

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy (soudce zpravodaje) a soudkyň a soudců Michala Bartoně, Lucie Dolanské Bányaiové, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'anové, Jiřího Příbáně, Dity Řepkové, Martina Smolka, Jana Svatoně, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **Krajského soudu v Brně** na zrušení § 169r odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 255/2019 Sb., za účasti **Parlamentu** jako účastníka řízení a **vlády a veřejného ochránce práv** jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 255/2019 Sb., musí být v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vykládáno tak, že umožňuje zastavit řízení o žádosti jen tehdy, neplní-li žadatel svou povinnost obstarat si tlumočníka či osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočnickem, a zároveň nelze-li bez využití tlumočníka o žádosti meritorně rozhodnout; tím nejsou dotčeny případné další podmínky pro zastavení řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Krajský soud v Brně („krajský soud“ nebo „navrhovatel“) se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 169r odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů („zákon o pobytu cizinců“), ve znění zákona č. 255/2019 Sb. Podle napadeného ustanovení správní orgán usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec „*prohlásil, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, a neobstaral si na své náklady ve lhůtě stanovené správním orgánem tlumočníka nebo osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočnickem podle zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, ačkoli správní orgán o této povinnosti cizince prokazatelně poučil*“.

2. Ve věci, kterou se krajský soud zabývá, cizinec požádal písemně na předepsaném formuláři o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Ta představuje jeden z druhů pobytového oprávnění. V průběhu řízení byl kvůli pochybnostem správního orgánu o skutkovém stavu předvolán k výslechu. U prvního výslechu prohlásil, že neovládá jazyk, v němž se řízení vede. Byl proto poučen, že k dalšímu výslechu se musí dostavit se zapsaným tlumočnickem nebo osobou, která může být tlumočnickem ustanovena. K druhému výslechu se dostavil s osobou, která ale podle správních orgánů nemohla být ustanovena tlumočnickem. Pro jazyk cizince je podle nich k dispozici dostatek zapsaných tlumočnicků, daná osoba navíc byla podjata. Navazujícím písemným podáním se již správní orgány věcně nezabývaly a řízení o žádosti cizince podle napadeného ustanovení zastavily.

3. Podle krajského soudu napadené ustanovení omezuje rozsah soudního přezkumu. Zužuje totiž přezkum pouze na otázku, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení podle napadeného ustanovení. Toto omezení krajský soud vyhodnotil jako neústavní, a proto podal návrh na jeho zrušení. Krajský soud mimo jiné uvádí, že správnímu orgánu nic nebránilo o žádosti meritorně rozhodnout i bez tlumočnicka a že cizinec si při opatrování tlumočnicka (osoby, která by jím mohla být ustanovena) ani nepočínal obstrukčně.

4. Ústavní soud shledal, že znění napadeného ustanovení skutečně může vést k neústavním důsledkům, na které krajský soud upozorňuje. Dospěl ale k závěru, že je možné jej ústavně konformně vyložit zužujícím způsobem, který namítanou neústavností netrpí.

II. Průběh předchozích řízení

5. Původ věci řešené krajským soudem je následující. Dne 27. 2. 2023 podal cizinec (žalobce) hovořící ukrajinsky žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Podle žádosti chtěl být nadále zaměstnán u svého dosavadního zaměstnavatele (družstva), a to na místě s pracovním zařazením „Montážní dělníci výrobků z kovů“. K žádosti doložil i pracovní smlouvu. Podle údajů z centrální evidence volných pracovních míst však byla pracovní pozice, na které chtěl působit, charakterizována klasifikací „Pracovníci odvozu a recyklace odpadů“.

6. Ministerstvo vnitra („ministerstvo“) nakonec v souvislosti s tímto rozporem předvolalo žalobce k výslechu. Poučilo ho, že výslech bude veden v českém jazyce a že žalobce si musí tlumočnicka obstarat sám a na své náklady. V poučení bylo dále uvedeno, že není-li pro daný jazyk tlumočnick do seznamu zapsán, nebo nemůže-li tlumočnick zapsaný do seznamu úkon provést, nebo jestliže by provedení úkonu tlumočnickem zapsaným do seznamu bylo spojeno s nepřiměřenými obtížemi nebo náklady, může správní orgán ustanovit jako tlumočnicka i osobu, kterou si žalobce obstará na své náklady a která není zapsána do seznamu tlumočnicků. Musí však splňovat podmínky pro ustanovení tlumočnickem (nyní upravených zákonem č. 354/2019 Sb., o soudních tlumočnících a soudních překladatelích). Konečně bylo v poučení uvedeno, že pokud si žalobce k výslechu neobstará tlumočnicka, ministerstvo výslech neprovede a předvolá ho na nový termín výslechu. Jestliže si ani tehdy tlumočnicka nezajistí, bude řízení o žádosti zastaveno podle napadeného ustanovení.

7. U prvního výslechu dne 12. 10. 2023 žalobce uvedl, že neovládá český jazyk, v němž je vedeno řízení. Ministerstvo ho proto v souladu s předchozím poučením předvolalo na nový termín a opět ho poučilo, že neobstará-li si tlumočnicka nebo osobu splňující požadavky na ustanovení tlumočnickem, bude řízení zastaveno podle napadeného ustanovení.

8. K druhému výslechu dne 21. 11. 2023 se žalobce dostavil s předsedou družstva, u kterého byl zaměstnán. Předsedu družstva navíc již v žádosti označil za svého zástupce. Ministerstvo do úředního záznamu uvedlo, že žalobce se k výslechu opakovaně dostavil bez tlumočnicka, žalobce se zástupcem záznam podepsali, ale tiskacím písmem doplnili slovo „nesouhlasíme“.

