel namítá, že mu nelze ukládat povinnost, aby využil prostředek nápravy, který je nejistý, a to buď s ohledem na ustálenou judikaturu, která jej odsuzuje k nezdaru, anebo kvůli chybějící judikatuře, která by potvrzovala jeho realizovatelnost v praxi. Jedná-li se navíc o prostředek nápravy proti zbavení svobody, musí být podmínky jeho účinnosti vykládány z hlediska článku 5 odst. 4 Úmluvy. Právní prostředek nápravy tak lze považovat za účinný pouze tehdy, umožňuje-li, aby soud „urychleně“ rozhodl o zákonnosti zbavení svobody a „nařídil propuštění“, zjistí-li se, že zbavení svobody je nezákonné. S ohledem na tyto zásady se stěžovatel domnívá, že nebyl povinen využít kasační stížnost, a tím spíše ani čekat na to, jak toto řízení dopadne, protože Nejvyšší správní soud není vázán žádnou konkrétní lhůtou, a není tedy s to rozhodnout „urychleně“ (jak o tom svědčí projednávaný případ), ani nemůže nařídít jeho propuštění. Jakmile totiž Nejvyšší správní soud rozhodne, že kasační stížnost je důvodná, může toliko zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc správnímu soudu prvního stupně, který jediný může správnímu orgánu nařídít, aby ukončil nezákonný zásah (případným propuštěním dotčené osoby). Vzhledem k tomu, že na Ústavní soud se lze obrátit až po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, která ovšem nemusí vést ke kýženému výsledku, je třeba i ústavní stížnost považovat za neúčinnou.

46. Soud má za to, že otázka, zda stěžovatel vyčerpал vnitrostátní právní prostředky nápravy ve vztahu k jeho námitce týkající se zákonnosti zbavení osobní svobody ve smyslu článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, je těsně spjata s meritorní stránkou námitky uplatněné na poli článku 5 odst. 4. Soud se tedy bude zabývat předběžnou námitkou vlády v rámci posuzování námitky stěžovatele uplatněné z hlediska článku 5 odst. 4 a tuto část stížnosti

posoudí jako první (viz, *mutatis mutandis*, *Öcalan proti Turecku* [velký senát], č. 46221/99, § 61 *in fine*, ESLP 2005-IV).

47. Soud uvádí, že stížnost není zjevně neopodstatněná ve smyslu článku 35 odst. 3 Úmluvy. Soud dále neshledal žádný jiný důvod nepřijatelnosti stížnosti, a prohlašuje ji tedy za přijatelnou.

B. K odůvodněnosti

1. Článek 5 odst. 4 Úmluvy

a) Tvrzení účastníků řízení

48. Vláda tvrdí, že řízení podle § 200o a násl. občanského soudního řádu, které podle ní může zahájit nejen cizinec zadržený za účelem vyhoštění, ale též žadatel o azyl, vyhovuje požadavkům článku 5 odst. 4. Příslušný soud je totiž povinen rozhodnout s největším urychlením a může nařídit propuštění žadatele; proti jeho rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné a toto je vykonatelné doručením (viz § 37 výše). Vzhledem ke skutečnosti, že přijímací středisko, o kterém je v projednávané věci řeč, bylo zřízeno teprve v relativně blízké minulosti, není vláda schopna doložit účinnost žaloby v praxi; žádné z dosud zahájených řízení nebylo meritorně ukončeno, neboť všichni stěžovatelé se během řízení dobrovolně vrátili zpět do vlasti ještě předtím, než jejich věc mohla být projednána.

49. Třebaže vláda nepovažuje řízení podle § 82 soudního řádu správního za prostředek nápravy pro účely článku 5 odst. 4, domnívá se, že se na toto řízení vztahuje požadavek přednostního vyřízení podle § 56 odst. 2 tohoto řádu. Rozsudek městského soudu, který stěžovatel předložil Soudu (viz § 41 výše), krom toho dokládá, že tento prostředek může vést k nápravě tvrzeného porušení článku 5 odst. 1.

