

**Výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci
č. 20611/17 – Komissarov proti České republice**

Zpráva o výkonu rozsudku předložená vládou České republiky dne 21. prosince 2023

V rozsudku ze dne 3. února 2022, který se stal konečným v souladu s článkem 44 odst. 2 písm. b) Úmluvy, Evropský soud pro lidská práva („Soud“) konstatoval porušení článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy z důvodu nezákonného držení stěžovatele ve vazbě před vydáním v důsledku průtahů v současně probíhajícím azylovém řízení.

Soud shledal nesplnění požadavku zákonnosti dle článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, a to ze dvou hlavních důvodů. *Zaprvé*, délka azylového řízení přesáhla zvláštní lhůty stanovené v zákoně č. 325/1999, zákoně o azylu („zákon o azylu“) pro vyřízení žádosti o azyl a vydání rozhodnutí v situacích, kdy extradiční a azylové řízení probíhají souběžně. Podle § 27 odst. 7 zákona o azylu rozhodne Ministerstvo vnitra bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 60 dnů, ode dne zahájení řízení. Podle § 32 odst. 4 zákona o azylu, je-li rozhodnutí předloženo správním soudům, má každý z obou stupňů soudní soustavy rovněž 60 dnů na přezkoumání rozhodnutí. Soud považuje tyto lhůty za podstatnou záruku proti svévoli, neboť zajišťují, aby celková délka vazby nebyla nepřiměřená. V projednávaném případě však bylo správní rozhodnutí o zamítnutí stěžovatelovy žádosti o propuštění z vazby vydáno až po osmi měsících a doby, během nichž byla věc posuzována na dvou různých instancích, rovněž překročily příslušné stanovené lhůty. Za druhé, trestní soudy, které rozhodovaly o přípustnosti držení stěžovatele ve vazbě do doby jeho vydání, se nezabývaly průtahy v azylovém řízení, jakožto pouze žádostí stěžovatele o propuštění z vazby.

Cílem této zprávy je informovat Výbor ministrů o individuálních a obecných opatřeních, která byla přijata k provedení výše uvedeného rozsudku.

I. INDIVIDUÁLNÍ OPATŘENÍ

Spravedlivé zadostiučinění přiznané Soudem v celkové výši 9 100 EUR bylo žalobkyni vyplaceno dne 12. července 2022.¹

Vláda připomíná, že stěžovatel byl propuštěn z vazby dne 15. listopadu 2017 (viz § 19 rozsudku Soudu).

Zákon o Ústavním soudu navíc nabízí možnost požádat o obnovu řízení před Ústavním soudem po vydání rozsudku Soudu.² Stěžovatel této možnosti nevyužil.

Vzhledem k výše uvedenému je vláda přesvědčena, že v tomto případě není třeba přijímat žádná další individuální opatření.

¹ Podrobnosti si lze vyžádat od Kanceláře vládního zmocněnce.

² Ustanovení § 119 zákona o Ústavním soudu ve znění zákona č. 404/2012 Sb. mimo jiné stanoví, že pokud Ústavní soud již dříve rozhodl ve věci, v níž mezinárodní soud shledal porušení lidských práv nebo základních svobod zaručených mezinárodní smlouvou, je možné podat návrh na obnovu řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí. Ustanovení § 119b mimo jiné stanoví, že pokud byl předchozí nález Ústavního soudu v rozporu s rozhodnutím mezinárodního soudu, Ústavní soud nález zruší. Zruší-li Ústavní soud svůj nález, zabývá se znovu původní ústavní stížností a nový nález by měl vycházet z právního názoru mezinárodního soudu.

II. OBECNÁ OPATŘENÍ

A. ZVYŠOVÁNÍ POVĚDOMÍ A ANALÝZA ROZSUDKU

Ministerstvo spravedlnosti zveřejnilo překlad rozsudku v českém jazyce v internetové databázi judikatury (<http://eslp.justice.cz/>)³ a jeho shrnutí ve Zpravodaji kanceláře vládního zmocněnce (č. 2/2022). Překlad rozsudku a jeho shrnutí byly rovněž zaslány příslušným soudům a dalším orgánům, které se případem zabývají.