9. Následující den, tedy 22. 11. 2023, žalobce zaslal ministerstvu přípis, ve kterém vysvětluje, že do žádosti mylně uvedl pracovní pozici „Montážní dělníci výrobků z kovů“, správně měla být uvedena pracovní pozice „Pracovníci odvozu a recyklace odpadů“. Na tuto pozici mu byla vydána a prodlužována zaměstnanecká karta již v přechozích řízeních. Nikdy ji nezměnil. Dokládal to i čestnými prohlášeními a pracovní smlouvou. K uvedení jiné pracovní pozice došlo zřejmě při zpracování žádosti. Poukázal též na to, že se k výslechům vždy dostavil, i když se mu nepodařilo zajistit tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků.

10. Ministerstvo však na tento přípis nereagovalo. O necelý rok později usnesením ze dne 15. 10. 2024 řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty zastavilo podle napadeného ustanovení. Uvedlo, že žalobce předvolalo k výsledku, k němuž si ale neobstaral ve stanovené lhůtě na své náklady tlumočníka.

11. Žalobce podal odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců („komise“). Namítal mimo jiné, že k výsledku se dostavil se svým zástupcem, tedy s předsedou družstva, u něhož je zaměstnán. Ten hovoří ukrajinsky, ale také dobře česky, protože zde žije více než 20 let, a tak mohl při výsledku tlumočit. Žalobce měl za to, že postačí, pokud se k výsledku dostaví s někým, kdo ovládá jeho jazyk a dovedl by tlumočit. Poukázal též na to, že v České republice pobývá již několik let a veškeré povinnosti řádně plní.

12. Komise rozhodnutím ze dne 12. 2. 2025 zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení ministerstva. Výslech žalobce byl podle ní nezbytný pro zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Předseda družstva, který se s žalobcem dostavil, přitom při výsledku tlumočení zajistit nemohl. Nebyly splněny zákonné podmínky, aby byl v této věci ustanoven tlumočníkem. V řízení totiž šlo o tlumočení do ukrajinského jazyka, pro který je v seznamu zapsáno dost tlumočnicků, navíc existovaly pochybnosti o nepodjatosti předsedy družstva.

13. Proti rozhodnutí komise podal žalobce správní žalobu spojenou se žádostí o odkladný účinek. Krajský soud žalobě dne 22. 4. 2025 přiznal odkladný účinek. Dále dospěl k závěru, že napadené ustanovení, podle kterého bylo správní řízení zastaveno, je v rozporu s ústavním pořádkem. Řízení o žalobě proto přerušil a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto ustanovení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

III. Argumentace navrhovatele

14. Navrhovatel namítá, že napadené ustanovení je v rozporu s právem na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod („Listina“) ve spojení s právem na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny. Též namítá, že je v rozporu s právem na tlumočníka podle čl. 37 odst. 4 Listiny.

15. Zastavení řízení podle navrhovatele představuje nepřiměřeně přísný následek toho, že si žadatel neobstaral tlumočníka. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018 zrušil podobné ustanovení o zastavení řízení v zákoně o pobytu cizinců. Z nálezu vyplývá, že právo na přístup k soudu se nevyčerpává pouhým předložením věci k rozhodnutí, ale obsahuje také právo na meritorní rozhodnutí o předložené věci. Zastavením správního řízení tuto část práva na přístup k soudu není možné naplnit. Napadené ustanovení brání nejen pokračování správního řízení, ale i následnému přístupu k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Má účinek vyluky ze soudního přezkumu, protože komise ani správní soud v případě použití napadeného ustanovení nemohou zkoumat, zda žadatel splňuje hmotněprávní podmínky pro vydání povolení k pobytu. Mohou jen posoudit, zda ve věci existovaly důvody pro zastavení řízení.

16. Napadené ustanovení zasahuje i do jádra práva na svobodnou volbu povolání zaručenou čl. 26 Listiny. Ve věci žalobce mělo ministerstvo posoudit, zda žalobce splňuje podmínky pro prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a zda tak dá průchod jeho základnímu právu

na svobodnou volbu povolání. Napadené ustanovení však přikazuje řízení o žádosti zastavit, a tím žalobci odnímá ochranu tohoto základního práva. V řízeních o jiných pobytových oprávněních vytváří stejnou překážku pro ochranu mnoha dalších základních práv, včetně těch nederogovatelných.

17. Navrhovatel zdůrazňuje, že napadené ustanovení bezpodmínečně přikazuje zastavit řízení i v případě, že by jinak ministerstvo mělo dostatek podkladů pro věcné rozhodnutí. Nehraje roli, zda byl výslech potřeba a zda by ministerstvo mohlo žádost věcně posoudit i bez něj. Napadené ustanovení tak vede k odeprání spravedlnosti.

18. Podle navrhovatele napadené ustanovení absolutizuje zájmy, kvůli kterým je zákonodárce přijal, a zcela pomíjí individuální zájmy cizinců včetně jejich základních práv. Důvodová zpráva uvádí, že před přijetím napadeného ustanovení nebylo možné nijak postihnout cizince, kteří nesplnili svou povinnost plynoucí ze správního řádu zajistit si na své náklady tlumočnicka. Toho jim na své náklady musel zajistit správní orgán, který pak jen obtížně mohl vymoci tlumočnicka na cizincích. Cílů plynoucích z důvodové zprávy však bylo možné dosáhnout i jinak.

19. Ministerstvo by dle navrhovatele mohlo samo tlumočnicka cizinci ustanovovat oproti záloze na tlumočnicka. Šlo by už o jistou formu postihu za to, že si cizinec nezajistil tlumočnicka sám, a současně by tato úprava v podstatné míře bránila tomu, aby náklady na tlumočnicka nesl stát. Silnější formou postihu, která by také přinesla určitou finanční částku veřejnému rozpočtu, by mohla být zvláštní skutková podstata pořádkové pokuty. Napadené ustanovení by také daných cílů dosahovalo, pokud by jej zákonodárce konstruoval jako nejzazší možný prostředek řešení nesoučinnosti žadatele (*ultima ratio*). Nyní má povahu *prima ratio*, protože se má použít hned při prvním nesplnění povinnosti zajistit si tlumočnicka. Ministerstvo nadto nemá žádný prostor pro úvahu či jiný postup. Musí podle napadeného ustanovení postupovat, ať už je celková procesní a důkazní situace jakákoliv.

