

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky
před Evropským soudem pro lidská práva

Komissarov proti České republice

Podklad k bodu 3-A jednání Kolegia dne 15. listopadu 2022

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 3. února 2020 ve věci *Komissarov proti České republice* (č. 20611/17) Soud rozhodl, že došlo k porušení práva stěžovatele na svobodu ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Stěžovatel poté, co byl vzat do vydávací vazby, požádal o mezinárodní ochranu. Realizace jeho vydání byla proto odložena do pravomocného rozhodnutí o jeho žádosti. Jelikož podání žádosti o mezinárodní ochranu nevede k automatickému propuštění z vazby, stěžovatel v ní setrval i nadále, a to až do jejího vyřízení. V důsledku průtahů v azylovém řízení dosáhla celková délka vazby téměř osmnáct měsíců. Soud toto držení stěžovatele ve vydávací vazbě označil za nezákonné ve smyslu Úmluvy, jelikož byly značně překročeny zvláštní lhůty stanovené v zákoně o azylu pro vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu. Tyto zvláštní lhůty mají zajistit, aby v případě souběhu extradičního a azylového řízení nebyla celková délka vazby nepřiměřená. Dle Soudu proto představují důležitou záruku proti svévoli. Na jejich překročení ale trestní soudy rozhodující o žádostech stěžovatele o propuštění z vazby nereagovaly.

Anotaci i překlad rozsudku naleznete [zde](#).

2. VÝKON ROZSUDKU

Česká republika je povinna do konce roku 2022 sdělit Výboru ministrů Rady Evropy, jenž je na základě článku 46 Úmluvy pověřen dohledem nad výkonem rozsudků Soudu, jaká individuální a obecná opatření k výkonu rozsudku přijala či zamýšlí přijmout.

A. INDIVIDUÁLNÍ OPATŘENÍ

Co se týče individuálních opatření, stěžovateli bylo zapláceno přiznané spravedlivé zadostiučinění v celkové výši 9 100 eur.

B. NUTNOST PŘIJETÍ OBECNÝCH OPATŘENÍ

Případ poukazuje na širší problém, ke kterému dochází při souběhu extradičního a azylového řízení, kdy je vydávaná osoba umístěna v předběžné nebo vydávací vazbě, který si vyžádá přijetí obecných opatření k nápravě.

1. Podstata problému

Jelikož cizinec nemůže být vydán do státu svého původu, aniž by bylo pravomocně rozhodnuto o jeho žádosti o azyl, délka azylového řízení má přímý dopad na délku jeho zbavení svobody. Přestože zákon o azylu stanovuje pro dané případy zvláštní lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany (dle § 27 odst. 7 zákona o azylu má Ministerstvo vnitra rozhodnout do 60 dní od zahájení řízení; dle § 32 odst. 4 zákona o azylu má 60 dní od zahájení řízení pro vydání rozhodnutí i krajský soud; Nejvyšší správní soud má na rozhodnutí rovněž 60 dní, ale až od doby, kdy je kasační stížnost prostá vad a má všechny náležitosti), tyto lhůty nejsou v praxi dodržovány.

Nedodržení těchto lhůt však nemá *ex lege* (§ 94 a 101 zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních) přímý vliv na délku předběžné a vydávací vazby. Délka předběžné vazby není zákonem přímo omezena. Délka vydávací vazby omezena je a nemůže přesáhnout šest měsíců, nicméně dle zákona o mezinárodní justiční spolupráci, jakož i dle příslušné judikatury vnitrostátních soudů, se do této doby nezapočítává doba, po kterou je vydávaná osoba žadatelem o azyl.

To nicméně neznamená, že by bylo možné vydávanou osobu zbavit osobní svobody neomezeně. I v případech, kdy je vydávací řízení vedeno souběžně s řízením o udělení mezinárodní ochrany, během jehož trvání není možné osobu vydat, je třeba zvažovat přípustnost dalšího trvání zbavení osobní svobody ve světle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Ten stanoví, že zbavení svobody je oprávněné jen po dobu, kdy probíhá řízení o vydání osoby. Nebude-li v rámci takového řízení postupováno s náležitou péčí, vazba přestane být dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy přípustná. Pokud na straně vnitrostátních orgánů dochází k obdobím nečinnosti, a délka zbavení svobody se tak zbytečně prodlužuje, zbavení svobody přestává být oprávněné dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