V projednávané věci městský soud o žalobě stěžovatele podané dne 24. října 2006 rozhodl dne 30. ledna 2007, tj. po třech měsících a šesti dnech. V tomto ohledu vláda připomíná, že Soud již shledal, že i lhůta v řádech měsíců je vyhovující z hlediska článku 5 odst. 4 Úmluvy (*Letellier proti Francii*, rozsudek ze dne 26. června 1991, série A č. 207, § 54-57; *Ntumba Kabongo proti Belgii* (rozh.), č. 52467/99, 2. června 2005).

50. Stěžovatel tvrdí, že ustanovení § 200o občanského soudního řádu může využít pouze cizinec umístěný ve středisku pro zajištění cizinců za účelem svého vyhoštění a nikoli osoba držená v přijímacím středisku. Dle jeho názoru je existence tohoto prostředku v teoretické rovině přinejmenším pochybná a vláda nebyla schopna doložit jeho účinnost v praxi, i když přijímací středisko nacházející se v tranzitním prostoru letiště v Praze existuje od roku 2002. Stěžovatel dále tvrdí, že názor senátu městského soudu, který rozhodoval v jeho věci a podle nějž žadatelé mohou uplatnit § 200o, nesdílejí ostatní senáty tohoto soudu a nikdy ani nebyl potvrzen Nejvyšším správním soudem. Stěžovatel následně uvedl, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007 mu dalo zapravdu.

51. Stěžovatel dále podotýká, že rozhodnutí o jeho žalobě podané dne 24. října 2006 na základě § 82 soudního řádu správního mu bylo doručeno teprve dne 13. února 2006 a řízení tedy trvalo tři měsíce a dvacet jedna dnů. Konečné rozhodnutí ve věci bylo navíc vydáno až dne 9. ledna 2008, tj. po déle než roku a dvou měsících. Stěžovatel odkazuje také na názor městského soudu obsažený v jeho rozhodnutí ze dne 30. ledna 2007 (viz § 23 výše), podle kterého se žalobou podle § 82 tohoto řádu nemůže žadatel domoci urychleného a účinného soudního přezkumu.

b) Hodnocení Soudu

52. Soud připomíná svou ustálenou judikaturu, podle níž má každý, kdo byl zbaven osobní svobody, právo na přezkum zákonnosti zbavení svobody soudem. 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 orgán považován za „soud“, musí být nezávislý na výkonné 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. Stěžovatel musí mít přístup k soudu a možnost být vyslechnut, a to buď sám nebo v zastoupení; rovněž je třeba mezi účastníky řízení zachovávat rovnost zbraní (*Nikolova proti Bulharsku* [velký senát], č. 31195/96, § 58, ESLP 1999-II; *Varbanov proti Bulharsku*, č. 31365/96, § 58, ESLP 2000-X).

Dotyčný orgán musí být krom toho nadán dostatečnými pravomocemi k přijetí právně závazného soudního rozhodnutí o ukončení zbavení osobní svobody, ukáže-li se, že je nezákonné (*Baranowski proti Polsku*, č. 28358/95, § 68, ESLP 2000-III).

53. Soud rovněž připomíná, že prostředek nápravy ve smyslu článku 5 odst. 4 Úmluvy musí vždy existovat s dostatečnou mírou jistoty, bez čehož jej nelze považovat za dostupný a účinný, jak to požaduje toto ustanovení (*Jurjevs proti Lotyšsku*, č. 70923/01, § 58, 15. června 2006).

54. V projednávané věci nikdo nezpochybňuje skutečnost, že stěžovatel byl zbaven svobody *ex lege*, na základě § 73 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, tzn. aniž jakýkoli orgán vydal formální rozhodnutí o jeho umístění. Měl tedy právo na urychlený a účinný soudní přezkum.

