

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Uhlíře, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Tomáše Lichovníka, o ústavní stížnosti **N. K. J.**, t. č. neznámého pobytu, zastoupeného Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, se sídlem Helénská 4, Praha 2, proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie ze dne 4. 11. 2015 č. j. KRPU-211126-61/ČJ-2015-040022-SV a proti postupu Policie České republiky spočívajícím v neakceptování jeho úmyslu podat žádost o mezinárodní ochranu, spojené s návrhem na zrušení § 169 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů a § 3b zákona č. 325/1999, o azylu, za účasti Policie České republiky, jako účastníka řízení, takto:

- I. Návrh na zrušení rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie ze dne 4. 11. 2015 č. j. KRPU-211126-61/ČJ-2015-040022-SV se zamítá.**
- II. Ve zbytku se ústavní stížnost a návrhy s ní spojené odmítají.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že bylo porušeno jeho základní právo nebýt vystaven mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení (dále jen „špatné zacházení“), právo na spravedlivý proces a právo na azyl, neboť jeho žádost o mezinárodní ochranu nebyla nikdy věcně projednána a na základě napadeného rozhodnutí policie o správním vyhoštění byl vyhoštěn do Iráku, aniž by byla řádně posouzena jeho důvodná obava z nebezpečí mučení a zabití v Iráku. Přitom odkázal na čl. 7 odst. 2, čl. 36 odst. 2, čl. 37 odst. 2 a 3 a čl. 43 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 3 a 13 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Stěžovatel je původem z Iráku, kde žil v Bagdádu. Podle svého vyjádření je sunnita a v letech 2005 a 2010 pracoval jako kovář pro americkou firmu a zprostředkovaně pro armádu USA, což dokládá několika osvědčeními od armády USA. Podle svého vyjádření Irák opustil z důvodu výhrůzek smrti od šíitských milic za spolupráci s Američany. Jeho cílem bylo požádat o azyl ve Švédsku, kde žije jeho bratr.

3. Dne 30. 9. 2015 Policie České republiky při silniční kontrole na dálnici do Německa stěžovatele zajistila, neboť neměl žádné povolení ke vstupu do České republiky. Dne 1. 10. 2015 policie rozhodla o zajištění stěžovatele podle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „cizinecký zákon“) za účelem jeho předání do Rakouska, neboť měla za to, že odsud stěžovatel přicestoval do České republiky. Zároveň zjistila, že stěžovatel dosud o azyl v Evropské unii (dále také jen „EU“) nepožádal. Stěžovatel byl eskortován do Zařízení pro zajištění cizinců (dále jen „ZZC“) Bělá-Jezová. Dne 9. 10. 2015 však rakouské orgány oznámily,

že stěžovatele nepřevzmu. Proto policie následně se stěžovatelem zahájila řízení o správním vyhoštění a dne 12. 10. 2015 rozhodla o jeho dalším zajištění za účelem správním vyhoštění. Dne 13. 10. 2015 bylo stěžovateli předáno písemné poučení v arabském jazyce o možnosti podat žádost o azyl ve lhůtě sedmi dnů ve smyslu § 3b odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Dne 30. 10. 2015 byl stěžovatel převezen do ZZC Drahonice.

A. Řízení o správním vyhoštění

4. Dne 13. 10. 2015 byl se stěžovatelem učiněn pohovor pro potřeby řízení o jeho správním vyhoštění. Stěžovatel vypověděl, že jeho cílem je dostat se do Švédska, kde žije jeho bratr a kde chce požádat o azyl. Dodal také, že ve Švédsku již rok u bratra žije jeho manželka s dětmi a čekají na něj, aby společně požádali o azyl. To nevedl při pohovoru s policií při svém zajištění dne 30. 9. 2015, aby neohrozil svoji rodinu v případě podání žádosti o azyl. Na otázku, zda je nějaký důvod, který mu brání v návratu do Iráku, odpověděl, že mu tam hrozí smrt, neboť je šíit a pět let pracoval u americké armády, což někteří považují za kolaboraci.

5. Dne 15. 10. 2015 policie požádala ministerstvo vnitra o závazné stanovisko k možnosti vycestování stěžovatele ve smyslu § 120a cizineckého zákona. Týž den vydalo ministerstvo stanovisko, že vycestování stěžovatele je možné. Podle stanoviska stěžovatel ve svém vysvětlení ze dne 13. 10. 2015 uvedl, že ve vycestování mu brání obava z probíhajícího konfliktu v Iráku, v rámci kterého jsou prováděny čistky. Rovněž by v Iráku neměl zajištěno žádné zázemí, neboť jeho rodina prodala veškerý majetek. Jiné důvody, které by mu bránily v návratu do Iráku, stěžovatel údajně nevedl. Ministerstvo tak rozhodlo, že u stěžovatele neexistují překážky jeho vycestování do Iráku:

„Na základě posouzení výpovědi výše jmenovaného cizince [stěžovatele] nedošel OAMP MV ČR k závěru, že by mu ve vlasti byl uložen trest smrti či mu vykonání tohoto trestu hrozí. Cizinec rovněž nevedl žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit, že by mu v případě návratu do vlasti mohlo hrozit mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest. Jmenovanému se rovněž nepodařilo prokázat, že by právě jemu v případě návratu do vlasti hrozilo vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, neboť v takové situaci by využil svého práva na podání žádosti o mezinárodní ochranu v členském státě EU, přes které do České republiky přicestoval, případně v České republice jako takové, což ale neučinil, přestože mu v tom nebránily žádné závažné a objektivní překážky. Nevedl, že by měl k České republice jakékoliv vazby. Naopak výslovně prohlásil, že v České republice nechce zůstat ani zde žádat o mezinárodní ochranu a nevedl žádnou relevantní překážku či důvod, který by mu znemožnil vycestování z území České republiky. Přicestoval zde automobilem z Vídně, a to zcela bez jakéhokoliv pobytového oprávnění, tedy zcela vědomě se zde nacházel a pohyboval, přičemž jeho cílovou zemí byl jiný členský stát Evropské unie, konkrétně Švédsko, proto lze tak pochybovat o pravdivosti jím tvrzených obav z návratu. V případě následného podání žádosti o mezinárodní ochranu ze strany jmenovaného na území České republiky bude samozřejmě tato prozkoumána v rámci standardního řízení ve smyslu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění. Případně vycestování účastníka řízení pak po posouzení skutečností jím sdělených nepředstavuje ani rozpor s mezinárodními závazky České republiky.“

6. Dne 4. 11. 2015 policie napadeným rozhodnutím uložila stěžovateli správní vyhoštění a stanovila dobu jednoho roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU. Podle policie bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatel na území České republiky vstoupil a pobýval neoprávněně, bez platného víza či jiného oprávnění k pobytu. Rozhodnutím nebude ani porušeno jeho právo na soukromý a rodinný život, neboť s bratrem, kterého neviděl již deset let, se může stýkat i mimo území EU. Co se týče jeho manželky a dětí, které mají údajně na něj čekat ve Švédsku, tak ti tam pobývají také neoprávněně a mohou být vyhoštěny, případně mohou stěžovatele přizvat legální cestou po uplynutí doby jeho správního vyhoštění. Ohledně možných důvodů znemožňujících vycestování ve smyslu § 179 cizineckého zákona policie odkázala na závazné stanovisko ministerstva vnitra. Rozhodnutí obsahuje poučení, že odvolání proti tomuto rozhodnutí je nutno podat ve lhůtě pěti dnů od doručení. Rozhodnutí v českém jazyce bylo stěžovateli předáno dne 6. 11. 2015. Podle záznamu ve spise byl u doručení přítomen tlumočnick do arabštiny, který stěžovateli nějakým způsobem obsah rozhodnutí přeložil.

7. Stěžovatel podal dne 19. 1. 2016 prostřednictvím Organizace pro pomoc uprchlíkům proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém argumentoval, že mu při deportaci do Iráku hrozí smrt. Zároveň s odvoláním podal žádost o navrácení v předešlý stav dle § 41 správního řádu, ve které namítal, že proti správnímu vyhoštění nepodal odvolání v zákonné lhůtě z důvodu absence právní pomoci.