Po vyhlášení rozsudku začala Kancelář vládního zmocněnce ve spolupráci s legislativním odborem a mezinárodním trestním odborem Ministerstva spravedlnosti analyzovat danou problematiku a zahájila několik jednání s různými zainteresovanými stranami, včetně Ministerstva vnitra, Ústavního soudu, trestních a správních soudů a Nejvyššího státního zastupitelství, o vhodných opatřeních, která by v budoucnu zabránila výskytu obdobných porušení.

Výkon rozhodnutí byl rovněž projednán na [8. zasedání](#) Výboru expertů pro výkon rozhodnutí Soudu a implementaci Úmluvy,⁴ které se konalo 15. listopadu 2022. Přijatá obecná opatření a další postup při výkonu rozsudku pak byly představeny na [9. zasedání](#) Výboru expertů pro výkon rozhodnutí, které se konalo dne 5. září 2023.

Na základě analýzy dané problematiky byly identifikovány tři hlavní oblasti, v nichž se jeví jako vhodné přijetí obecných opatření, a to: (i) postup Ministerstva vnitra v azylovém řízení; (ii) postup správních soudů v azylovém řízení a (iii) postup trestních soudů při vyřizování žádostí o propuštění ze zadržení do doby vydání.

Cílem přijetí obecných opatření, která budou dále podrobněji představena, je zajistit, aby:

- Ministerstvo vnitra spolu se správními soudy postupovaly v případech souběžně probíhajících azylových a extradičních řízení urychleně a v souladu se zákonnými lhůtami, které jsou přiměřeně a rozumně stanoveny;
- trestní soudy rozhodující o žádostech o propuštění vydávaných osob z předběžné a vydávací vazby do vydání posuzovaly, zda je pokračování jejich zadržení přípustné podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy s ohledem na délku a průběh souběžně probíhajícího azylového řízení a dané posouzení promítly do odůvodnění svých rozhodnutí.

B. POSTUP MINISTERSTVA VNITRA V AZYLOVÉM ŘÍZENÍ

Z jednání s Ministerstvem vnitra vyplynulo, že v azylovém řízení, které probíhá souběžně s extradičním řízením, často dochází k průtahům, a to z následujících hledisek:

³ Databáze obsahuje překlady všech rozsudků Soudu proti České republice, stovky překladů nejdůležitějších rozsudků Soudu vydaných proti jiným státům a více než 1000 právních shrnutí dalších relevantních a významných rozsudků a rozhodnutí Soudu zpracovaných v českém jazyce.

⁴ Je zřízen v návaznosti na závazek posílit provádění Úmluvy na vnitrostátní úrovni, na němž se smluvní strany Úmluvy dohodly na konferenci na vysoké úrovni "Provádění Evropské úmluvy o lidských právech, naše společná odpovědnost" dne 27. března 2015, a je poradním orgánem vládního zmocněnce, který slouží jako fórum pro analýzu a formulaci doporučení pro orgány, pokud jde o vhodná opatření, která mají být přijata za účelem provádění rozsudků Soudu. Je složen ze zástupců všech ministerstev, obou komor Parlamentu, nejvyšších soudů, Úřadu nejvyššího státního zástupce, Kanceláře veřejného ochránce práv, akademických pracovníků a členů různých nevládních organizací působících v oblasti základních lidských práv.

- extradiční případy bývají věcně a právně složité případy spojené s obtížemi při získávání relevantních informací o zemi původu;
- v azylovém řízení může dojít k průtahům, které zapříčiní sami žadatelé nebo jejich zástupci;
- mohou se vyskytnout objektivní a nepředvídatelné překážky, jako je například změna zdravotního stavu cizince nebo dynamický vývoj v zemi původu;

Z těchto hledisek vyplývá, že v mnoha případech je objektivně nemožné dodržet lhůtu 60 dnů pro vydání rozhodnutí. Na základě analýzy rozhodovací praxe a jednání s Ministerstvem vnitra byla z toho důvodu lhůta stanovená podle § 27 odst. 7 zákona o azylu od 1. července 2023 prodloužena z 60 na 90 dnů. Současně se tato lhůta přerušuje po dobu, která je žadateli poskytnuta na doplnění žádosti o azyl, a také po dobu, po kterou je řízení o udělení azylu přerušeno podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, tj. po dobu, kdy se účastník řízení nemůže řízení účastnit ze zdravotních nebo jiných vážných důvodů.