55. Vláda nejprve uvádí, že stěžovatel měl námitku ohledně nemožnosti domoci se tohoto přezkumu uplatnit před Ústavním soudem (viz § 44 *in fine* výše). Soud však není přesvědčen o tom, že by taková ústavní stížnost byla v projednávaném případě účinná. Kdyby se totiž stěžovatel na Ústavní soud obrátil před rozhodnutím městského soudu ze dne 30. ledna 2007, nebo i po něm, je velmi pravděpodobné, že by mu pak bylo vytýkáno, že nevyužil všech dostupných procesních prostředků, ať již proto, že o jeho žalobě ze dne 24. října 2006 ještě nebylo rozhodnuto, nebo proto, že rozhodnutí o ní bylo možné napadnout kasační stížností (již stěžovatel využil), a že jej městský soud vyzval, aby postupoval podle § 200o občanského soudního řádu. Za těchto okolností by Ústavní soud nemohl sám rozhodnout o zákonnosti zbavení svobody stěžovatele ani případně nařídit jeho propuštění, protože by tak nahrazoval soudy příslušné k projednání těchto prostředků. Nanejvýš by mohl konstatovat, že otázka zákonnosti zbavení osobní svobody stěžovatele nebyla projednána „urychleně“, v kterémžto případě by mohl dotyčnému soudu nařídit, aby namítané průtahy ukončil a pokračoval v řízení bez průtahů (viz, *mutatis mutandis*, *Hartman proti České republice*, č. 53341/99, § 67, ESLP 2003-VIII (výňatky)). Takové rozhodnutí by však k propuštění stěžovatele nevedlo (tato situace se totiž liší od situace popsané ve věci *Smatana proti České republice*, č. 18642/04, § 122, 27. září 2007). Tuto námitku vlády je proto třeba zamítnout.

56. Z tvrzení účastníků řízení dále vyplývá, že stěžovatel měl k dispozici dva prostředky, jejichž prostřednictvím se mohl domoci vydání rozhodnutí o zákonnosti zbavení osobní svobody, a to žalobu na základě § 82 soudního řádu správního (kterou stěžovatel podal dne 24. října 2006) a návrh podle § 200o a násl. občanského soudního řádu.

Soud však podotýká, že argument vlády, podle nějž stěžovatel mohl postupovat podle § 200o občanského soudního řádu, vyvrací rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007 (viz § 25 výše). Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že toto ustanovení je použitelné pouze na cizí státní příslušníky zadržené na základě formálního rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, což nebyl případ stěžovatele v projednávané věci. Vláda krom

toho Soudu nepředložila žádné rozhodnutí, které by bylo vydáno na základě tohoto ustanovení a vedlo k nápravě tvrzeného porušení.

Pokud jde o žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu na základě § 82 soudního řádu správního, z rozhodnutí vydaných v projednávané věci, jakož i z rozhodnutí městského soudu ze dne 30. dubna 2007 (viz § 41 výše) vyplývá, že soudní praxe v dané době zdaleka nebyla ustálená. V rozhodnutí ze dne 15. listopadu 2007 Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval, že tato žaloba neposkytuje zákonnou záruku rychlosti soudního řízení, což je v rozporu s Úmluvou. V každém případě je nutno konstatovat, že po dobu, kdy byl stěžovatel zbaven svobody, tj. po dobu deseti měsíců, nebylo vydáno žádné soudní rozhodnutí o zákonnosti zbavení svobody stěžovatele.

57. Za tohoto stavu má Soud za to, že nebylo prokázáno, že by měl stěžovatel k dispozici prostředek nápravy vyhovující požadavkům článku 5 odst. 4 Úmluvy. Zamítá tudíž námitku vlády ohledně části stížnosti založené na článku 5 odst. 1 Úmluvy a konstatuje, že k porušení článku 5 odst. 4 došlo.

2. Článek 5 odst. 1 Úmluvy

a) Tvrzení účastníků řízení

58. Vláda podotýká, že se stěžovatel v zařízeních ministerstva vnitra nacházel od 21. srpna 2006 do 29. června 2007, domnívá se nicméně, že od zamítnutí stěžovatelovy žaloby dne 6. října 2006 se jednalo o dobrovolný pobyt (v čemž se tento případ liší od rozsudku ze dne 25. června 1996 *Amuur proti Francii, Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1996-III). Totiž vzhledem k tomu, že kasační stížnost podaná stěžovatelem měla odkladný účinek, nebylo možné zahájit vůči němu řízení o vyhoštění a vrátit jej zpět do Egypta. Stěžovatel si zároveň musel být vědom toho, že jeho kasační stížnost nemá naději na úspěch, protože neobsahovala žádnou skutečnost, která by svým významem podstatně přesahovala jeho vlastní zájmy, a že jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany se opírala pouze o hospodářské důvody, a neměl tedy žádnou možnost vstoupit legálně na území České republiky. Přesto se rozhodl namísto dobrovolného návratu do země svého původu, kde mu nehrozilo ani pronásledování, ani špatné zacházení, setrvat nadále v zařízení ve Velkých Přílepech, což nelze klást k tíži vládě.