20. Pokud by zastavení řízení bylo až nejzazším prostředkem, i tak by dle přesvědčení navrhovatele vyvolávalo otázku ústavnosti tohoto řešení. Mohlo by však navazovat na prokázané obstrukční jednání žadatele (nebo uložení pořádkové pokuty) při zajišťování si tlumočnicka. Mohlo by v sobě také mít určitou bezpečnostní klauzuli, podle níž by se dalo použít, jen pokud by nebylo možné ve věci rozhodnout na základě dosavadního obsahu spisu. Věcné rozhodnutí o žádosti by vždy mělo mít přednost před různými procesními odbočkami od tohoto hlavního cíle každého správního (i soudního) řízení.

21. Situace, která nastala ve věci žalobce, navíc měla podle navrhovatele různá jiná procesní řešení, která by umožňovala zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Za účelem zjištění skutkového stavu ministerstvo mohlo ještě předvolat jiné svědky, např. kolegy žalobce. Mohlo také jako svědka vyslechnout i předsedu družstva, pro které žalobce pracuje, pokud se už k ministerstvu osobně dostavil. Žalobce nadto na vzniklou situaci reagoval přípisem ze dne 22. 11. 2023 (bod 9 výše). Použitím napadeného ustanovení se však ministerstvo „vyvleklo“ z povinnosti reagovat na vysvětlení žalobce v daném přípise.

22. Podle navrhovatele tedy existují jiné možnosti, jejichž využitím lze dosáhnout sledovaných legitimních cílů v podobné (či ještě větší) míře. Řešení zvolené v napadeném ustanovení proto neobstojí v testu potřebnosti coby druhém kroku testu proporcionality. Ten se uplatní i u práva jednotlivce na jinou právní ochranu včetně následné ochrany soudní podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Napadené ustanovení pro svoji nepřiměřenost zasahuje samou podstatu tohoto základního práva. A stává se „kanónem“, který ministerstvo musí používat na procesní „mouchu“ v podobě nezajištění si tlumočnicka. Není to přitom nezbytné.

23. Navrhovatel dále namítá, že napadené ustanovení porušuje právo na tlumočníka podle čl. 37 odst. 4 Listiny. Z ústavně zaručeného práva se stává přísně vynucovaná povinnost, jejíž nesplnění vede k ukončení řízení o žádosti.

24. Neobvyklou přísnost napadeného ustanovení dokládá i úprava tlumočení nejen v soudních procesních rádech, ale i v § 76c zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), v § 69 odst. 1 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) či v § 76 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Tato ustanovení nezakotvují stejný následek jako napadené ustanovení. Pokud si účastník nezajistí tlumočníka v daňovém řízení, nevede to samo o sobě např. u žádosti o vrácení DPH k zastavení řízení. Je zde nezdůvodnitelná nerovnost mezi tím, jak různé procesní předpisy danou situaci řeší. Navrhovatel nevidí důvod, jakým ospravedlnit, že právě v řízení o žádosti podle zákona o pobytu cizinců je oproti jiným řízením nutné, aby nesplnění povinnosti zajistit si tlumočníka vedlo k zastavení řízení. Žalobce by hypoteticky mohl být účastníkem všech těchto různých řízení, a přitom by s ním veřejná moc zacházela daleko nejpřísněji v řízení podle zákona o pobytu cizinců – ač by tam šlo o jeho dost možná nejdůležitější zájem, tj. o možnost v České republice pobývat a pracovat.

IV. Vyjádření účastníka a vedlejších účastníků řízení, replika navrhovatele

25. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát, jednající jménem Parlamentu jako účastníka řízení, aby se vyjádřily k návrhu na zahájení řízení (§ 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Dále vyzval vládu a veřejného ochránce práv, aby v zákonem stanovené lhůtě sdělili, zda vstupují jako vedlejší účastníci do řízení, a eventuálně se k návrhu vyjádřili (§ 69 odst. 2 a 3 téhož zákona). Vyjádření následně Ústavní soud přeposlal navrhovateli k replice.

IV.1 Vyjádření Parlamentu

26. Poslanecká sněmovna ve vyjádření podrobně shrnula průběh legislativního procesu přijetí zákona č. 222/2017 Sb., jímž bylo napadené ustanovení vloženo do zákona o pobytu cizinců. Zákon č. 222/2017 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a právním řádem.

27. Senát ve vyjádření rovněž uvedl, že napadené ustanovení bylo vloženo do zákona o pobytu cizinců jako součást velkého komplexu změn zákonem č. 222/2017 Sb. Od té doby bylo napadené ustanovení měněno pouze jednou, a to technicky (zákon č. 255/2019 Sb.). Vyjádření dále podrobně shrnuje průběh legislativního procesu přijetí zákona č. 222/2017 Sb. a průběh rozpravy v Senátu, včetně podstatných vystoupení senátorů. Napadené ustanovení ovšem zůstalo mimo diskusní příspěvky senátorů. Senát uzavřel, že při projednávání návrhu zákona č. 222/2017 Sb. postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

IV.2 Vyjádření vlády

28. Vláda ve svém vyjádření uvedla, že pokud měl navrhovatel za to, že použití napadeného ustanovení bylo ve věci žalobce nesprávné a že správní orgány měly rozhodnout meritorně, mohl jejich rozhodnutí zrušit. Napadené ustanovení nebrání v přístupu k soudu, ale postihuje nesoučinnost žadatele o pobytové oprávnění. Zastavení řízení z důvodu neplnění procesních

povinností je běžným nástrojem správního řízení. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu podobně reaguje na nesoučinnost žadatele, který neodstraní nedostatky své žádosti, kvůli nimž nelze vůbec posuzovat, zda jsou dány hmotněprávní podmínky pro vyhovění žádosti.