8. Policie rozhodnutím ze dne 26. 1. 2016 zmeškání lhůty pro podání odvolání neprominula. Uvedla, že správní rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 6. 11. 2015 za přítomnosti tlumočnicka a o zákonné lhůtě pro podání odvolání byl řádně poučen. Zároveň v té době byl stěžovatel právně zastoupen advokátem Mgr. Vratislavem Polkou, který za stěžovatele již dne 30. 10. 2015 podával správní žalobu proti zajištění. Zároveň měl stěžovatel přístup k nevládním organizacím, které v zařízení pro zajištění cizinců poskytují právní pomoc.

9. Stěžovatel podal dne 8. 2. 2016 odvolání proti tomuto usnesení, kterým nebylo prominuto zmeškání lhůty k podání odvolání. To bylo odmítnuto dne 11. 3. 2016 Ředitelstvím služby cizinecké policie. Ředitelství uvedlo, že stěžovatel byl řádně za přítomnosti tlumočnicka poučen o pětidenní lhůtě pro podání odvolání. Zároveň již při přijetí do zařízení byl stěžovatel poučen o možnosti vyhledat právní pomoc, kterou poskytují některé nevládní organizace. Pokud v dané době efektivně z důvodu výpadku financování nevládní organizace právní pomoc neposkytovaly, mohl stěžovatel podat blanketní odvolání, které by následně s právní pomocí odůvodnil. Odvolací orgán tedy rozhodl, že stěžovatel neprokázal, že by mu v podání odvolání bránila závažná překážka, která nastala bez jeho zavinění.

10. Samotné odvolání stěžovatele proti prvoinstančnímu rozhodnutí o správním vyhoštění policie zamítla dne 11. 3. 2016 jako opožděné.

B. Řízení o zajištění stěžovatele

11. Dne 30. 10. 2015 stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce podal správní žalobu proti rozhodnutí o svém zajištění ze dne 12. 10. 2015. Stěžovatel byl zastoupen Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem, kterému udělil plnou moc dne 16. 10. 2015. Plná moc je udělena pro zastupování „ve všech právních věcech“ stěžovatele.

12. Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu stěžovatele zamítl dne 11. 11. 2015. Proti tomuto rozhodnutí podal advokát stěžovatele dne 25. 11. 2015 kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 8. 4. 2016.

13. Dne 2. 12. 2015 Mgr. Vratislav Polka nahlédl do správního spisu policie týkajícího se stěžovatele.

14. Rozhodnutím ze dne 25. 11. 2015 policie prodloužila dobu zajištění stěžovatele za účelem jeho správního vyhoštění. I proti tomuto rozhodnutí podal jménem stěžovatele správní žalobu advokát Mgr. Vratislav Polka dne 16. 12. 2015. Žaloba byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 1. 2016.

15. K dalšímu prodloužení zajištění stěžovatele došlo dne 23. 12. 2015. Taktéž proti tomuto rozhodnutí Mgr. Vratislav Polka podal správní žalobu, a to dne 14. 1. 2015. Žaloba byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 2. 2016.

16. K poslednímu prodloužení zajištění stěžovatele došlo rozhodnutím ze dne 26. 1. 2016. I proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel správní žalobu, tentokrát v zastoupení Organizace pro pomoc uprchlíkům. Krajský soud žalobu zamítl dne 17. 2. 2016.

C. Řízení o mezinárodní ochraně

17. Dne 19. 12. 2015 stěžovatel v zařízení pro zajištění cizinců zkontaktoval právníky z Organizace pro pomoc uprchlíkům a udělil plnou moc advokátovi Mgr. Ing. Janu Procházkovi, LL.M. za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu. Týž den za něj tento advokát podal žádost o mezinárodní ochranu spolu se žádostí o navrácení v předešlý stav podle § 41 správního řádu, neboť lhůta pro podání žádosti mu již uplynula. Uvedl, že poučení o nutnosti podat žádost do sedmi dnů od zajištění v zařízení pro zajištění cizinců neporozuměl a nebyl upozorněn na následky nepodání této žádosti. Zároveň v dané době byla v ZZC jen obtížně dostupná právní pomoc, takže se nemohl poradit s právníkem. Rovněž požádal o přiznání odkladného účinku této žádosti ve vztahu k realizaci správního vyhoštění.

18. Policie však dne 21. 12. 2015 usnesením žádosti stěžovatele o navrácení v předešlý stav nevyhověla. Uvedla, že stěžovatel měl možnost v České republice podat žádost o azyl, což neučinil, ačkoliv byl o existenci lhůty poučen. Přitom stěžovatel nepodal žádost o azyl ani v dalších bezpečných zemích, kterými projížděl (Turecko, Řecko, Makedonie, Srbsko, Maďarsko a Rakousko). Dodala, že stěžovatel neuvedl ani žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit, že mu v případě návratu do Iráku hrozí mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest. Snaha žít v jiné zemi, konkrétně ve Švédsku, nepředstavuje důvod znemožňující vycestování ve smyslu § 179 cizineckého zákona. Policie neshledala, že by stěžovatel měl pro zmeškání lhůty závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.

19. Dne 9. 2. 2016 ministerstvo vnitra zamítlo odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí. Podle ministerstva stěžovatel žádnou snahu o podání žádosti o mezinárodní ochranu neprojevil a opakovaně uváděl, že si přeje odcestovat do Švédska. Důvodem nepodání žádosti tedy nebyla absence právní pomoci, ale to, že o mezinárodní ochranu v České republice žádat nechtěl. Skutečnost, že o mezinárodní ochranu požádal až dva dny před svým plánovaným vyhoštěním je nutno považovat za účelovou snahu o zmaření realizace uloženého správního vyhoštění.

20. Stěžovatel dne 21. 12. 2015 zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům podal také správní žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, který měl spočívat v tom, že mu není umožněno podat žádost o mezinárodní ochranu. Zároveň požádal o vydání předběžného opatření, aby policie upustila od trvajícího zásahu spočívajícího v tom, že mu není účinně umožněno požádat o mezinárodní ochranu a zároveň, aby nevykonávala žádné kroky vedoucí k vyhoštění stěžovatele.

21. Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 1. 2016 návrh na vydání předběžného opatření zamítl. Uvedl, že stěžovatel dne 19. 12. 2015 žádost o azyl podal a zároveň s ohledem na § 119 odst. 7 cizineckého zákona jeho vyhoštění do rozhodnutí o této žádosti není možné. Proto není tedy důvod pro zatímní úpravu poměrů. Soud nicméně dodal, že tvrzení stěžovatele nejsou věrohodná. Poukazoval na to, že dosud v žádné bezpečné zemi, kterou projížděl, o azyl nepožádal a neučinil tak, ač byl řádně poučen, v zákonné lhůtě ani v České republice. Soud rovněž uvedl, že stěžovatel byl právně zastoupen, a to nejen formálně, neboť jeho advokáti za něj činili právní úkony. Jeden za něj podával správní žaloby proti rozhodnutí o zajištění a druhý dne 19. 12. 2015 za něj podal žádost o mezinárodní ochranu.

22. Dne 29. 6. 2016 městský soud žalobu stěžovatele zamítl. Uvedl, že stěžovatel uplatnil projev vůle požádat Českou republiku o mezinárodní ochranu žádostí ze dne 18. 12. 2015, tato žádost prochází režimem dle § 3b odst. 3 zákona o azylu a je nezbytné, aby se jí ministerstvo vnitra zabývalo, tj. prioritně posoudilo, zda jde o žádost o mezinárodní ochranu a pokud ano, bude taková žádost účinná a předmětem řízení ve věci mezinárodní ochrany. V takovém případě je povinností ministerstva o ní rozhodnout. Podle městského soudu účinnost vstupu žalobce do řízení o mezinárodní ochraně závisí na postupu ministerstva vnitra, nikoliv policie, proti jejíž činnosti správní žaloba směřuje. Proti postupu či rozhodnutí ministerstva vnitra se žalobce dále může bránit dostupnými právními prostředky jak ve správním řízení, tak v řízení před správním soudem.