Ve světle rozsudku *Komissarov* přitom překročení lhůt v azylovém řízení indikuje, že může docházet k neodůvodněným prodlevám, které by vedly k nesouladu dalšího trvání vazby s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Je proto na trestních soudech rozhodujících o žádostech o propuštění z vazby (či o rozhodnutí o jejím nahrazení některou z alternativ, je-li zákonem připuštěna), aby při posuzování přiměřenosti dalšího držení osoby ve vazbě, o jejíž vydání jde, přihlížely k průběhu azylového řízení a důvodům, pro které případně toto řízení nebylo skončeno v zákonné lhůtě. V praxi nicméně trestní soudy dostatečně nepřihlížejí k překročení lhůt v azylovém řízení, nezabývají se otázkou, zda v azylovém řízení nedochází k neodůvodněným obdobím nečinnosti a nepovažují danou skutečnost za důvod pro propuštění z vazby.

2. Četnost problému

Z informací poskytnutých Ministerstvem vnitra („MV“) vyplývá, že od roku 2015 do června roku 2022 probíhalo 78 řízení o udělení mezinárodní ochrany v souběhu s extradičním řízením. Pro srovnání, počet žádostí o mezinárodní ochranu se pohyboval kolem 1 500 žádostí za rok. Z dat lze vyčíst následující:

- ze 78 případů jen ve 28 věcech MV rozhodlo ve lhůtě 60 dní; v 50 případech, tedy téměř ve dvou třetinách, MV nevydalo rozhodnutí v zákonné lhůtě; nadto, v 17 případech MV vydalo první rozhodnutí ve věci po více než 6 měsících, z toho v 6 případech i po více než 1 roce;
- ze 78 případů bylo rozhodnutí MV soudem zrušeno a vráceno k novému posouzení v 10 případech; v rámci těchto řízení rozhodovaly správní soudy o opravných prostředcích v průměru 5 měsíců, z dat MV však nelze vyčíst počet instancí; lze nicméně odhadnout, že do 60denní lhůty se správní soudy zpravidla nevešly, byť se jí mohly blížit; výjimečně rozhodování správních soudů o opravných prostředcích trvalo i téměř 1 rok;
- z dat nelze vyčíst, jak dlouho trvalo azylové řízení do doby pravomocného rozhodnutí v případech, kdy soudy rozhodnutí MV nezrušily; v těchto případech proto ani nelze stanovit, jak dlouho byly vydávané osoby drženy v předběžné nebo vydávací vazbě

Výše uvedené doplňují informace poskytnuté ze strany Kanceláře veřejného ochránce práv, jakož i shromážděná data mezinárodního odboru trestního Ministerstva spravedlnosti. Ta potvrzují, že délka předběžné či vydávací vazby bývá v mnoha případech nepřiměřeně dlouhá z důvodů průtahů v souběžně probíhajícím azylovém řízení. Řízení o udělení mezinárodní ochrany zpravidla trvá v řádu desítek měsíců, či dokonce v některých případech i několik let.

O skutečnosti, že případ *Komissarov* nebyl ojedinělým porušením Úmluvy, svědčí i Soudem nově komunikovaná stížnost *Kudashkin proti České republice* (č. 11062/22), která se týká zákonnosti

zbavení svobody stěžovatele v době souběhu extradičního a azylového řízení. V daném případě stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu po vzetí do předběžné vazby, ve které byl následně držen přes dva roky a čtyři měsíce. V rámci stížnosti se stěžovatel odvolává na závěry Soudu ve věci *Komissarov*.

C. CÍLE OBECNÝCH OPATŘENÍ

Cílem obecných opatření je dosažení následujícího cílového stavu:

- Ministerstvo vnitra spolu se správními soudy postupují při souběhu extradičního a azylového řízení zrychleně v souladu se zákonnými lhůtami, které jsou nastaveny přiměřeně a realisticky;
- Trestní soudy rozhodující o žádostech o propuštění vydávaných osob z předběžné a vydávací vazby přihlíží k délce a průběhu azylového řízení a zkoumají, zda probíhá s náležitou péčí ve smyslu judikatury Soudu, tedy zjišťují důvody, pro které nedošlo ke skončení azylového řízení (včetně navazujícího soudního přezkumu) v zákonných lhůtách a tato zjištění zahrnují do svých úvah o tom, zda požadavek na dalším setrvání osoby, o jejíž vydání jde, ve vazbě je s přihlédnutím k dalším okolnostem případu i nadále přiměřené;
- V případě, že v azylovém řízení dochází k nepřiměřeným a neodůvodněným prodlevám, které činí další omezení svobody vydávané osoby dle článku 5 Úmluvy nepřijatelné, osobu z předběžné nebo vydávací vazby propustí nebo uloží alternativu k vazbě;
- Vnitrostátní soudy rozhodující o vazbě považují překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí v řízení udělení mezinárodní ochrany, jakož i o případných opravných prostředcích, za indikátor, že v azylovém řízení mohla nastat neodůvodněná období nečinnosti; soudy v těchto případech provádějí zvláště pečlivé přezkoumání jeho průběhu;
- Posouzení zákonnosti a přiměřenosti délky vazby ze strany soudů je řádně promítnuto do odůvodnění rozhodnutí o žádostech o propuštění.

D. PRŮBĚH DOSAVADNÍCH JEDNÁNÍ

Za účelem výkonu rozsudku *Komissarov* zahájila kancelář vládního zmocněnce ve spolupráci s legislativním odborem a mezinárodním odborem trestním Ministerstva spravedlnosti jednání s dotčenými orgány za účelem identifikace obecných opatření k nápravě.

Potřebná obecná opatření lze rozdělit do tří hlavních oblastí, a to na postup Ministerstva vnitra v azylových řízeních, na postup správních soudů v azylových řízeních a na postup trestních soudů v řízeních o žádostech o propuštění z předběžné nebo vydávací vazby.

1. Jednání s Ministerstvem vnitra

Z jednání s Ministerstvem vnitra vyplynulo, že v praxi vedou k průtahům v azylovém řízení následující aspekty:

- extradiční případy bývají věcně a právně složité případy spojené s obtížemi při obstarávání relevantních informací o zemi původu;
- dochází k obstrukcím či průtahům ze strany žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a jejich právních zástupců;
- existují objektivní a nepředvídatelné překážky, jakými jsou např. změna zdravotního stavu cizince nebo dynamický vývoj v zemi původu;
- nerealistické nastavení lhůty 60 pro vydání rozhodnutí.

Na jednání bylo po analýze situace dohodnuto prodloužení lhůty v ustanovení § 27 odst. 7 zákona o azylu na 90 dní od zahájení řízení. Zároveň se nově nebude do běhu lhůty počítat doba, po kterou má žadatel o udělení mezinárodní ochrany stanovenou lhůtu pro doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí nebo doba, po kterou je řízení 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. Dané prodloužení lhůty se nezdá být nepřiměřené vzhledem ke složitosti případů a všem správním úkonům, které ve věci musí být ze strany ministerstva provedeny. Do lhůty se nově nepočítají pouze období, která jdou k tíži žadatele o azyl. Ministerstvo vnitra zároveň přislíbilo, že vnitřní procesy budou nastaveny tak, aby se nově nastavená lhůta dodržovala a nedocházelo k nedůvodným obdobím nečinnosti. Zda bude nově nastavená lhůta v praxi dodržována, bude ve spolupráci s Ministerstvem vnitra v následujících měsících pro účely řízení před Výborem ministrů Rady Evropy monitorováno.

Jak bude doplněno i do důvodové zprávy, Ministerstvo vnitra rovněž poskytne součinnost trestním soudům v rámci rozhodování o žádosti o propuštění z předběžné a vydávací vazby a na žádost jim poskytne informace o průběhu azylového řízení.

2. Jednání se zástupci správních soudů

Na jednání se zástupci soudců správních soudů byly projednány dvě hlavní překážky pro splnění 60denní lhůty plynoucí z § 32 odst. 4 zákona o azylu.