29. Argumentace navrhovatele opírající se o nálezný sp. zn. Pl. ÚS 41/17 je podle vlády nepřiléhavá, neboť zrušený § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamezoval získání povolení k pobytu a absolutně bránil soudní ochraně bez ohledu na procesní chování žadatele. Napadené ustanovení je přímým důsledkem nečinnosti žadatele. Účelem výsledku je řádné zjištění skutkového stavu. Správní orgán podnikne kroky k meritornímu rozhodnutí, ale vzhledem k porušení povinnosti cizince obstarat si tlumočnicka nemůže zjistit skutečný stav věci, a proto je nutné řízení zastavit.

30. Napadené ustanovení nevyklučuje soudní přezkum, neboť žadatel může nechat přezkoumat procesní postup správního orgánu. Pokud by byla přijata myšlenková konstrukce navrhovatele, že zastavení řízení z důvodu opakovaných procesních pochybení žadatele je v rozporu s ústavním pořádkem, protože brání meritornímu rozhodnutí, mohlo by to *ad absurdum* znamenat, že v rozporu s ústavním pořádkem jsou všechna ustanovení o zastavení řízení z důvodu neodstranění vad podání nebo nezaplacení správního poplatku.

31. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu neexistuje ústavním pořádkem garantované právo cizince pobývat na území České republiky. Možnost cizince vykonávat práva v čl. 26 Listiny by měla být uplatňována v rámci jeho oprávněného pobytu na území České republiky. Výkon výdělečné činnosti je podmíněn oprávněným pobytem na území, nikoli naopak. Případný výkon práva podle čl. 26 Listiny by neměl ospravedlňovat neomezené a ničím nerušené oprávnění cizince pobývat na území. Čl. 26 odst. 4 Listiny nadto umožňuje, aby zákon stanovil odchylnou úpravu pro cizince. Zastavení řízení navíc nevede k absolutní ztrátě práv, neboť cizinec může podat novou žádost.

32. Napadené ustanovení podle vlády sleduje následující legitimní cíle: efektivní fungování veřejné správy, zajištění spravedlivého a předvídatelného postupu vůči účastníkům řízení, ochranu veřejných financí a ochranu před záměrným obstrukčním jednáním v řízení. Stát je povinen zajišťovat efektivní veřejnou správu, šetřit veřejné prostředky a zajišťovat efektivitu rozhodovacího procesu. Nezajištění tlumočnicka prodlužuje řízení, zvyšuje náklady a blokuje rozhodování. V řízení o žádosti je naprosto adekvátní, aby náklady na tlumočnicka nesl žadatel. Je to běžné i v jiných řízeních.

33. Stát nemá povinnost obstarávat tlumočnicka na své náklady. Spravedlivý proces a předvídatelný postup je zajištěn tím, že napadené ustanovení podmiňuje zastavení řízení předchozím prokazatelným poučením účastníka řízení o jeho právech a povinnostech, poskytnutím dostatečné lhůty k naplnění povinnosti a v neposlední řadě i možností přivést jinou osobu jako tlumočnicka, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky. Povinnost žadatele aktivně se podílet na řízení a zajistit si tlumočnicka brání zneužívání práva na tlumočnicka a zdržování řízení. Pokud si žadatel neopatrí k výsledku tlumočnicka, není možno výsledek provést, nelze tedy zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu, a proto nelze o žádosti meritorně rozhodnout.

34. Žádné alternativní návrhy (ustanovení tlumočnicka automaticky na náklady státu, pořádkové pokuty atd.) neodstraní hlavní problém, kterým je zajištění odpovědnosti účastníka řízení za procesní součinnost a prevence zneužívání institutu tlumočnicka k obstrukcím. Procesní prostředky představené navrhovatelem navíc neřeší situaci, kdy nelze řízení věcně dokončit kvůli absenci tlumočení.

35. Účastnický výslech je jedním z důležitých důkazních prostředků, prostřednictvím něhož je zjišťován stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Je to především žadatel sám, kdo dokáže nejlépe popsat, jakou práci se ve skutečnosti zabývá, kde a pro koho a zda například nevykonává nelegální práci. Výslech kolegů žalobce v původním řízení by nebyl rovnocenným procesním postupem.

36. Bez výslechu žadatele s řádným tlumočením nelze skutkový stav bezpečně zjistit – jde o neodstranitelnou překážku meritorního posouzení věci. Správní orgán pak nemá jinou možnost než řízení zastavit, jinak by postupoval libovolně či spekulativně. Zastavení řízení je navíc přiměřené, neboť tato sankce přichází až poté, co žadatel nesplní povinnost zajistit si tlumočení, o níž byl řádně poučen.

37. Pokud jde o namítané porušení čl. 37 odst. 4 Listiny, správní řád právo na tlumočnicka v obecné rovině spojuje s aktivitou jednajícího. Podle § 16 odst. 3 správního řádu má každý právo na tlumočnicka, kterého si v řízení o žádosti obstará sám na své náklady. Odkazy navrhovatele na daňový a exekuční řád jsou nepřiléhavé, neboť tato řízení neprobíhají na žádost, ale jsou zahajována z moci úřední. Exekuční řád nadto neupravuje, kdo hradí náklady za tlumočnicka a jejich případné vymáhání. Řízení o vydání pobytového oprávnění probíhají výhradně na základě žádosti. V řízení o pobytovém oprávnění je navíc provedení výslechu častým důkazním prostředkem. Proto s ohledem na zásadu hospodárnosti a nakládání s veřejnými prostředky není možné, aby ministerstvo hradilo náklady spojené za provedení tlumočnického úkonu.