23. Proti rozhodnutí městského soudu stěžovatel podal dne 2. 8. 2016 kasační stížnost, o níž dosud nebylo rozhodnuto.

D. Realizace vyhoštění stěžovatele

24. První datum realizace vyhoštění stěžovatele letecky linkou Praha – Istanbul – Bagdád s tříčlennou policejní eskortou bylo stanoveno na 21. 12. 2015. Z důvodu podání žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu dne 19. 12. 2015 a správní žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu však policie rozhodla, že vyhoštění dne 21. 12. realizováno nebude.

25. Stěžovatel byl dne 23. 2. 2016 vyhoštěn do Iráku.

II. Argumentace stran

26. Stěžovatel v ústavní stížnosti opakuje důvody ze svých podání správním orgánům a obecným soudům, že v případě návratu do Iráku mu hrozí závažná újma, neboť je pronásledován šíitskými milicemi za to, že pracoval pro americkou armádu. Zároveň namítá, že neměl k dispozici účinný opravný prostředek proti svému vyhoštění. V ZZC neměl účinný přístup k právní pomoci, v důsledku čehož mu marně uplynuly zákonné lhůty pro žádost o mezinárodní ochranu a podání odvolání proti správnímu vyhoštění

27. Podle stěžovatele osoby zajištěné v ZZC mají velmi omezený přístup k informacím, nerozumí jazyku a nejsou právně vzdělány. Stěžovatel tvrdí, že tuto situaci využil tlumočník, který za úplatu zprostředkoval právní zastoupení, ovšem s upozorněním, že bez jeho advokáta se cizinci ze ZZC nedostanou. Taktéž je varoval před bezplatným právním poradenstvím. Tlumočnickovi měl stěžovatel zaplatit 2500 USD. Takto zprostředkovaný advokát však jednal pouze ve věci stěžovatelova zajištění a nikterak se nezabýval jeho ochranou před vyhoštěním. Advokát navíc nekomunikoval

se stěžovatelem ani s jeho rodinou. Advokáta stěžovatel viděl pouze jednou při podpisu plné moci.

28. Stěžovatel byl v dobré víře, že advokát koná vše, co má, až do 16. 12. 2015, kdy mu správní orgán sdělil, že dne 21. 12. 2015 bude deportován do Iráku. Při nejbližší příležitosti, tj. dne 18. 12. 2015 se dostavil na konzultaci s právníky Organizace pro pomoc uprchlíkům s tím, že má velký strach o svůj život v případě nuceného návratu. Stěžovatel poukazuje na to, že v rozhodné době bylo v ZZC Drahonice zajištěno přes 200 osob a neziskové organizace poskytovaly právní služby pouze v omezené míře z důvodu výpadku projektového financování ze strany ministerstva vnitra. Nemohly tedy poskytnout právní pomoc všem.

29. Stěžovatel také namítá, že ministerstvo vnitra ve svém závazném stanovisku vypracovaném pro potřeby správního vyhoštění stěžovatele se nedostatečně zabývalo jeho individuální situací.

30. Odbor cizinecké policie krajského ředitelství Ústeckého kraje Policie České republiky navrhl ústavní stížnost zamítnout. Podle policie byl stěžovatel dne 13. 10. 2016 řádně poučen o tom, že může požádat o mezinárodní ochranu ve lhůtě sedmi dnů. Přesto stěžovatel v Česku o azyl nepožádal. Policie rozporuje také to, že by stěžovatel neměl přístup k právní pomoci a poukazuje na to, že 16. 10. 2015 udělil plnou moc k zastupování advokátovi. O možnosti vyhledat právní pomoc byl stěžovatel také opakovaně poučován. Poprvé již při svém prvotním zajištění dne 30. 9. 2015. Policie dále zdůrazňuje, že stěžovatel nemá právo si sám vybrat zemi, kde hodlá požádat o mezinárodní ochranu. Měl o ni požádat v první bezpečné zemi.

31. Ředitelství služby cizinecké policie v ZZC Drahonice ve svém vyjádření k ústavní stížnosti pouze uvedlo, že se shoduje s rozhodnutím správních soudů ve věci stěžovatele.

32. K ústavní stížnosti se vyjádřila i veřejná ochránkyně práv (dále také jen „ochránkyně“), která v rámci své činnosti sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění. Ve vyjádření poskytla své poznatky ohledně správního vyhošťování cizinců zajištěných v ZZC.

33. Ochránkyně především poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a mezinárodní dokumenty, které kritizují krátké lhůty pro podání žádosti o azyl. Podle ochránkyně není sedmidenní lhůta pro podání žádosti o mezinárodní ochranu dostatečná. A to zejména v kombinaci s také krátkou pětidenní lhůtou pro podání odvolání proti správnímu vyhoštění. Po uplynutí těchto dvou lhůt, které často běží paralelně, již neexistuje žádný mechanismus s automatickým odkladným účinkem, který by cizince ochránil před vyhoštěním. Za určitých okolností, kdy je cizinců v detenčním zařízení málo a kdy tam pravidelně dojíždí nevládní organizace, mohou být tyto krátké lhůty vyváženy dostupnou právní pomocí. V období, do něž spadá stížnost stěžovatele, však v důsledku výpadku právního poradenství vedly uvedené lhůty a praxe týkající se vydávání závazných stanovisek k tomu, že nebylo pečlivě posouzeno, zda vyhoštění do země původu nebude pro cizince představovat vážnou újmu ve smyslu § 179 odst. 2 cizineckého zákona.

34. Ochránkyně také vyjádřila své výhrady k tomu, jak ministerstvo vnitra vypracovává závazná stanoviska v řízeních o vyhoštění. Podle ní ministerstvo nedostatečně reflektuje individuální okolnosti jednotlivých cizinců. Ministerstvo používá stejná odůvodnění ve stanoviscích o různých osobách a nezřídka jsou stanoviska vydána v řádu desítek minut po tom, co o ně policie požádá.

III. Hodnocení Ústavního soudu

A. Přípustnost ústavní stížnosti proti napadenému rozhodnutí policie

35. Jádrem ústavní stížnosti stěžovatele je, že v případě vyhoštění do Iráku mu hrozí nebezpečí věznění, mučení a zabití ze strany šiitských milic. V rámci této námítky napadá pravomocné rozhodnutí policie, jako správního orgánu první instance, kterým mu bylo uloženo správní vyhoštění a na základě, kterého měl být, a nakonec i byl, vyhoštěn. Než se Ústavní soud bude moci zabývat meritem této námítky, musí vyřešit, zda je v této části ústavní stížnost přípustná. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je totiž ústavní stížnost nepřipustná, pokud stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.

36. Proti rozhodnutí policie o správním vyhoštění je přípustné odvolání s automatickým odkladným účinkem (§ 169 odst. 5 cizineckého zákona). Stěžovatel nicméně namítá, že neměl přístup k právní pomoci, a proto nestihl včas proti správnímu vyhoštění odvolání podat a v důsledku tak neměl proti tomuto rozhodnutí, respektive obecně proti svému vyhoštění, účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 13 Úmluvy.