Uvedené prodloužení lhůty se, vzhledem ke komplexnosti případů a všem administrativním krokům, které musí ministerstvo v této věci provést, považuje za odůvodněné. Nově se do lhůty nezapočítávají pouze průtahy v řízení zaviněné žadatelem o azyl. Speciální lhůta bude i nadále měřítkem pro posouzení, zda v rámci azylového řízení nedochází k nepřiměřeným průtahům, které způsobují, že celková délka zajištění do vydání je nepřiměřená.

Ministerstvo vnitra zároveň podalo ujištění, že vnitřní procesy budou nastaveny tak, aby nově stanovená lhůta byla dodržována a aby v jejich průběhu nedocházelo k neodůvodněným nečinnostem.

Za první, aby bylo možné sledovat, zda je nově stanovená lhůta v praxi dodržována, byl zaveden interní kontrolní mechanismus. Ministerstvo vnitra povede monitorovací tabulku obsahující relevantní informace o průběhu azylového řízení, které umožňují posoudit, zda byla lhůta překročena a zda nedochází k neoprávněným průtahům ze strany orgánů v rámci azylového řízení. Podle informací poskytnutých Ministerstvem vnitra v listopadu 2023 probíhají v současné době pouze dvě azylová řízení souběžně s vydávacím řízením, kdy je osoba současně držena ve vazbě. V obou těchto řízeních byla dodržena zákonná lhůta pro vydání prvoinstančního rozhodnutí Ministerstva vnitra.

Za druhé, jak bylo doplněno taktéž do důvodové zprávy k legislativní změně § 27 odst. 7 zákona o azylu, Ministerstvo vnitra bude poskytovat součinnost trestním soudům rozhodujícím o žádostech o propuštění z vazby a na vyžádání jim poskytne podrobné a chronologicky řazené informace o průběhu azylového řízení s uvedením, zda byly dodrženy lhůty stanovené zákonem o azylu, a pokud ne, jaké byly důvody a zda je lze přičíst žadateli či vnitrostátním orgánům.

C. POSTUP SPRÁVNÍCH SOUDŮ V RÁMCI PŘEZKUMU AZYLOVÉHO ŘÍZENÍ

Zástupci soudců správních soudů v rámci pracovní skupiny Ministerstva spravedlnosti pro správní soudnictví identifikovali jednu hlavní překážku pro dodržení šedesátidenní lhůty stanovené v § 32 odst. 4 zákona o azylu při rozhodování o opravných prostředcích v azylovém řízení probíhajícím souběžně s řízením o vydání. Zjistili, že může dojít ke komplikacím se včasnou identifikací případů spadajících pod toto ustanovení, neboť z žaloby proti rozhodnutí či kasační stížnosti nemusí na první pohled vyplývat informace, že souběžně s azylovým řízením probíhá řízení o vydání a že je žadatel zadržen.

Takové informace lze vyzorovat až po důkladném prostudování spisu nebo z vyžádaných správních či soudních spisů nebo odpovědí na žalobu či kasační stížnost. Tato problematika se týká jak krajských správních soudů, tak i Nejvyššího správního soudu.

Ministerstvo vnitra proto od 1. února 2023 nově zavedlo specifickou spisovou značku obsahující kód „EX“ pro azylové věci, které jsou vedeny současně s řízením o vydání. Správním soudům je tak umožněno včas identifikovat případy, v nichž je třeba vést řízení bez zbytečných průtahů v souladu se zkrácenými lhůtami. Kancelář vládního zmocněnce o této novince informovala všechny správní soudy, přičemž v následných diskusích se zástupci správních soudů bylo toto opatření považováno za vhodné a efektivní. Předseda Nejvyššího správního soudu zároveň informoval všechny soudce tohoto soudu o rozsudku *Komissarov* a o nutnosti zajistit dodržování zákonných lhůt v obdobných případech.