38. Zatímco při postupu podle daňového nebo exekučního řádu nebo v jiných typech správního řízení budou účastníky řízení občané České republiky, cizinci i právnické osoby, podle zákona o pobytu cizinců jsou žadatelé (téměř) pouze cizinci. U cizinců právní řád znalost českého jazyka obecně nepředpokládá. Podle vlády je tak vysoce pravděpodobné, že cizinec jako žadatel při výslechu nebude schopen komunikovat bez tlumočnicka.

IV.3 Vyjádření veřejného ochránce práv

39. Veřejný ochránce práv se naopak s návrhem ztotožnil. Pokud ministerstvo řízení zastaví, žadatelé o pobyt za určitých okolností (typicky v žádosti o prodloužení platnosti pobytu) zůstanou na území bez jakéhokoliv pobytového oprávnění. Musí pak vycestovat do země původu a požádat o nové povolení k pobytu, což je velmi zdoluhavý a finančně náročný proces. Automatické zastavení řízení a neprodloužení pobytu cizinci, bez ohledu na jeho individuální situaci, může mít zásadní následky pro jeho soukromý a rodinný život, ale i pro práci či vzdělání. Tento formalistický přístup, který neumožňuje individuální posouzení případu, „trestá“ za jazykovou bariéru osobu, která se může nacházet ve zranitelné situaci, a to bez ohledu na reálné důvody, kvůli nimž si neobstarala tlumočnicka.

40. Zastavení řízení z důvodu neobstarání si tlumočnicka je v rozporu s požadavkem přiměřenosti. Zásada přiměřenosti je nezbytná k vyvážení rovnováhy mezi výkonem efektivní správy a ochranou základních práv. Vyžaduje, aby správní orgán při omezování přístupu k právům cizince zvážil, zda není možné zvolit méně omezující prostředek, např. ustanovit tlumočnicka z moci úřední nebo vyčkat na jeho zajištění, zejména jde-li o jazykovou bariéru jako objektivní překážku pro řádné dokončení řízení.

41. Ve věci žalobce bylo bez ohledu na jazykovou bariéru rozhodnuto automaticky, bez zohlednění dopadu na rodinný a soukromý život. Správní orgán by měl v takových případech

pečlivě zvážit, zda je zásah do rodinného a soukromého života přiměřený a nezbytný k dosažení sledovaného cíle. Měl by posoudit, zda existují méně invazivní opatření, která by dosáhla stejného cíle, aniž by došlo k tak závažnému narušení rodinného a soukromého života.

IV.4 Replika navrhovatele

42. Navrhovatel v replice k vyjádření vlády uvedl, že napadené ustanovení vede při řešení věci k neústavním důsledkům a bylo nutné podat návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Napadené ustanovení zasahuje do základních práv tím, že v případě neobstarání si tlumočnicka ukládá správnímu orgánu povinnost zastavit řízení o žádosti. Jádrem problému v posuzované věci i v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 41/17 spočívá v tom, že legitimní cíle jsou dosahovány za pomoci procesního prostředku (zastavení řízení), jímž se absolutizuje veřejný zájem a pomíjí zájem individuální.

43. Odkazovaným nálezem zrušený § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců podmiňoval zastavení řízení o žádosti tím, že ji cizinec podal v době, kdy se ocitl na území Česka bez oprávnění k pobytu. Tomu cizinec také mohl svým chováním předejít, a pokud nepředěšel, pak šlo o závažnější důvod pro zastavení řízení. Přesto Ústavní soud dané ustanovení zrušil. Nyní napadené ustanovení dopadá na cizince, kteří na území České republiky pobývají plně v souladu se zákonem a řádně žádají o bytové oprávnění či jeho prodloužení. Proto by zastavení řízení měly odůvodňovat ještě vážnější důvody. Vládou vnímané odlišnosti v konstrukci obou ustanovení se nijak neprojeví v odůvodnění nálezů sp. zn. Pl. ÚS 41/17, jehož argumentace se proto dá i v této věci plně uplatnit.

44. Pokud vláda namítá, že zastavení řízení představuje běžný nástroj správního řízení, nerozlišuje podle navrhovatele dostatečně mezi jednotlivými důvody zastavení řízení z pohledu ústavního práva. Zastavení řízení v případě neodstranění vad podání, nedostavení se k úkonu a neposkytnutí nezbytné součinnosti je odůvodněno jinými legitimními cíli než napadené ustanovení. Zastavení řízení v těchto případech bývá s ohledem na dané cíle potřebné i přiměřené v užším smyslu. Vládou provedené srovnání s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je nepřiléhavé, neboť toto ustanovení sleduje legitimní cíl hospodárnosti správního řízení. Stěžít lze věst řízení o žádosti, která hned na počátku trpí podstatnými vadami a které brání dalšímu postupu v řízení. Tento legitimní cíl má při poměrování s právy žadatele velkou váhu a ve většině případů převáží.

45. Zastavení řízení kvůli neobstarání si tlumočnicka sleduje jiné legitimní cíle a podle názoru navrhovatele není vůči nim přiměřené. Pokud vláda popsala legitimní cíle napadeného ustanovení, navrhovatel upozorňuje na to, jak legitimní cíle ve skutečnosti popisuje důvodová zpráva. Nesouhlasí s tvrzením vlády, že jakákoliv alternativa vůči zastavení řízení vede k přenesení nákladů na stát a k neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky. V návrhu uvedl několik řešení, která by nezvyšovala náklady a neblokovala rozhodovací proces. Vláda se nijak nevypořádala s přiměřenou alternativou v podobě zálohy na tlumočné. Co se týče zamezení obstrukcím, navrhovatel namítá, že žalobce v původním řízení nijak neobstruoval.

46. Podle navrhovatele se ministerstvo ve věci žalobce mělo snažit dospět k meritornímu rozhodnutí jinak. Mohlo posoudit, zda mu obsah spisu neumožňuje i tak věcně rozhodnout (i zamítavě, pokud žalobce neunesl své důkazní povinnosti), nebo zda nevyslechnout svědky (například předsedu družstva, který se na ministerstvo dostavil). Je nepřiměřené zastavit řízení, aniž by správní orgán zkoušel jiné cesty ke zjištění skutkového stavu. Jediným důvodem zastavení řízení byla existence napadeného ustanovení, podle nějž ministerstvo postupovalo.