37. Ústavní soud poznamenává, že námitka absence účinného opravného prostředku proti vyhoštění stěžovatel má zcela zvláštní povahu. Čl. 13 Úmluvy vyžaduje, aby opravný prostředek proti vyhoštění měl automatický odkladný účinek (viz bod 42 níže). Stěžovatel poté, co mu marně uplynula lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí policie o vyhoštění, mohl pouze podat odvolání po lhůtě a zároveň požádat o prominutí zmeškání lhůty (navrácení v předešlý stav dle § 41 správního řádu), což nakonec i učinil. V tomto podání mohl uplatnit i námitku porušení čl. 13 Úmluvy. Nicméně, toto podání stěžovatele automatický odkladný účinek vůči správnímu vyhoštění nemělo. I kdyby tedy správní orgán návrhu na navrácení v předešlý stav vyhověl, nezměnilo by to nic na skutečnosti, že již mohlo být porušeno právo stěžovatele na účinný opravný prostředek, pokud neměl účinný přístup k opravnému prostředku s automatickým odkladným účinkem (viz níže). Absence účinného opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně by tedy zakládala porušení čl. 13 Úmluvy a ústavní stížnosti by bylo nutno vyhovět. Ústavní soud v tomto ohledu souhlasí s judikaturou ESLP, podle které v kontextu vyhoštění, nemohou být stěžovatelé nuceni vyčerpat opravné prostředky, které neposkytují účinný prostředek nápravy pro jejich hlavní tvrzení. Pokud stěžovatelé nemají účinný opravný prostředek proti vyhoštění, což je jejich hlavním sledovaným zájmem, dochází k porušení čl. 13 Úmluvy a taková stížnost je přijatelná a nemůže být odmítnuta pro nevyčerpání opravných prostředků, i kdyby teoreticky existovaly nějaké prostředky, kde mohou namítat porušení čl. 13 Úmluvy, ale zároveň by nešlo o účinný opravný prostředek proti vyhoštění (rozsudek ESLP ve věci *Diallo proti České republice* ze dne 23. června 2011 č. 20493/07, § 53-58).

38. V případě, že by skutečně došlo k porušení čl. 13 Úmluvy, by byl také Ústavnímu soudu otevřen prostor pro zrušení napadeného pravomocného rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele. To by totiž bylo přijato v řízení, ve kterém byla porušena základní práva stěžovatele. Pro účinnou ochranu práv stěžovatele by nepostačovalo konstatování porušení práv stěžovatele zásahem orgánu veřejné moci, který mu údajně nezajistil efektivní právní pomoc. Ústavní soud by musel přistoupit ke zrušení napadeného pravomocného a vykonatelného rozhodnutí, neboť jedině tak by bylo zabráněno vyhoštění stěžovatele v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Tím by také byl nově otevřen prostor správním orgánům, aby případně o vyhoštění stěžovatele rozhodly v řízení, ve kterém by byla plně respektována základní práva stěžovatele, včetně jeho práva na účinný opravný prostředek. Ústavní soud podotýká, že

stěžovatel poté, co získal právní zastoupení, s jehož pomocí věc předložil k posouzení Ústavnímu soudu, nemohl využít možnosti obrany svých práv ve správním soudnictví, neboť soudní řád správní na rozdíl od ostatních procesních předpisů (občanský soudní řád či trestní řád) neobsahuje institut prominutí zmeškání lhůty, tudíž ani tato možnost obrany stěžovateli umožněna nebyla.

39. Ústavní soud tedy konstatuje, že z důvodu zvláštní povahy stěžovatelovy námitky o porušení základního práva na účinný opravný prostředek podle čl. 13 Úmluvy ve spojení s čl. 2 a 3 Úmluvy je dána přípustnost ústavní stížnosti směřující proti napadenému rozhodnutí (viz, *mutatis mutandis*, usnesení sp. zn. I. ÚS 2157/16 ze dne 19. 7. 2016, kde Ústavní soud z povahy věci považoval za přípustnou námitku směřující proti údajnému nesprávnému poučení odvolacího soudu, že dovolání není přípustné).

40. Ústavní soud se tak bude nejdříve zabývat otázkou opodstatněnosti námitky o porušení práva stěžovatele na účinný opravný prostředek. Je však nutno zdůraznit, že z právě uvedeného nevyplývá, že ústavní stížnost proti rozhodnutí správního orgánu první instance je obecně přípustná. V této fázi je Ústavní soud oprávněn pouze přezkoumat opodstatněnost této konkrétní námitky o údajném porušení čl. 13 Úmluvy. Teprve dospěje-li k závěru, že stěžovatel skutečně neměl k dispozici účinný opravný prostředek proti svému vyhoštění, mohl by se věcně zabývat i ostatními stěžovatelem uplatněnými námitkami, konkrétně tím, že v případě vyhoštění do Iráku mu hrozí nebezpečí věznění, mučení a zabití ze strany šíitských milic.

41. Úvodem lze také poznamenat, že námitka stěžovatele o porušení jeho práva na účinný opravný prostředek není zjevně neopodstatněná. Tento závěr Ústavní soud činí jednak ze samotné ústavní stížnosti a spisového materiálu. Zejména však také zohlednil vyjádření veřejné ochránkyně práv, která upozorňuje na problémy týkající se vyhošťování cizinců zajištěných v ZZC a pochybuje o slučitelnosti existující praxe se základními právy cizinců. I když případná námitka o neexistenci opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu první instance bude zpravidla zjevně neopodstatněná, neboť osoby mohou podat odvolání s odkladným účinkem, není tomu tak s ohledem na zvláštní okolnosti nyní projednávaného případu.

B. Právo na účinný opravný prostředek

42. Podle ustálené judikatury ESLP čl. 13 Úmluvy zaručuje na vnitrostátní úrovni dostupnost právního prostředku, jímž lze vynutit podstatu práv a svobod zakotvených v Úmluvě, a to bez ohledu na formu, v níž jsou upraveny ve vnitrostátním právním řádu. Článek 13 tedy vyvolává požadavek, aby byl upraven vnitrostátní právní prostředek, který umožní se zabývat podstatou „hájitelné námitky“ podle Úmluvy a poskytnout vhodnou nápravu. Rozsah povinností členských států vyplývajících z čl. 13 Úmluvy se bude lišit v závislosti na povaze stěžovatelovy námitky; právní prostředek nápravy požadovaný čl. 13 Úmluvy však musí být účinný v právní i praktické rovině. K tomu, aby byl právní prostředek nápravy účinný, musí být dostupný v právní i praktické rovině, zejména v tom smyslu, že jeho výkon nesmí být bezdůvodně ztěžován jednáním nebo nečinností orgánů žalovaného státu (viz rozsudek velkého senátu ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku* ze dne 21. ledna 2011 č. 30696/09, § 288-290 s dalšími odkazy; či *Budrevich proti České republice* ze dne 17. 10. 2013 č. 65303/10). Vzhledem k významu čl. 3 Úmluvy, a k nenapravitelnosti újmy, jež může vzniknout, pokud se nebezpečí mučení nebo jiného špatného zacházení projeví, vyžaduje pojem účinného právního prostředku nápravy podle čl. 13 Úmluvy (i) podrobné a důkladné zkoumání tvrzení, že existují vážné důvody se domnívat, že stěžovateli v případě vyhoštění do

cílové země hrozí skutečné nebezpečí zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy, a (ii) opravný prostředek s automatickým odkladným účinkem (viz rozsudek ESLP ve věci *Jabari proti Turecku* ze dne 11. 7. 2000 č. 40035/98, § 50; *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, cit. výše, § 293; a *Diallo proti České republice* ze dne 23. června 2011 č. 20493/07, § 74; tyto principy jsou shodné v případě hrozby zabití, tedy čl. 13 ve spojení s čl. 2 Úmluvy – viz rozsudek ESLP ve věci *T. A. proti Švédsku* ze dne 19. 12. 2013 č. 48866/10, § 37).

43. Úvodem Ústavní soud konstatuje, že nemá pochyb o tom, že námitka stěžovatele týkající se nebezpečí jeho pronásledování (mučení a zabití) v zemi původu z důvodu předchozí práce pro armádu USA byla hájitelná pro potřeby aplikace čl. 13 Úmluvy. Stěžovatel předchozí práci pro armádu USA zmínil již 13. 10. 2015 ve své první výpovědi policii po svém umístění do ZZC. Toto své zaměstnání později doložil i několika certifikáty. Pronásledování osob, které pracovaly pro americkou ambasádu je v Iráku dostatečně zdokumentováno (viz např. zprávy britských, norských či švédských úřadů z let 2009 a 2011 zmíněné v rozsudku ESLP ve věci *J. K. a ostatní proti Švédsku* ze dne 23. 8. 2016, č. 59166/12, § 39-40). V právě citovaném rozsudku velký senát ESLP shledal, že by návratem do Iráku stěžovatele, který je členem skupiny osob, které jsou systematicky cíli útoku ze strany řady nestátních ozbrojených skupin pro svůj vztah k americké armádě, byl porušen čl. 3 Úmluvy. Čl. 13 Úmluvy je tedy v případě stěžovatele aplikovatelný a je nutno posoudit, zda stěžovatel měl proti rozhodnutí o svém správním vyhoštění účinný prostředek nápravy.