D. POSTUP TRESTNÍCH SOUDŮ ROZHODUJÍCÍCH O DALŠÍM TRVÁNÍ PŘEDBĚŽNÉ A VYDÁVACÍ VAZBY

Třetí pilíř výkonu rozsudku se týká postupu trestních soudů při rozhodování o žádostech o propuštění z předběžné nebo vydávací vazby. V souladu s rozsudky a další relevantní judikaturou Soudu jsou trestní soudy rozhodující o žádostech o propuštění osob z předběžné nebo vydávací vazby povinny posoudit, zda je pokračování jejich zadržení přípustné podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy s ohledem na délku a průběh souběžně probíhajícího azylového řízení.

K projednání této problematiky uspořádala Kancelář vládního zmocněnce ve spolupráci s legislativním odborem a mezinárodním trestním odborem Ministerstva spravedlnosti v červnu 2023 setkání se zástupci krajských a vrchních trestních soudů, Nejvyššího státního zastupitelství a Ústavního soudu. Závěry jednání lze shrnout následovně:

- za primární problém při souběhu extradičního a azylového řízení byla označena délka azylového řízení, jež má přímý vliv na délku předběžné a vydávací vazby; na jednání ovšem panovala shoda i na tom, že ve světle judikatury Soudu představují rovněž trestní soudy rozhodující o žádostech o propuštění osob z předběžné nebo vydávací vazby důležitou pojistku při posuzování slučitelnosti pokračování vazby s čl. 5 § 1 písm. f) Úmluvy;
- pro naplnění požadavků plynoucích z Úmluvy je nutné, aby trestní soudy zahrnovaly do odůvodnění svých rozhodnutí o dalším trvání extradiční vazby posouzení, zda je další trvání vazby přípustné dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy s ohledem na délku a průběh souběžně probíhajícího azylového řízení; konkrétně mají zjistit, zda byly v azylovém řízení dodrženy lhůty podle zákona o azylu; pokud byly překročeny, mají si vyžádat další informace o průběhu řízení od Ministerstva vnitra, případně i správních soudů, a posoudit, zda dané orgány postupovaly řádně a bez zbytečných průtahů, nebo zda v azylovém řízení docházelo k dlouhým a neodůvodněným obdobím nečinnosti, které nelze přičítat samotnému žadateli o mezinárodní ochranu; toto posouzení trestní soudy promítnou do odůvodnění svých rozhodnutí;

- k dosažení tohoto cíle není v tuto chvíli třeba změna zákona, neboť (i) zákon sám o sobě nebrání zamýšlenému postupu a (ii) školení soudců se zdá být nejúčinnějším opatřením k dosažení souladu praxe vnitrostátních soudů se závěry rozsudku *Komissarov* a další relevantní judikaturou Soudu; navíc o extradičních věcech rozhodují specializovaní soudci u každého krajského nebo vrchního soudu; vhodným fórem pro cílené zvyšování povědomí těchto specializovaných soudců je seminář pořádaný jednou ročně Justiční akademií⁵;
- k provedení zamýšleného posouzení je nezbytné, aby trestní soudy na vyžádání obdržely podrobné a chronologicky uspořádané informace o průběhu azylového řízení ze strany Ministerstva vnitra, příp. i od správních soudů, s uvedením, zda byly dodrženy lhůty stanovené zákonem o azylu, a pokud ne, jaké byly důvody a zda je lze přičíst žadateli nebo vnitrostátním orgánům; za tímto účelem je třeba nastavit účinnou komunikaci mezi Ministerstvem vnitra, trestními a správními soudci.