47. Napadené ustanovení přitom nezní tak, že se řízení zastaví, pokud jej „nelze věcně dokončit z důvodu absence překladu [myšleno tlumočení]“. Naopak vychází z toho, že ministerstvo může bez bližších podmínek, kdykoliv to samo uzná za vhodné, předvolat žadatele k výslechu a uložit mu (s poučením) povinnost, aby si k němu obstaral tlumočnicka – s tím, že pokud se tak nestane, tak řízení ukončí.

48. Bylo by absurdní, pokud by ministerstvo mělo prostor zneužívat napadené ustanovení tím, že bude předvolávat žadatele k výslechům, které nebudou nutné a ke kterým si žadatelé nebudou schopni obstarávat tlumočnicka – vedlo by to k masovému zastavování řízení. Napadené ustanovení v sobě nadto skrývá i jistý prostor pro svévoli, pokud jde o moment zastavení řízení. Podle svého textu by mělo vést k zastavení řízení již při prvním neobstarání si tlumočnicka pro účely výslechu. Jak ale ukázala projednávaná věc žalobce, ministerstvo si v napadeném ustanovení našlo prostor pro diskreci, která z něj neplyne, a ponechává na vlastní libovůli, kdy řízení zastaví.

49. Skutečnost, že soudní přezkum není vyloučen, protože žadatel může nechat přezkoumat postup správního orgánu, pak neřeší to, že napadené ustanovení upírá procesní cestu k ochraně dotčených hmotných základních práv. Jde proto o porušení procesních závazků z nich plynoucích.

50. Nepřiměřenost napadeného ustanovení nijak nezjemňuje argument vlády, že oproti jiným řízením bývají účastníky řízení podle zákona o pobytu cizinců právě cizinci. Vláda tím podle přesvědčení navrhovatele sama potvrdila nezdůvodnitelnou nerovnost. Neospravedlnila tím, že právě v řízení o žádosti podle zákona o pobytu cizinců je oproti jiným řízením nutné, aby nesplnění povinnosti zajistit si tlumočnicka vedlo k zastavení řízení. Není navíc pravdou, že všechna řízení podle daňového řádu a exekučního řádu jsou zahajována z moci úřední, naopak oba procesní předpisy znají i řízení o žádosti či návrhu.

V. Procesní předpoklady řízení

51. Ústavní soud posoudil, zda jsou splněny zákonem stanovené procesní předpoklady pro projednání podaného návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

52. Podle ustálené judikatury je obecný soud oprávněn navrhnout zrušení takového zákona nebo jeho ustanovení, jehož použití v dané věci je bezprostřední a nevyhnutelné. Zákon (jeho ustanovení) musí bránit tomu, aby bylo dosaženo ústavně konformního výsledku řízení. Nepostačuje tedy hypotetická možnost použití či jiné širší souvislosti zákona (jeho ustanovení) s věcí řešenou obecným soudem (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/25, *Platy soudců XX*, bod 43 a tam odkazovaná judikatura).

53. Ze soudního spisu a ze správního spisu Ústavní soud ověřil, že u navrhovatele je vedeno řízení o správní žalobě proti rozhodnutí komise, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí ministerstva o zastavení řízení podle napadeného ustanovení. Ústavní soud dodává, že i když ministerstvo ve výroku usnesení uvedlo, že rozhodovalo na základě napadeného ustanovení ve znění účinném do 30. 6. 2023, jde toliko o chybu v psaní. Napadené ustanovení bylo naposledy novelizováno zákonem č. 255/2019 Sb. s účinností od 1. 1. 2021 a pozdější novelizace § 169r zákona o pobytu cizinců se netýkaly přímo napadeného ustanovení. Napadené ustanovení je tedy v řízení u navrhovatele bezprostředně použitelné a brání dosažení výsledku, který

navrhovatel pokládá za ústavně konformní. Navrhovatel je tudíž aktivně legitimován k podání návrhu.

54. Napadené ustanovení doposud platí. Návrh na jeho zrušení tedy splňuje i procesní předpoklady řízení podle § 66 a 67 zákona o Ústavním soudu.

55. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené shrnuje, že ve věci byly splněny zákonem stanovené procesní předpoklady pro projednání podaného návrhu.

VI. Upuštění od ústního jednání

56. Ústavní soud rozhodl, aniž nařídil ústní jednání, neboť dospěl k závěru, že by nepřineslo další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

VII. Znění napadeného ustanovení a jeho kontext

57. Podle napadeného ustanovení se usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec:

„prohlásil, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, a neobstaral si na své náklady ve lhůtě stanovené správním orgánem tlumočníka nebo osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočnickem podle zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, ačkoli správní orgán o této povinnosti cizince prokazatelně poučil.“

58. Pro snazší porozumění uvádí Ústavní soud i znění souvisejících nenapadených ustanovení.

59. Ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zní (bez poznámek pod čarou):

„Každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. V řízení o žádosti si žadatel, který není občanem České republiky, obstará tlumočníka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak.“

60. Ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 354/2019 Sb., o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, zní:

„Tlumočnick nesmí provést tlumočnický úkon, jestliže lze mít důvodnou pochybnost o jeho nepodjatosti pro jeho poměr ke věci, účastníkovi řízení nebo jeho zástupci, zadavateli, orgánu veřejné moci, který tlumočnický úkon zadal nebo provádí řízení nebo při jiném postupu správního orgánu, kde má být tlumočnický úkon použit.“