59. Pokud jde o situaci stěžovatele v době od 21. srpna do 6. října 2006 (rozhodnutí krajského soudu ve věci mezinárodní ochrany), vláda souhlasí s její kvalifikací jako zbavení svobody v souladu s judikaturou Soudu. Tato situace byla podle vlády v souladu s článkem 5 odst. 1 písm. f), protože stěžovateli nebylo vydáno žádné povolení k pobytu v zemi, a byl tedy potenciálním imigrantem, jemuž bylo třeba zabránit v neoprávněném vstupu. Toto opatření vycházelo z ustanovení § 73 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, které je dostupné a jasné.

60. Mezi účastníky řízení zůstává sporným, zda zbavení svobody stěžovatele bylo v souladu se zákonem i po 6. září 2006, tzn. zda ministerstvo o jeho žádosti o azyl rozhodlo ve lhůtě pěti dnů podle § 73 odst. 2 písm. a) zákona o azylu. Vláda na to odpovídá kladně, přičemž uvádí, že rozhodnutí ministerstva vydané v dané věci nese datum 5. září 2006 a že po tomto datu bylo ministerstvo tímto rozhodnutím vázáno a nemohlo je již změnit. Téhož dne stěžovatel obdržel výzvu k převzetí tohoto rozhodnutí dne 9. září 2006, což byl nejbližší den, kdy byl k dispozici tlumočník z jazyka arabského, jímž stěžovatel hovořil; tato čtyřdenní lhůta je mimoto srovnatelná s lhůtou doručení prostřednictvím pošty. Podle § 24a zákona o azylu a § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu je třeba na tuto výzvu hledět jako na úkon k doručení rozhodnutí samotným ministerstvem, a rozhodnutí je tudíž nutno považovat za vydané dne 5. září 2006. Vláda tedy tvrdí, že podmínka pětidenní lhůty, kterou § 73 odst. 1 a 2 písm. a) zákona o azylu ukládá pro setrvání žadatele v přijímacím středisku, byla splněna.

V této souvislosti vláda zdůrazňuje, že zpráva veřejného ochránce práv, na kterou stěžovatel odkazuje (viz § 40 výše), se týká situace odlišné od projednávaného případu a že

ani ministerstvo vnitra, ani sama vláda nevykládají příslušná ustanovení způsobem, jaký naznačuje veřejný ochránce práv (který ostatně není oprávněn provádět závazný výklad právních předpisů). Ministerstvo nepochybně nemůže stanovit lhůtu k doručení rozhodnutí na příliš vzdálené datum, musí však zohlednit také dostupnost tlumočnicků. Praxe ministerstva, kdy toto vydává rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany ve lhůtě pěti dnů a v téže lhůtě zasílá žadateli výzvu s několikadenní lhůtou k převzetí, je dle názoru vlády v souladu s právními předpisy.

61. Vláda dále uvádí, že umístění stěžovatele do detašovaného zařízení ve Velkých Přílepech bylo v souladu se zákonem vzhledem k tomu, že z důvodu hromadného přílivu žadatelů o azyl již nebylo možné zaručit respektování lidské důstojnosti v přijímacím středisku v tranzitním prostoru letiště v Praze. V okamžiku přemístění stěžovatele do Velkých Přílep totiž kapacita přijímacího střediska na letišti již byla dvojnásobně překročena. Soud krom toho již dříve připustil možnost ubytování žadatelů o azyl na detašovaném pracovišti přijímacího střediska v tranzitním prostoru zřízeném v hotelu poblíž letiště (rozsudek *Amuur*, cit. výše). Takové řešení dovoluje i směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, která v rámci EU vstoupila v platnost dne 3. ledna 2006.

Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu, na nějž odkazuje stěžovatel (viz § 39* výše), vláda zdůrazňuje, že se netýká zákonnosti zbavení svobody žadatelů o azyl v zařízení ve Velkých Přílepech, k čemuž se tento soud vyjádřil pouze *obiter dictum* v odůvodnění svého rozsudku, které není právně závazné. Toto rozhodnutí navíc vychází z předpokladu, že ministerstvo na dotyčné osoby hledí jako na osoby, které ještě nevstoupily na území České republiky, což zjevně není pravda.

62. S ohledem na skutečnost, že mezi důvodem pro dovolené zbavení svobody a místem a režimem zbavení svobody musí existovat určitý vztah, vláda tvrdí, že materiální vybavení zařízení ve Velkých Přílepech bylo standardní, na stejné úrovni jako vybavení přijímacího střediska, což platí i pro jeho vnitřní řád. Přítomnost bezpečnostní agentury je standardním prvkem zajištění bezpečnosti ve všech azylových zařízeních. Přítomnost příslušníků Policie České republiky byla dána skutečností, že toto zařízení bylo zřízeno v objektu pro zajištění cizinců.

63. Pokud jde o délku zbavení svobody, která dle vlády činila čtyřicet šest dní (viz § 58 a 59 výše), z toho pouhých třicet pět dní připadalo na řízení o udělení mezinárodní ochrany vedené před ministerstvem vnitra a krajským soudem, vláda tvrdí, že je třeba ji považovat za přiměřenou a úměrnou okolnostem. Vláda připomíná, že Soud již z hlediska článku 5 odst. 1 písm. f) shledal přípustnou délku zbavení svobody od několika měsíců (*Ntumba Kabongo*, výše uvedené rozhodnutí; *Bogdanovski proti Itálii*, č. 72177/01, § 64, 14. prosince 2006) až po několik let ve výjimečných případech (*Chahal proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 15. listopadu 1996, *Sbírka* 1996-V, § 123).

64. Stěžovatel uvádí, že příslušné oddělení ministerstva vnitra se nacházelo přímo v prostorách přijímacího střediska, a tvrdí, že rozhodnutí ministerstva o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany je třeba považovat za vydané v den, kdy mu bylo doručeno, tj. 9. září 2006. Toto rozhodnutí tedy nebylo vydáno ve lhůtě pěti dnů po zahájení řízení, a jeho zbavení svobody tak bylo nezákonné. Podle stěžovatele tento názor potvrzuje i stanovisko veřejného ochránce práv České republiky (viz § 40 výše).

65. Stěžovatel se dále domnívá, že pro jeho umístění v zařízení ve Velkých Přílepech neexistoval právní základ, protože na toto zařízení nelze hledět, jako by se nacházelo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště ve smyslu § 73 odst. 1 zákona o azylu. Odkazuje přitom na stanovisko vyjádřené Nejvyšším správním soudem (viz § 25 a 39* výše) a

* Pozn. překl.: V originálu rozsudku se odkazuje na § 41.

zdůrazňuje, že kromě směrnice Rady 2005/85/ES, která však není v českém právu bezprostředně použitelná, vláda nezmínila žádné zákonné ustanovení, které by toto umístění dovolovalo.

66. Stěžovatel také tvrdí, že jeho umístění v zařízení ve Velkých Přílepech nesledovalo cíl stanovený v článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tj. zabránit jeho nepovolenému vstupu na české území. Dle jeho názoru legitimizovat takový důvod pro zadržování cizince, který se již fyzicky nachází na území, je krajně nebezpečné, protože by bylo umožněno zbavit svobody každého cizince bez povolení k pobytu, zejména žadatele o azyl, aniž byla zohledněna povaha či délka jeho přítomnosti na území. Tento přístup neschvaluje ani Nejvyšší správní soud, který považuje fikci, podle níž osoby, které se již fyzicky nenacházejí v tranzitním prostoru letiště, ještě nevstoupily na území, za neudržitelnou (viz § 39* výše).