44. Stěžovatel byl vyhoštěn do Iráku na základě pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění. Proti svému vyhoštění mohl teoreticky účinně, tedy s automatickým odkladným účinkem, brojit dvěma způsoby. Za prvé mohl podat odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, které má odkladný účinek, případně následně i správní žalobu s odkladným účinkem (§ 172 odst. 3 cizineckého zákona). Za druhé mohl podat žádost o mezinárodní ochranu, která by ze zákona byla překážkou realizace vyhoštění až do skončení řízení o mezinárodní ochraně (§ 119 odst. 7 cizineckého zákona). V nyní posuzovaném případě tak zásadní otázkou je, zda stěžovateli byly tyto dvě možnosti skutečně v praxi dostupné, jak vyžaduje výše zmíněná judikatura ESLP. Stěžovatel vznáší dvě námitky proti dostupnosti těchto dvou prostředků. Za prvé krátké lhůty pro oba úkony a za druhé absenci přístupu k právní pomoci.

1. Námitka příliš krátkých lhůt

45. V souladu s § 169 odst. 5 cizineckého zákona mohl stěžovatel odvolání proti správnímu vyhoštění podat ve lhůtě pěti dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí. Co se týče lhůty pro podání žádosti o mezinárodní ochranu, tak z důvodu, že stěžovatel byl zajištěn v ZZC, ji mohl podat podle § 3b odst. 1 zákona o azylu pouze ve lhůtě sedmi dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany na území a důsledcích spojených s uplynutím této lhůty. Na stěžovatele se nevztahuje výjimka, což ani stěžovatel netvrdí, zakotvená v § 3b odst. 3 zákona o azylu, která za určitých okolností umožňuje podání žádosti po této lhůtě.

46. Problematikou lhůt a jejich spojitostí s ústavními garancemi se Ústavní soud ve své judikatuře již vícekrát zabýval, a to i v kontextu zákona o azylu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.), kde zrušil sedmidenní lhůtu k podání správní žaloby proti rozhodnutí ministerstva vnitra, kterým byla žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná, obecné principy týkající se lhůt shrnul následovně.

47. Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Zrušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti. Za konkrétní okolnosti neboli hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty s ohledem na svou dosavadní judikaturu Ústavní soud označil:

1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty;
2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení);
3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů při aplikaci lhůty.

48. Ve věci Pl. ÚS 17/09 zásadními argumenty pro derogaci sedmidenní lhůty byla skutečnost, že správní soudnictví ovládá přísně pojatá zásada koncentrace, včetně nemožnosti podávat blanketní žalobu; přísné formální podmínky pro správní žalobu; neznalost českého jazyka u cizinců; kratší lhůta oproti ostatním cizincům, jejichž žádost byla zamítnuta, ale nikoliv jako zjevně nedůvodná. Ústavní soud má nicméně za to, že nyní posuzované lhůty jsou od případu posuzovaného v nálezu Pl. ÚS 17/09 odlišitelné.

49. Co se týče pětidenní lhůty pro podání odvolání proti správnímu vyhoštění, tak povaha institutu odvolání ve správním řádu je značně odlišná od správní žaloby v soudním řádu správním. Správní řízení není i přes ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu ovládáno přísnou zásadou koncentrační. Správní orgán rozhodující o odvolání je totiž podle § 89 odst. 2 správního řádu povinen přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. Zároveň rozhodování ve správním řízení je ovládáno zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Fakticky je tedy možné podat blanketní odvolání, na jehož základě bude stejně zákonnost napadeného rozhodnutí přezkoumána v plném rozsahu. Navíc případné blanketní odvolání je možné doplnit i po lhůtě a správní orgán má povinnost účastníku řízení pomoci s odstraněním nedostatků podání (§ 37 odst. 3 správního řádu). Nakonec zmeškání lhůty pro odvolání je možno prominout podle § 41 správního řádu, ale zmeškání lhůty pro podání správní žaloby prominout nelze (§ 72 odst. 4 soudního řádu správního). Situace je tu tedy zásadně odlišná od lhůty pro podání správní žaloby, kterou Ústavní soud posuzoval v nálezu Pl. ÚS 17/09.

50. Co se týče sedmidenní lhůty pro podání žádosti o azyl, tak zde se jedná o zcela neformalizovaný úkon a povinností cizince v této lhůtě je pouze policii sdělit, písemně či ústně, že žádá o mezinárodní ochranu. Již tímto momentem je zahájeno řízení o mezinárodní ochraně, které je překážkou realizace vyhoštění.

51. Podle Ústavního soudu tedy může být délka těchto lhůt sporná a lze souhlasit, že by bylo vhodnější, aby zejména lhůta pro odvolání proti správnímu vyhoštění byla delší. Nicméně z ústavněprávního hlediska krátkost těchto lhůt není prioritním problémem. Tím by mohl být až stěžovatelem tvrzený nedostatek právní pomoci, který mu údajně znemožnil v těchto lhůtách požadované úkony provést. Samotné případné prodloužení lhůty bez přístupu k právní pomoci by totiž nijak účinnosti opravného prostředku nepomohlo.

2. Právo na právní pomoc

52. Čl. 37 odst. 2 Listiny garantuje každému právo na právní pomoc v řízení před státními orgány. Právo na právní pomoc je nezbytným předpokladem pro naplnění práva na efektivní přístup k soudu včetně práva na efektivní obranu [(nález sp. zn. I. ÚS 3849/11 ze dne 12. 8. 2014 (N 151/74 SbNU 289), bod 11), bod 9]. Právo na právní pomoc má dvojí povahu. V prvé řadě zaručuje každému, aby se mohl nechat v řízení zastupovat osobou znalou práva. Současně však také stanovuje pozitivní závazky, které musí stát plnit [nález sp. zn. I. ÚS 3849/11 ze dne 12. 8. 2014 (N 151/74 SbNU 289), bod 11]. Stát musí zajistit, že účastníci řízení mají přístup k právní pomoci prakticky a účinně a nikoliv pouze teoreticky. Právní pomoc se vztahuje na všechny fáze řízení a nepochybně zahrnuje i právní pomoc při podávání opravných prostředků [nález sp. zn. IV. ÚS 561/01 ze dne 3. 12. 2001 (N 190/24 SbNU 411)].

53. Ústavní soud opakovaně upozorňuje na skutečnost, že právo na právní pomoc není na podústavní úrovni dosud uspokojivě provedeno (nález sp. zn. I. ÚS 1024/15 ze dne 1. 8. 2016, bod 29; nález sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. 9. 2016, bod 21). Tato skutečnost, se ještě palčivěji projevuje v oblasti správního práva, neboť správní řád právo na právní pomoc neobsahuje a neprovádí vůbec. Tyto nedostatky na úrovni podústavního práva však nemohou způsobit negaci ústavně zaručeného právo na právní pomoc. Jak Ústavní soud již v minulosti uvedl, námitka nedostatku výslovné právní úpravy, jako důvod pro odmítnutí práva na právní pomoc, odpovídá čistě pozitivistickému nazírání na právo, které nekoresponduje s požadavkem právního státu [nález sp. zn. II. ÚS 98/95 ze dne 5. 6. 1996 (N 42/5 SbNU 359)]. **Z požadavku, aby ústavně zaručené právo na právní pomoc bylo naopak v praxi účinné, je nutno za této situace dovést povinnost všech orgánů veřejné moci vykládat instituty podústavního práva při zohlednění základního práva na právní pomoc a způsobem, který toto právo respektuje a podporuje, a nikoliv tak, že jej v důsledku popírá** (srovnej nález sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. 9. 2016, kde Ústavní soud rovněž akcentuje nutnost ústavně konformního výkladu ve prospěch v praxi účinného práva na právní pomoc).