61. Ustanovení § 25 tohoto zákona zní:

„Orgán veřejné moci ustanoví, nebrání-li tomu okolnosti, tlumočníka se sídlem nebo kontaktní adresou v obvodu krajského soudu, v němž má orgán veřejné moci sídlo nebo pracoviště; při výběru tlumočníka orgán veřejné moci přihlídně také k zapsané specializaci. Orgán veřejné moci s tlumočnickem předem projedná zadání tlumočnického úkonu, termín jeho provedení, sdělí tlumočnickovi informace o předmětu tlumočnického úkonu a případně další informace ze

spisu. Jedná-li se o tlumočnický úkon prováděný písemně nebo překladatelský úkon, lze tuto lhůtu na žádost tlumočnicka nebo překladatele výjimečně v odůvodněných případech prodloužit; lhůtu lze prodloužit opakovaně z důvodů hodných zvláštního zřetele.“

62. Ustanovení § 26 odst. 1 tohoto zákona zní:

„Orgán veřejné moci může výjimečně ustanovit ke provedení tlumočnického úkonu i jinou osobu, která není zapsána do seznamu tlumočnicků a překladatelů pro daný jazyk, má potřebné odborné znalosti pro to, aby provedla tlumočnický úkon, a vyslovila se svým ustanovením soubhlas, pokud pro daný jazyk není zapsán žádný tlumočnick, nebo žádný tlumočnick zapsaný v seznamu tlumočnicků a překladatelů nemůže tlumočnický úkon provést, nebo by provedení tlumočnického úkonu tlumočnickem zapsaným do seznamu tlumočnicků a překladatelů bylo spojeno s nepřiměřenými náklady nebo obtížemi.“

63. Ústavní soud rovněž nepřehlédl, že je aktuálně v Poslanecké sněmovně projednáván vládní návrh nového zákona o vstupu a pobytu cizinců, který by měl nahradit současný zákon o pobytu cizinců (Poslanecká sněmovna, 10. období, od 2025, sněmovní tisk 144/0). Podle § 597 odst. 1 písm. o) návrhu by platilo, že „[r]ízení o žádosti se zastaví také, jestliže (...) cizinec prohlásil, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, a neobstaral si na své náklady ve lhůtě stanovené správním orgánem tlumočnicka nebo osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočnickem uvedené v § 26 zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, ačkoli správní orgán o této povinnosti cizince prokazatelně poučil“. Jde tedy o znění shodnou úpravu, jaká je v napadeném ustanovení.

VIII. Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

64. Poté, co Ústavní soud shledal, že jsou splněny procesní předpoklady řízení, přistoupil k přezkumu napadeného ustanovení. V souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se nejdříve zabýval otázkou, zda bylo přijato a vydáno v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

65. Napadené ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo zákonem č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Novelizováno bylo pouze jednou v podstatě z technických důvodů, a to zákonem č. 255/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech a zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích. Slova „uvedené v § 24 zákona o znalcích a tlumočnících“ byla nahrazena slovy „podle zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích“.

66. Z vyjádření komor Parlamentu a z veřejně dostupných sněmovních a senátních tisků, usnesení a stenozáznamů z jednání (<https://www.psp.cz> a <https://www.senat.cz/>) Ústavní soud zjistil, že napadené ustanovení bylo přijato a vydáno v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. To ostatně není navrhovatelem, jinými účastníky ani vedlejšími účastníky nijak zpochybňováno.

IX. Věcný přezkum napadeného ustanovení

67. Podle napadeného ustanovení musí být zastaveno řízení o žádosti, pokud si cizinec ve stanovené lhůtě neopatrí tlumočnicka nebo osobu, která může být tlumočnickem ustanovena.

Toto ustanovení omezuje možnost žadatele domáhat se meritorního rozhodnutí o žádosti u správního orgánu a omezuje též to, co je předmětem navazujícího soudního přezkumu. Jde tedy o omezení práv zaručených čl. 36 Listiny.

68. Ústavní soud níže nejprve shrne obecná východiska své judikatury týkající se práva na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 Listiny. Vysvětlí, že je třeba rozlišovat mezi zákonem stanovenými výlukami ze soudního přezkumu, a mezi „pouhými“ omezeními práva na přístup k soudu. Objasní i to, proč některá omezení práva na přístup ke správnímu orgánu ve svých důsledcích omezují i právo na přístup k soudu.

69. Poté se bude věnovat napadenému ustanovení. Vysvětlí, že i když se toto ustanovení vztahuje na řízení před správním orgánem, omezuje i navazující soudní přezkum. Odůvodní, že nejde o výluku ze soudního přezkumu, ale toliko o omezující podmínku pro přístup k soudu. Poté se Ústavní soud bude zabývat cíli napadeného ustanovení. Vyloží, že znění napadeného ustanovení umožňuje zastavit řízení i v případech, kdy to neslouží k dosažení žádného legitimního cíle, a je proto nutné jej vykládat zužujícím způsobem.

IX.1 Obecná východiska

70. Ustanovení čl. 36 Listiny zní:

- (1) *Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*
- (2) *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*
- (3) [...]
- (4) *Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.*

71. Podle ustálené judikatury je klíčovou součástí práva na soudní ochranu, zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny, právo na přístup k soudu. To nespočívá pouze v právu jednotlivce zahájit řízení před soudem. Jde především o právo na to, aby soud o věci meritorně rozhodl, pokud jednotlivec dodržel zákonem stanovený (a ústavně souladný) postup a podmínky pro podání návrhu k soudu. Namísto práva na přístup k soudu proto někdy judikatura hovoří o právu „na meritorní rozhodnutí“ (nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 24/21, *Ústavnost § 257 písm. j) zákona o zadávání veřejných zakázek*, body 71 a 72).

72. Právo na přístup k soudu není absolutní a lze jej omezit zákonem. S tím ostatně výslovně počítá i Listina, podle níž se soudní ochrany lze domáhat „stanoveným postupem“ a „podmínky a podrobnosti upravuje zákon“ (čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny).