Na základě výše uvedeného doporučení se zástupkyně Kanceláře vládního zmocněnce v listopadu 2023 zúčastnila každoročního semináře pořádaného Justiční akademií pro trestní soudce specializující se v oblasti mezinárodní justiční spolupráce. Představila jim zde povinnosti, které z rozsudku *Komissarov* vyplývají a podrobněji s nimi diskutovala o konkrétní úloze, kterou trestní soudy mají při rozhodování o dalším trvání extradiční vazby za účelem zajištění souladu daného postupu s Úmluvou. Výše uvedené závěry byly soudci na semináři obecně přijaty.

E. ZÁVĚREČNÝ KULATÝ STŮL VŠECH ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

Kancelář vládního zmocněnce uspořádala dne 8. listopadu 2023 kulatý stůl, na němž se sešly všechny zúčastněné strany, aby projednaly vhodnost a účinnost obecných opatření přijatých k provedení rozsudku *Komissarov*. Kulatého stolu se zúčastnili zástupci Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva vnitra, Nejvyššího státního zastupitelství, soudci krajských soudů obou, správního i trestního úseku, soudci vrchních soudů, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Cílem kulatého stolu bylo (i) projednat obecná opatření dosud přijatá k provedení rozsudku, jejich dostatečnost a další doporučení a (ii) nastavit účinnou komunikaci a výměnu informací mezi Ministerstvem vnitra a správními a trestními soudy.

Přijatá obecná opatření byla celkově hodnocena jako přiměřená a dostatečná. Nebyly identifikovány jakékoliv překážky pro harmonickou výměnu informací mezi všemi příslušnými zúčastněnými stranami. Ministerstvo vnitra i zástupci správních soudů projeví ochotu předávat trestním soudům na jejich žádost potřebné informace.

Kancelář vládního zmocněnce informovala o výsledcích kulatého stolu všechny příslušné zúčastněné strany včetně všech vnitrostátních soudů. Spolu s tím rozeslala i vzor žádosti o poskytnutí informací, který mohou trestní soudy využít v rámci komunikace s Ministerstvem vnitra a správními soudy. Tato vzorová žádost má zjednodušit práci trestních soudů a umožnit jim rychle položit správné otázky a získat od příslušných zúčastněných stran příslušné informace, aby mohly posoudit soulad dalšího trvání extradiční vazby s Úmluvou.

⁵ Justiční akademie, zřízená v roce 2002 zákonem č. 6/2002 Sb., je ústřední institucí justice pro vzdělávání soudců, státních zástupců a dalších osob působících v justici.

F. VÝVOJ JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud vydal dne 8. listopadu 2023 nálezn, sp. zn. IV. ÚS 652/22, ve věci týkající se posouzení zákonnosti a přiměřenosti dalšího trvání extradiční vazby probíhající souběžně s azylovým řízením. V něm Ústavní soud ve světle závazků plynoucích z rozsudku *Komissarov* a další judikatury Soudu potvrdil, že ačkoli trestní soudy rozhodující o extradiční vazbě nemohou ovlivnit délku azylového řízení ani následného soudního přezkumu, je jejich povinností nejen sledovat průběh takového řízení, ale také na jeho základě posoudit přiměřenost celkové délky extradiční vazby. Ústavní soud v dané věci zdůraznil, že ačkoliv si trestní soudy byly této povinnosti vědomy, nesprávně posoudily opakované výrazné překročení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí o žádosti o azyl. V důsledku toho trvala extradiční vazba celkem 2 roky a 2 měsíce. Podle Ústavního soudu měla být taková délka držení ve vazbě považována za nepřiměřený zásah do práva stěžovatele na osobní svobodu a žádosti o propuštění mělo být vyhověno.

Závěrem lze říci, že výše uvedený nálezn plně následuje závazky plynoucí z rozsudku *Komissarov*. Ukazuje, že Ústavní soud nyní představuje další důležitou pojistku při posuzování zákonnosti a přiměřenosti dalšího trvání extradiční vazby, která má zabránit možnému budoucímu porušování Úmluvy na vnitrostátní úrovni.

III. ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného je vláda České republiky toho názoru, že byla přijata všechna nezbytná individuální a obecná opatření k výkonu tohoto rozsudku. Navrhuje proto Výboru ministrů, aby ukončil dohled nad výkonem rozsudku.