Zprv jde o problém včasné identifikace na soudech, že se jedná o případ, který spadá pod ustanovení § 32 odst. 4 zákona o azylu. Informace o tom, že je s žadatelem o mezinárodní ochranu paralelně vedeno extradiční řízení a že je zbaven na svobodě, nemusí z kasační stížnosti na první pohled vyplývat. Tato informace může být patrná až po pečlivém prostudování spisu nebo až z vyžádaného správního či soudního spisu, příp. repliky k žalobě nebo kasační stížnosti. Tento problém se týká jak krajských soudů, tak Nejvyššího správního soudu. Na jednání byla probrána dvě možná řešení. Prvním z nich je zavedení specifické spisové značky ze strany Ministerstva vnitra v azylových řízeních, která jsou vedeny souběžně s řízením extradičním. Tato možnost bude s Ministerstvem vnitra projednána. Další možností je lustrace všech azylových případů ze strany kanceláře soudů v Centrální evidenci vězněných osob (CEVO). Azylových případů je však nepoměrně více než těch, které probíhají souběžně s extradičním řízením. Tento postup by tak mohl být nepřiměřeně zatěžující pro pracovníky soudů. V závislosti na dalším jednání s Ministerstvem vnitra bude nalezeno nejvhodnější řešení. Ani jedno z těchto opatření nicméně neřeší situace, kdy je s osobou, o jejíž vydání do cizího státu jde, zahájeno extradiční řízení až poté, co k příslušnému krajskému soudu napadla žaloba nebo k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany. V praxi budou takové případy spíše ojedinělé. Tyto zbytkové případy by mohly být řešeny poskytnutím informací soudům ze strany mezinárodního odboru trestního Ministerstva spravedlnosti, který tyto případy sleduje.

Nadto, předseda Nejvyššího správního soudu informoval všechny soudce tohoto soudu o rozsudku *Komissarov* a nutnosti dbát na dodržení zákonných lhůt v obdobných případech. Je dále zvažováno interní sjednocení postupů v těchto věcech.

Zadruhé, ve vztahu k nastavení lhůt se ukázalo, že počátek běhu lhůty stanovené v § 32 odst. 4 se nedůvodně liší pro krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Zatímco 60denní lhůta začne Nejvyššímu správnímu soudu běžet až poté, co je kasační stížnost prostá vad a má všechny náležitosti, pro krajský soud začíná běžet již podáním žaloby. To v praxi může vést k prodlevám, které jsou však přičitatelné samotnému žadateli o azyl. Bylo proto navrženo upravit počátek běhu lhůty pro krajské soudy stejně jako pro Nejvyšší správní soud. Jinak se nicméně 60denní lhůta zdá být realistická a soudy by ji měly být schopny plnit, pakliže budou ve věci postupovat s náležitou péčí. Pro plnění dané lhůty přitom již nyní pomohlo informování soudů o rozsudku *Komissarov*. V plánu je proto rovněž informovat všechny správní soudy o této jejich povinnosti vedení zrychleného řízení.

E. DALŠÍ KROKY

Třetím pilířem výkonu rozsudků je postup trestních soudů rozhodujících o žádostech o propuštění vydávaných osob z předběžné a vydávací vazby. Ty musí v souladu s rozsudkem *Komissarov* a další relevantní judikaturou Soudu v rámci posuzování přiměřenosti dalšího trvání vazby přihlížet k délce a průběhu azylového řízení. Zejména v případě překročení lhůt stanových v azylovém zákoně trestní soudy musí se zvláštní pečlivostí vyhodnotit, zda by další trvání vazby bylo ještě v souladu s článkem 5 Úmluvy a judikaturou Soudu a zvážit vhodnost a účelnost všech dostupných institutů náhrady vazby. Pakliže dochází k nepřiměřeným a neodůvodněným prodlevám v azylovém řízení (včetně navazujícího soudního přezkumu rozhodnutí Ministerstva vnitra), další zbavení svobody se stává dle článku 5 Úmluvy nepřipustným.

Jak tohoto cíle dosáhnout, bude předmětem plánovaných jednání se zástupci trestních soudů a oddělením trestní legislativy Ministerstva spravedlnosti. Možnými opatřeními jsou cílené informování příslušných soudců, školení, případně i zakotvení v zákoně o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Již nyní bylo nicméně domluveno jak s Ministerstvem vnitra, tak se správními soudy, že trestním soudům na jejich žádost poskytnou informace o průběhu azylového řízení včetně výpisu všech provedených úkonů.

V návaznosti na výše uvedená jednání s Ministerstvem vnitra a se zástupci správních soudů bude dále pracováno na příslušných změnách lhůt v § 27 odst. 7 a § 32 odst. 4 zákona o azylu a organizačních opatřeních umožňujících včasnou identifikaci případů, které mají být vedeny dle zrychlených lhůt ze strany správních soudů, a následné vyřízení těchto věcí bez zbytečného odkladu, jak stanoví zákon.

Do konce roku 2022 Česká republika předloží Výboru ministrů informace o obecných opatřeních, které za účelem rozsudku *Komissarov* přijme.