54. Ústavní soud také zdůrazňuje zvláštní postavení osob, jako je stěžovatel, které se nacházejí v zařízení pro zajištění cizinců, a tudíž jsou zbaveny osobní svobody. Reálné možnosti osob zbavených svobody zvolit si právního zástupce, poradit se s ním a zajistit si tak efektivně právní pomoc, je ve srovnání s osobami na svobodě podstatným způsobem omezena. Ústavní soud již v kontextu trestního řízení opakovaně judikoval, že právě osoby zbavené osobní svobody a navíc cizinci, kteří neovládají český jazyk, jsou zranitelné osoby, u nichž právo na právní pomoc získává zvláštní a ještě podstatnější význam (nález sp. zn. IV. ÚS 2443/14 ze dne 18. 3. 2015). V nálezu sp. zn. I. ÚS 469/16 ze dne 22. 3. 2016 Ústavní soud zdůraznil, že k naplnění ústavně zaručeného práva na právní pomoc nepostačuje pouze formální přístup k právní pomoci. To platí tím spíše u osoby zbavené osobní svobody a znevýhodněné nezalostí českého jazyka a původem z jiné země (bod 17). V trestních věcech platí, že soudy musí ověřit, zda obviněný měl v době, kdy byl nějakým způsobem omezen na svobodě (zadržení, vazba), možnost přístupu k obhájci a zda jeho volba vzdát se práva na pomoc obhájce může být považována za svobodnou a dobrovolnou (nález sp. zn. IV. ÚS 2443/14 ze dne 18. 3. 2015 s odkazy na judikaturu ESLP).

55. Ústavní soud se domnívá, že právě uvedené principy ze své judikatury týkající se práva na právní pomoc osobám v trestním řízení, které jsou zbaveny osobní svobody, je možno analogicky vztáhnout na situaci zajištěných cizinců. Obě skupiny osob jsou zbaveny osobní svobody a újma, která cizinci může vyhoštěním hrozit je srovnatelná, či ještě vyšší než osobě obviněné v trestním řízení. Mezi správním vyhoštěním a

vyhoštěním, které cizinci hrozí jako trest v trestním řízení, není praktický rozdíl. Navíc pokud cizinec uprchl ze země z důvodu, že mu tam hrozí smrt či mučení nebo jiný druh špatného zacházení, tak újma, kterou může při vyhoštění do takové země utrpět, je větší než újma, která hrozí obviněným v rámci trestního řízení.

56. Lze shrnout, že osoby v postavení stěžovatele, které jsou zbaveny osobní svobody, jsou v neznámém prostředí, neznají jazyk, neorientují se v právním systému daného státu a hrozí jim závažná újma při návratu, mají zvláštní potřebu účinné právní pomoci. Pouze s pomocí kvalifikované právní pomoci bude zajištěno, že dotčené osoby plně chápou význam a důsledky všech právních řízení, které se s nimi vedou a všech právních možností, které se jim nabízejí. Jak podotýká veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, zdá se, že mnoho cizinců plně nechápe dopady správního vyhoštění, nechápe, že mohou být transportováni do své země původu, aniž by měli možnost požádat o azyl v jiné členské zemi EU.

57. Toto nepochopení patrně nastalo i v případě stěžovatele, který od prvního kontaktu s českými orgány zmiňoval, že jeho úmyslem je požádat o azyl, avšak s ohledem především na své rodinné vazby až ve Švédsku. Zároveň policie při výslechu stěžovatele dne 30. 9. 2015 i 13. 10. 2015 stěžovateli kladla otázky týkající se primárně jeho vazeb na Českou republiku. Je tedy možné, že stěžovatel se domníval, že mu hrozí vyhoštění pouze z České republiky a nikoliv z Evropské unie. Je však skutečností, že evropské právo neumožňuje vybrat si členskou zemi EU, kde cizinec může požádat o azyl. Na druhou stranu ale nelze pominout, že přání stěžovatele požádat o azyl až ve Švédsku není iracionální a lze jej pochopit, a to nejen z důvodu jeho rodinných vazeb. Pokud neexistuje jednotný evropský azylový systém a i přes harmonizační snahy je řízení o mezinárodní ochraně a v konečném důsledku i rozhodnutí o mezinárodní ochraně v pravomoci jednotlivých členských států, je pochopitelné, že žadatelé o mezinárodní ochranu budou preferovat určité země, kde o azyl chtějí požádat. Jedním z faktorů může být i úspěšnost žádostí, která se mezi jednotlivými zeměmi často podstatně liší. Například v roce 2015 Česká republika odmítla v první instanci 65 % žádostí o mezinárodní ochranu, oproti tomu Švédsko pouze 28 % - viz Eurostat, Asylum Statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).

58. Lze doplnit, že otázka dostupné právní pomoci pro cizince je zakotvena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Její čl. 13 odst. 1 stanoví, že „dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení“. Podle odst. 3 tohoto článku poté „dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost získat právní poradenství, právní zastoupení a v případě potřeby jazykovou pomoc“.

59. Povinnost státu zajistit právní pomoc cizincům obsahují i některé mezinárodní dokumenty povahy soft-law. Například rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy Dvacet pokynů pro nucené navrácení ze dne 4. 5. 2005 stanoví, že opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění musí nabízet požadované procesní záruky a musí mít mimo jiné následující charakteristiky: lhůty pro využití opravného prostředku nesmí být nepřiměřeně krátké; a opravný prostředek musí být dostupný, což znamená zejména to, že pokud ten, kdo se má rozhodnutí o vyhoštění podřídit nemá dostatečné prostředky, aby si uhradil nezbytnou právní pomoc, měla by mu/jí být poskytnuta zdarma, v souladu s příslušnými vnitrostátními pravidly o právní pomoci.

60. Otázkou dostupné právní pomoci osobám zajištěným v ZZC se zabýval i Nejvyšší správní soud, a to konkrétně i v kontextu zmeškání lhůty pro podání odvolání proti správnímu vyhoštění. V rozsudku ze dne 30. 6. 2015 č. j. 4 Azs 122/2015-23

vedl, že absence právního poradenství v kombinaci s neznalostí českého jazyka, nedostatkem právní erudice a pobytem v přijímacím středisku je důvodem k prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 4 správního řádu při opožděném podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud v odůvodnění uvedl, že cizinecký zákon trpí legislativním nedostatkem, neboť v něm není zakotvena obecná povinnost příslušného státního orgánu zajistit cizincům právní poradenství či právní pomoc tak, aby neutrpěli žádnou újmu: „Tento legislativní nedostatek je evidentní zejména v případech zajištěných cizinců či cizinců nacházejících se v přijímacím či pobytovém středisku, jimž bylo doručeno rozhodnutí vydané v řízení podle zákona o pobytu cizinců a kteří mají velmi krátkou lhůtu na sepsání a podání odvolání či žaloby ke správnímu soudu proti takovému rozhodnutí.“ (obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 29. 7. 2016 č. j. 4 Azs 151/2016 – 21).

61. Ústavní soud z výše uvedeného dovozuje, že **součástí práva na účinný opravný prostředek, které se aplikuje v případě vznesení hájitelného tvrzení, že existují závažné důvody domnívat se, že vyhošťovaná osoba bude v cílové zemi vystavena reálnému nebezpečí zabití, mučení či jiného špatného zacházení, je efektivní přístup k právní pomoci.** Tou zásadní pojistkou, která je nutná pro to, aby i přes krátkou pětidenní lhůtu byla možnost podat odvolání proti správnímu vyhoštění účinným opravným prostředkem před vyhoštěním ve smyslu čl. 13 Úmluvy, je poskytnutí kvalifikované právní pomoci dotčené osobě, která ji umožní plně pochopit důsledky zmeškání této lhůty.