67. S poukazem na názor Soudu vyslovený v rozsudku *Amuur* (cit. výše, § 48), podle nějž samotná skutečnost, že žadatel o azyl může dobrovolně ze země, kde o azyl žádá, odcestovat, nemůže vyloučit, že se jedná o zbavení osobní svobody, stěžovatel konečně zpochybňuje argument vlády, že jeho pobyt v České republice po 6. říjnu 2006 je třeba považovat za dobrovolný. Domnívá se, že pokud Česká republika zavedla dva stupně řízení pro soudní přezkum žádostí o azyl, nemůže se zprostit své odpovědnosti, pokud jde o zbavení svobody žadatele o azyl, který se rozhodne využít dostupných právních prostředků.

b) Hodnocení Soudu

68. Soud již v minulosti rozhodl, že první část článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy umožňuje zbavit svobody žadatele o azyl nebo jiného imigranta před udělením povolením ke vstupu, přičemž zdůraznil, že takové zbavení svobody musí být v souladu s cílem článku 5, tj. chránit právo na svobodu a zajistit, aby nikdo nebyl svévolně zbaven osobní svobody. Zásada, podle níž zbavení svobody nesmí být svévolné, se krom toho vztahuje na zbavení svobody podle první části článku 5 odst. 1 písm. f) stejným způsobem jako na zbavení svobody podle druhé části. Aby tedy provedení takového opatření spočívajícího ve zbavení svobody nebylo označeno za svévolné, musí proběhnout v dobré víře; musí být také těsně spjata s cílem zabránit dotyčnému v nepovoleném vstupu na území. Místo a podmínky zbavení svobody musejí být adekvátní, neboť se takové opatření neuplatňuje na pachatele trestných činů, nýbrž na cizince, kteří často v obavě o svůj život prchají ze své vlasti; dále doba trvání zbavení svobody nesmí přesáhnout přiměřenou lhůtu nezbytnou pro dosažení sledovaného cíle (*Saadi proti Spojenému království* [velký senát], č. 13229/03, § 66, 73-74, ESLP 2008-...). Rozhodnutí o ponechání cizince v mezinárodním prostoru přísluší již z podstaty věci správním či policejním orgánům, avšak prodloužení doby trvání tohoto opatření, které se rovná zbavení svobody, vyžaduje včasný přezkum soudu, tradičního strážce osobních svobod (rozsudek *Amuur*, cit. výše, § 43 *in fine* a 49).

69. Článek 5 odst. 1, který vyžaduje, aby každé zbavení svobody proběhlo „v souladu s řízením stanoveným zákonem“, tak v první řadě ukládá, aby každé zatčení nebo jiné zbavení svobody mělo právní základ ve vnitrostátním právu; to se týká i kvality zákona, který musí být v souladu se zásadou právního státu. Tato kvalita znamená, že vnitrostátní zákon dovolující zbavení svobody musí být dostatečně dostupný a přesný, aby se zabránilo riziku svévole (*Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, č. 13178/03, § 97, ESLP 2006-XI).

70. V projednávané věci se Soud domnívá, že umístění a ponechání stěžovatele v přijímacím středisku mezinárodního letiště a v zařízení ve Velkých Přílepech, jehož cílem bylo zabránit mu v nepovoleném vstupu na české území, představuje zbavení svobody ve smyslu článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Avšak skutečnost, že na zbavení svobody stěžovatele se vztahuje písmeno f) článku 5, ještě neznamená, že zbavení svobody je zákonné ve smyslu tohoto ustanovení.

71. Soud podotýká, že až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, tj. po takřka celé období, jehož se sporné opatření týká, měl stěžovatel postavení „žadatele o azyl“, vzhledem k tomu, že jeho správní žaloba a kasační stížnost podané ve věci mezinárodní ochrany měly odkladný účinek (viz § 29 výše). Jelikož samotná skutečnost, že žadatel o azyl může dobrovolně ze země, kde o azyl žádá, odcestovat, nemůže vyloučit, že se jedná o zbavení osobní svobody (rozsudek *Amuur*, cit. výše, § 48), nelze za *dies ad quem* tohoto zbavení svobody považovat 6. říjen 2006, jak to navrhuje vláda.

72. Stěžovatel napadá zejména své umístění do zařízení ve Velkých Přílepech, kam byl přemístěn dne 10. září 2006. Dle jeho názoru pro toto opatření chybí právní základ, protože podmínky § 73 odst. 2 nebyly splněny; vzhledem k tomu, že rozhodnutí ministerstva o jeho žádosti o azyl je nutno považovat za vydané v den, kdy bylo doručeno, tj. 9. září 2006, ministerstvo nerozhodlo ve lhůtě pěti dnů a on měl být přemístěn do jiného azylového zařízení (které by mohl svobodně opustit). Vláda s tímto tvrzením nesouhlasí a má za to, že dané rozhodnutí bylo vydáno dne 5. září 2006.

73. Soud v této souvislosti poznamenává, že kvalita zákona má zásadní význam ve věcech žadatelů o azyl na letištích, zejména s ohledem na nutnost sladit ochranu základních práv a požadavků imigrační politiky států (rozsudek *Amuur*, cit. výše, § 50 *in fine*). V projednávané věci tedy musí Soud ověřit, zda české právní předpisy upravovaly dostatečně přesně podmínky, za nichž bylo možné ponechat stěžovatele v přijímacím středisku nebo v jeho detašovaném pracovišti ve Velkých Přílepech.

74. Soud zejména uvádí, že rozhodnutí ministerstva vnitra bylo sice po formální stránce vydáno dne 5. září 2006, avšak stěžovatel se s ním mohl seznámit teprve dne 9. září 2006, tj. po více než pěti dnech od zahájení řízení. Za těchto okolností se Soud domnívá, že stěžovatel měl být přemístěn do jiného azylového zařízení na základě § 73 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb. I kdybychom dále připustili, že pětidenní lhůta byla v daném případě dodržena, jak tvrdí vláda, je nutno konstatovat, že zákon č. 325/1999 Sb. v dané době neupravoval možnost držet žadatele o azyl jinde než v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Na základě stejné úvahy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zařízení ve Velkých Přílepech nelze za takové přijímací středisko pokládat (viz § 25 a 39 výše).

75. V této souvislosti rovněž není od věci podotknout, že sporné ustanovení § 73 zákona o azylu bylo podstatně novelizováno s účinností od 21. prosince 2007. Soud dále nemůže přehlížet názory vyjádřené vnitrostátními orgány (viz § 25 a 40 výše) ani jejich vzájemné rozpory. Zejména je třeba se ztotožnit s přístupem, jaký zaujal veřejný ochránce práv, když zdůraznil, že držení žadatele o azyl v tranzitním prostoru letiště je závažným zásahem do jeho práva na osobní svobodu zaručeného článkem 5 Úmluvy a že výjimky musejí být vykládány restriktivně. Soud připouští, že se zde veřejný ochránce práv vyslovoval v rámci případu odlišného od případu stěžovatele, domnívá se nicméně, že správně vystihl slabinu zákona o azylu, který dovoloval vykládat lhůty v neprospěch dotčeného a nepředvídatelně prodlužovat jeho držení v přijímacím středisku, či dokonce v jeho detašovaném pracovišti, které zákon výslovně neupravoval.

76. Dle názoru Soudu zákon č. 325/1999 Sb. ve znění účinném v rozhodné době tedy neměl dostatečnou kvalitu na to, aby mohl být právním základem pro sporné zbavení svobody, a to v tom směru, že neposkytoval adekvátní ochranu a právní jistotu nezbytnou k zabránění svévolným zásahům orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou. Soud se dále domnívá, že mimo jiné právě tato nedostatečná jednoznačnost právní úpravy způsobila selhání soudního přezkumu v projednávané věci, kdy po celou dobu trvání tohoto opatření spočívajícího ve zbavení svobody nebylo vydáno žádné soudní rozhodnutí o zákonnosti zbavení svobody stěžovatele.