62. **Je tedy povinností státu v případě vedení řízení o správním vyhoštění cizince, který je zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců a u něhož je nebezpečí porušení čl. 2 či 3 Úmluvy v cílové zemi hájitelné, zajistit cizinci účinný přístup k právní pomoci. Stát musí zajistit, že cizinec, který dosud není právně zastoupen, se v průběhu odvolací lhůty proti rozhodnutí o svém správním vyhoštění osobně setká s osobou schopnou podat kvalifikovanou právní pomoc v otázkách mezinárodní ochrany a cizineckého práva. Těmito osobami jsou ve smyslu § 35 soudního řádu správního advokáti a právníci nevládních organizací, k jejichž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Pokud si zajištěný cizinec sám právní pomoc neobstaral, ani stát mu právní pomoc nezajistil, tak není možno rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat, neboť by tak došlo k porušení čl. 13 Úmluvy ve spojení s čl. 2 či 3 Úmluvy.** Přitom nepostačuje pouhý odkaz policie na to, že v předmětném zařízení pro zajištění cizinců obecně fungovaly neziskové organizace zaměřené na pomoc zajištěným cizincům, neboť z tohoto závěru ještě nevyplývá, zda v inkriminované době, kdy cizinec mohl proti prvostupňovému rozhodnutí podat řádně odvolání, měl skutečně zajištěn přístup k právní pomoci, na jejímž základě by mu byl vysvětlen správný procesní postup (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016 č. j. 4 Azs 151/2016 – 21, bod 14).

63. Zároveň **absence účinného přístupu k právní pomoci v době, kdy cizinec zajištěný v zařízení pro zajištění cizinců mohl podat odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění, je důvodem vyhovění žádosti o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 správního řádu.** Absence efektivního přístupu k právní pomoci je totiž závažným důvodem pro zmeškání lhůty, který nastal bez zavinění cizince. Povinností státu zajistit cizincům kvalifikovanou právní pomoc a případným prominutím zmeškáním lhůty při porušení tohoto závazku bude respektována i judikatura ESLP, která varuje před automatickým a mechanickým používáním krátkých lhůt, které nemusí zajišťovat dostatečnou ochranu před porušením zásady non-refoulement (viz např. rozsudek ve věci *Jabari proti Turecku* ze dne 11. 7. 2000, č. 40035/98, § 40; či *I. M. proti Francii* ze

dne 2. 2. 2012, č. 9152/09 v kontextu krátkých lhůt pro možnost podat žádost o mezinárodní ochranu).

64. Pouze v tom případě, že cizinec i přes řádné poučení o vhodnosti právní pomoci poskytované v ZZC advokáty a nevládními organizacemi odmítá setkání s osobou kvalifikovanou podávat právní pomoc, příslušné orgány státu povinnost takové setkání zajistit nemají. Právo na právní pomoc je právem, a nikoliv povinností a cizinec se jej může vzdát. V takovém případě je však na státu, aby prokázal, že vzdání se tohoto práva bylo svobodné a informované.

65. Ústavní soud dodává, že zcela shodné závěry platí i pro sedmidenní lhůtu k podání žádosti o mezinárodní ochranu. Ani ta není účinným prostředkem nápravy proti reálnému nebezpečí porušení čl. 2 či 3 Úmluvy, pokud v jejím běhu nemá cizinec efektivně přístup ke kvalifikované právní pomoci. Přitom Ústavní soud neopomíná, že sedmidenní lhůta pro podání žádosti o mezinárodní ochranu počíná běžet až od momentu, kdy je zajištěný cizinec poučen o možnosti požádat o mezinárodní ochranu a o tom, že má na provedení tohoto úkonu lhůtu sedm dní. Toto poučení obsahuje sdělení, že uplynutím sedmi dní právo požádat o mezinárodní ochranu zaniká. Nicméně toto písemné poučení, které je standardně používáno vůči všem cizincům zajištěným v ZZC a které obdržel i stěžovatel, explicitně zmiňuje mezinárodní ochranu na území České republiky. Cizinci tedy nijak nejsou poučeni o tom, že nepožádáním o mezinárodní ochranu v dané lhůtě fakticky zaniká jejich právo požádat o ochranu v celé EU, neboť mohou být vyhoštěni do své země původu. Poučení je naopak zavádějící v tom, že naznačuje, že toto právo zaniká jenom pro území České republiky. Pokud tedy konkrétní cizinec chce požádat o azyl v jiné členské zemi EU, tak lze pochopit, pokud bez kvalifikované právní pomoci tuto lhůtu nechá marně uplynout.

66. Ústavní soud je toho názoru, že toto standardně používané poučení nenaplnuje zcela zákonné požadavky. Podle § 3b odst. 1 zákona o azylu, oprávnění cizince podat žádost o udělení mezinárodní ochrany zaniká uplynutím 7 dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany na území a důsledcích spojených s uplynutím této lhůty. Jak bylo však právě zmíněno používané poučení nedostatečným, až zavádějícím způsobem cizince informuje o důsledcích uplynutí této lhůty. Poučení by mělo obsahovat informaci o tom, že evropské právo neumožňuje si libovolně vybrat členskou zemi, kde cizinec požádá o mezinárodní ochranu, a že v případě, že o ni nepožádá v České republice, kde se právě nachází, může být v důsledku vyhoštěn do své země původu. I s ohledem na to, že cizinci nejsou příslušnými státními orgány dostatečně poučeni o všech aspektech řízení o udělení mezinárodní ochrany, jak je výše uvedeno, je tedy právní pomoc pro pochopení situace a účinnou obranu dotčeného cizince nezbytná. V každém případě však, pokud cizinec v sedmidenní lhůtě neobdrží kvalifikovanou právní pomoc, jejímž prostřednictvím bude moci dohlédnout všechny důsledky uplynutí této lhůty (včetně například provázanosti s rozhodnutím o správním vyhoštění, které by nebylo vykonatelné), nelze možnost požádat o mezinárodní ochranu v této krátké lhůtě považovat za účinný prostředek nápravy proti možnému vyhoštění.

67. V nyní posuzovaném případě je také podstatné, že v den doručení rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovateli sedmidenní lhůta pro požádání o mezinárodní ochranu již dávno uplynula. Proto v případě stěžovatele podání žádosti o mezinárodní ochranu nemohlo být účinným opravným prostředkem proti jeho vyhoštění, které bylo nařízeno napadeným rozhodnutím policie dne 4. 11. 2015.

C. Aplikace výše uvedených principů na případ stěžovatele

68. Ústavní soud podotýká, že stěžovatel byl o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu v ZZC poučen dne 13. 10. 2015. Sedmidenní lhůta mu tedy uplynula 20. 10. 2015. Rozhodnutí o správním vyhoštění mu bylo doručeno dne 6. 11. 2015 a lhůta pro podání odvolání mu tedy uplynula dne 11. 11. 2015. Dne 16. 10. 2015 stěžovatel udělil plnou moc pro zastupování „ve všech právních věcech“ advokátovi Mgr. Vratislavovi Polkovi, se kterým se ten den, podle svého vyjádření v ústavní stížnosti, osobně sešel.

69. Na základě této skutečnosti Ústavní soud konstatuje, že stěžovatel byl v době, kdy mu ještě neuplynula ani jedna ze dvou zmíněných lhůt, zastoupen advokátem, tedy kvalifikovanou osobou. Ode dne, kdy se stěžovatel s advokátem sešel a udělil mu plnou moc, mu ze lhůty pro podání žádosti o mezinárodní ochranu zbývaly ještě čtyři dny. Stěžovatel byl Mgr. Vratislavem Polkou zastoupen i v době, kdy mu běžela lhůta pro podání odvolání proti správnímu vyhoštění. Mgr. Vratislav Polka za stěžovatele dne 30. 10. 2015 podal správní žalobu proti zajištění a dne 25. 11. 2015 kasační stížnost. Zvolený advokát tedy nebyl pouze formálním zástupcem stěžovatele, ale fakticky konal a činil za něj právní úkony.

70. Stěžovatel namítá, že zvolený advokát nebyl dostupný, že se mu jej po 16. 10. 2015 nepodařilo zkontaktovat a ani advokát již stěžovatele nekontaktoval. Zároveň poukazuje, že advokát byl činný pouze v řízení o zajištění stěžovatele, a nikoliv již v řízení o vyhoštění, které bylo naopak pro stěžovatele klíčové. Ústavní soud tyto skutečnosti považuje za krajně politováníhodné a je možné, že v jejich důsledku stěžovatel skutečně neobdržel kvalifikovanou právní pomoc. Nicméně z tohoto případného nedostatku již nelze vinit stát a vyvozovat z něj porušení základních práv stěžovatele. Skutečností totiž zůstává, že stěžovatel si sám zvolil svého právního zástupce.