77. S ohledem na výše uvedené úvahy má Soud za to, že český právní řád platný v rozhodné době a aplikovaný na projednávanou věc nezaručoval dostatečně právo stěžovatele na osobní svobodu.

K porušení článku 5 odst. 1 Úmluvy tudíž došlo.

II. K POUŽITÍ ČLÁNKU 41 ÚMLUVY

78. Článek 41 Úmluvy stanoví:

„Jestliže Soud prohlásí, že byla porušena Úmluva nebo její protokoly, a jestliže vnitrostátní právo zúčastněné Vysoké smluvní strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků tohoto porušení, Soud přizná v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

A. Újma

79. Stěžovatel požaduje náhradu způsobené morální újmy ve výši 5 000 €.

80. Vláda je toho názoru, že za okolností projednávané věci by závěr o porušení Úmluvy představoval dostatečné spravedlivé zadostiučinění.

81. Soud se domnívá, že stěžovatel utrpěl morální újmu, kterou nelze dostatečně napravit pouhým závěrem o porušení Úmluvy (viz, *mutatis mutandis*, *Singh proti České republice*, č. 60538/00, § 81, 25. ledna 2005; rozsudek *Sadaikov*, cit. výše, § 40). Soud na spravedlivém základě podle článku 41 Úmluvy přiznává stěžovateli z tohoto titulu částku 2 000 €.

Dále vzhledem k tomu, že stěžovatel pobývá v Egyptě, je Soud toho názoru, že shora uvedená částka mu má být vyplacena v eurech a nikoli v národní měně žalovaného státu.

B. Náklady řízení

82. Stěžovatel připouští, že právní služby, které mu poskytla Organizace pro pomoc uprchlíkům, byly bezplatné, tvrdí nicméně, že tyto služby měly přece jen určitou reálnou hodnotu a navrhuje Soudu, aby o nákladech řízení rozhodl na spravedlivém základě.

83. Vláda uvádí, že sám stěžovatel z tohoto titulu nevynaložil žádnou částku a že jeho zástupce od počátku souhlasil s tím, že jej bude zastupovat bezplatně; tato dohoda tedy nemůže být nahrazena rozhodnutím Soudu o odměně zástupce.

84. Podle judikatury Soudu lze stěžovateli přiznat náhradu nákladů řízení, pouze pokud je prokázána jejich reálnost a nezbytnost a také účelnost vynaložené částky. Soud podotýká, že zástupce stěžovatele v projednávané věci je právník Organizace pro pomoc uprchlíkům, neziskové nevládní organizace, a že svou pomoc stěžovateli poskytl bezplatně. Za těchto okolností Soud zamítá návrh na náhradu nákladů řízení.

C. Úroky z prodlení

85. Soud považuje za vhodné, aby byly úroky z prodlení založeny na úrokové sazbě marginální zápůjční facility Evropské centrální banky, zvýšené o tři procentní body.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD JEDNOMYSLNĚ

1. *spojuje* projednání námítky vlády týkající se nevyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy s *posouzením věci samé* a tuto námítku *zamítá*;
2. *prohlašuje* stížnost za přijatelnou;

3. *rozhoduje*, že k porušení článku 5 odst. 4 Úmluvy došlo;

4. *rozhoduje*, že k porušení článku 5 odst. 1 Úmluvy došlo;

5. *rozhoduje*,

- a) že žalovaný stát má stěžovateli zaplatit ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy rozsudek podle článku 44 odst. 2 Úmluvy nabude právní moci, částku 2 000 € (dva tisíce eur) z titulu náhrady morální újmy a dále případnou částku daně;
- b) že od uplynutí výše uvedené lhůty až do zaplacení bude stanovená částka navyšována o prostý úrok se sazbou rovnající se sazbě marginální zápůjční facility Evropské centrální banky platné v tomto období, zvýšené o tři procentní body;

6. *zamítá* v ostatním návrh na přiznání spravedlivého zadostiučinění.

Vyhotoveno ve francouzském jazyce a sděleno písemně dne 27. listopadu 2008 v souladu s článkem 77 odst. 2 a 3 Jednacího řádu Soudu.

Stephen Phillips
zástupce tajemnice

Rait Maruste
předseda