71. Za uskutečněnou volbu advokáta nese odpovědnost sám stěžovatel. Advokát má povinnost chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta, jednat čestně a svědomitě a využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné (viz § 16 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii). Za splnění těchto povinností však advokát odpovídá nikoli orgánu veřejné moci, ale zastupovanému, příp. orgánu, jemuž je kárně podroben, tedy České advokátní komoře. Stát nemůže posuzovat či odpovídat za kvalitu či nečinnost advokáta, kterého si zastupovaný sám zvolí [viz nálezný sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.)].

72. Lze tedy shrnout, že v relevantním období, kdy stěžovateli běžela lhůta pro podání žádosti o mezinárodní ochranu a pro podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, byl stěžovatel zastoupen advokátem, kterého si svobodně zvolil a se kterým se i na počátku zastoupení osobně setkal. Stěžovatelovo právo na účinný prostředek nápravy ve smyslu čl. 13 Úmluvy ve spojení s čl. 2 a 3 Úmluvy tedy nebylo porušeno. Proto Ústavní soud tu část ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutí policie o správním vyhoštění, na základě kterého byl stěžovatel skutečně vyhoštěn, zamítl. Důsledkem tohoto závěru také je, že Ústavní soud nemůže meritorně posuzovat namítané reálné nebezpečí porušení základních práv stěžovatele v důsledku jeho vyhoštění do země původu (viz bod 40 výše).

73. I přes právě uvedený závěr Ústavní soud považuje za nutné připojit k tomuto rozhodnutí následující *obiter dictum* týkající se činnosti ministerstva vnitra při vydávání závazných stanovisek k možnosti vycestování cizince ve smyslu § 120a cizineckého zákona. To zejména z toho důvodu, že i veřejná ochránkyně práv Ústavní soud

upozornila na systémové nedostatky této činnosti ministerstva (viz bod 34 výše). Ústavní soud si nemohl v případě stěžovatele nepovšimnout, že samotné prvoinstanční rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele vyvolává vážné otázky, zda ministerstvo vnitra, které zpracovalo závazné stanovisko k možnosti vycestování stěžovatele ve smyslu § 120a cizineckého zákona, splnilo svou povinnost nevyhostit osobu, které v cílové zemi hrozí nebezpečí smrti nebo špatného zacházení v rozporu s čl. 6 a 7 odst. 2 Listiny, potažmo čl. 2 a 3 Úmluvy. Závazné stanovisko v případě stěžovatele zcela ignoruje informaci, kterou stěžovatel policii sdělil, že mu v Iráku hrozí pronásledování z důvodu předchozí služby pro armádu USA. Odůvodnění závazného stanoviska, které se omezuje na jeden stručný odstavec, je paušální a nijak se nezabývá konkrétní situací stěžovatele. Jediná konkretizace na případ stěžovatele je názor ministerstva, že lze pochybovat o pravdivosti stěžovatelových obav z návratu, neboť jeho cílovou zemí byl jiný členský stát Evropské unie, konkrétně Švédsko a v České republice o mezinárodní ochranu nepožádal. Nicméně mezi těmito dvěma jevy (důvodné obavy z návratu a přání stěžovatele požádat o azyl až ve Švédsku) není žádná logická souvislost. Jak Ústavní soud zmínil již výše, snaha stěžovatele požádat o azyl ve Švédsku, byť nezákonná, může být nakonec zcela racionální volbou (viz bod 57 výše). Rozhodně z této skutečnosti nelze vyvozovat, že stěžovateli nehrozí žádné nebezpečí v zemi původu.

74. Ústavní soud připomíná, že podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka. Toto ustanovení zavazuje státní moc ve všech jejích podobách a aktivitách (ŠIMÍČEK, V. in BAHÝLOVÁ, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. s. 30). Všechny orgány veřejné moci tak mají povinnost respektovat, chránit a naplňovat základní práva osob zakotvené v Listině. Totéž platí i pro lidská práva zakotvená v mezinárodních smlouvách, které jsou účinné a jejichž smluvní stranou je Česká republika, neboť z čl. 1 odst. 2 Ústavy, který je také základní ústavní hodnotou (nález sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015, bod 59), vyplývá povinnost všech orgánů veřejné moci dodržovat mezinárodní závazky České republiky.

75. Ministerstvo vnitra, jako státní orgán, je tedy povinno dodržovat všechna základní práva osob, o kterých rozhoduje. V tomto konkrétním případě tedy ministerstvo vnitra při vydávání závazných stanovisek k možnosti vycestování cizince pro účely řízení o správním vyhoštění musí pečlivě zhodnotit individuální okolnosti každého cizince. A teprve na tomto individualizovaném základě důkladně posoudit a odůvodnit, zda skutečně neexistují vážné důvody se domnívat, že cizinci v případě vyhoštění do cílové země hrozí nebezpečí zacházení v rozporu s právem na život, zákazem mučení a jiného špatného zacházení, případně porušení dalších jeho základních práv. Je nepřijatelné, aby odůvodnění stanoviska nebylo individualizované, bylo paušální či ignorovalo relevantní okolnosti a obavy cizince. Povinnost ministerstva vydat toto stanovisko bezodkladně (§ 120a odst. 3 cizineckého zákona) jej v žádném případě nezbujuje této základní povinnosti vyplývající již z ústavního pořádku a vůbec základních hodnot, na kterých je založena Česká republika (viz také preambule Ústavy, podle které je Česká republika svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům).

D. Ostatní návrhy stěžovatele

76. Co se týče stěžovatelova návrhu, že byla porušena jeho základní práva nezákonným zásahem Policie ČR, který měl spočívat v tom, že nebyla akceptována jeho žádost o mezinárodní ochranu, tak Ústavní soud konstatuje, že proti tomuto zásahu se stěžovatel bránil ve správním soudnictví. Toto řízení dosud probíhá před Nejvyšším správním soudem, který projednává kasační stížnost stěžovatele (viz bod 23 výše).

Tento návrh je tedy předčasný a Ústavní soud jej odmítá pro nepřipustnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, neboť stěžovatel dosud nevyčerpal všechny procesní prostředky ochrany, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

77. Ústavní soud rovněž odmítl návrh na vydání předběžného opatření, kterým by bylo Policii České republiky uloženo nevykonávat rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, umožněno mu podat žádost o mezinárodní ochranu a odložena vykonatelnost napadeného rozhodnutí o správním vyhoštění. Ústavní soud obdržel ústavní stížnost stěžovatele dne 23. 2. 2016. Týž den byl však stěžovatel vyhoštěn, tedy dříve než Ústavní soud vůbec mohl započít ústavní stížnost a návrh s ní spojený projednávat. Podle účinných pravidel o rozdělení agendy před Ústavním soudem se totiž až na konci dne seřadí v ten den došlé stížnosti abecedně podle příjmení navrhovatele a teprve poté je pro jednotlivé stížnosti určen rozhodující senát a soudce zpravodaj (viz čl. 3 odst. 1 Rozhodnutí pléna Ústavního soudu o pravidlech rozdělení agendy ze dne 8. 12. 2015 č. j. Org. 61/15). V den podání stížnosti tedy Ústavní soud nemůže věc projednat, neboť není ani určen senát, který by ve věci měl a mohl rozhodnout. Následující den se staly tyto návrhy bezpředmětnými, neboť stěžovatel byl již vyhoštěn do Iráku. Ústavní soud tedy tyto návrhy odmítl.

78. Pokud jde o návrh stěžovatele na zrušení části cizineckého zákona a části zákona o azylu, které stanoví lhůty, tak Ústavní soud dospěl k závěru, jak uvedeno výše, že existence těchto lhůt sama o sobě v nyní posuzovaném případě protiústavnost nezpůsobila. Ústavní soud tedy tyto návrhy posoudil jako zjevně neopodstatněné.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 29. listopadu 2016

David Uhlíř
předseda senátu