73. Mezi uvedená omezení patří zejména zákonem stanovené (a) výluky ze soudního přezkumu, které jsou ovšem poměrně vzácné, a (b) podmínky pro přístup k soudu, které jsou naopak běžné. Tyto dvě formy omezení práva na přístup k soudu mají odlišný dopad a odlišně se posuzuje i to, zda jde o omezení ústavně souladné. Jde o rozdíly relevantní i v posuzované věci, a proto je třeba se jim nyní věnovat podrobněji.

IX.1.a) *Vyluky ze soudního přezkumu*

74. Nejsilnější formou omezení práva na přístup k soudu je jeho úplné vyloučení. Ústavní pořádek umožňuje zákonodárci svěřit některá rozhodnutí jinému orgánu než soudu a zároveň stanovit, že soudy nemají kompetenci takové rozhodnutí přezkoumávat.

75. Aby byla taková výluka souladná s ústavním pořádkem, musí být ovšem splněny následující podmínky:

- (1) Rozhodnutí vyloučená ze soudního přezkumu se nesmí týkat základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny a obdobně čl. 4 Ústavy; podrobněji nález sp. zn. Pl. ÚS 9/14, *Soudní přezkum rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrné doby*, bod 37).

Základními právy a svobodami se rozumí i hospodářská, sociální a kulturní práva zaručená v hlavě čtvrté Listiny. Tedy mimo jiné i právo na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny (citovaný nález, bod 38 a tam odkazovaná judikatura).

- (2) Ani při vyloučení takových rozhodnutí, která se netýkají základních práv a svobod, ze soudního přezkumu nesmí zákonodárce vybočit z ústavních mezí svého uvážení.

Není totiž na absolutním, ničím neomezeném uvážení zákonodárce, jaká rozhodnutí netýkající se základních práv a svobod vyloučí ze soudního přezkumu. V minulosti již Ústavní soud vyložil, že zákonodárce je ve svém uvážení omezen základními principy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy; nález sp. zn. Pl. ÚS 39/17, *Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí, kterým nebylo uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu*, bod 66 a násl.).

76. Pokud by ze soudního přezkumu byla vyloučena rozhodnutí, která se (1) týkají základních práv a svobod, šlo by o neústavní výlučku. Žádný další přezkum, například zda tato výlučka sleduje legitimní cíle a je přiměřená k jejich dosažení, by nebyl možný, respektive by byl zbytečný. Nemožnost vyloučit rozhodnutí týkající se základních práv a svobod ze soudního přezkumu je totiž ústavním pořádkem výslovně stanovené pravidlo, nikoliv princip. Nepřipouští žádné odchylky či výjimky (nález sp. zn. Pl. ÚS 13/24, *Protiústavnost výlučky soudního přezkumu správních rozhodnutí o vývozním povolení*, body 25 a 30; nález sp. zn. Pl. ÚS 9/14, *Soudní přezkum rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrné doby*, bod 42; nález sp. zn. Pl. ÚS 15/12, *Soudní přezkum rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou*, bod 33; nález sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, *Zrušení některých ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností – vyloučení soudního přezkumu*, část XII).

77. Zákonná ustanovení o výluce ze soudního přezkumu konečně není možné vykládat rozšiřujícím způsobem (extenzivně). Podle judikatury Ústavního soudu naopak platí, že „*v pochybnostech o tom, zda určitý úkon může být předmětem [soudního] přezkumu, či nikoliv, je vždy zapotřebí se přiklonit k závěru, že jej přezkoumat lze*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 23/11, *Vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu*, bod 29).

IX.1.b) *Podmínky pro přístup k soudu*

78. Mírnější formu omezení představuje stanovení určitých podmínek pro přístup k soudu. Příkladem je stanovení lhůt pro podání určitých návrhů, soudních poplatků, nebo třeba povinného zastoupení advokátem. Setkat se ale lze s mnohými jinými omezeními, která jsou mnohdy jen důsledkem skutečnosti, že právo na přístup k soudu již svojí podstatou vyžaduje regulaci státem.

79. Zákonem stanovené podmínky pro přístup k soudu musí:

- (1) sledovat legitimní cíl a
- (2) být přiměřené sledovanému cíli

(nález sp. zn. Pl. ÚS 24/21, *Ústavnost § 257 písm. j) zákona o zadávání veřejných zakázek*, bod 72; stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, *Neprípustnost ústavní stížnosti ve vazbě na posuzování přípustnosti dovolání v civilních věcech*, bod 27).

80. Při posuzování (2) přiměřenosti je obecně zapotřebí, aby zákonná úprava obstála v testu proporcionality (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/18, *K povaze zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb.*, bod 33; nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11, *Ústavnost dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu*, body 40, 41, 44 a 64). Takto přísný standard přezkumu ovšem nemusí být ve všech případech namístě; Ústavní soud jej neuplatňuje například v případě přezkumu lhůt (viz podrobněji nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13, *Rozhodné období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti*, bod 60 a násl. a tam citovaná judikatura).

81. Tříkrokový test proporcionality (aktuálně např. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/25, *CHKO Soutok*, bod 81) se uplatní při posuzování ústavnosti omezující podmínky pro přístup k soudu takto:

- (2.1) Kritérium vhodnosti.

Zkoumá se, zda opatření spočívající v omezení přístupu k soudu je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného legitimního cíle.

- (2.2) Kritérium potřebnosti.

Posuzuje se, zda sledovaného legitimního cíle nelze – ve srovnatelné míře – dosáhnout jiným způsobem, který by do práva na přístup k soudu zasahoval méně nebo vůbec.

- (2.3) Kritérium přiměřenosti v užším smyslu.

Hodnotí se, zda sledovaný legitimní cíl má skutečně převážit nad právem na přístup k soudu.

82. Dále platí, že ustanovení zakotvující podmínky pro přístup k soudu musí být přednostně vykládána tak, aby byla v souladu s ústavním pořádkem a z něj plynoucími požadavky, uvedenými výše, je-li takový výklad možný. Má-li totiž zákonná úprava více myslitelných výkladů, je podle ustálené judikatury třeba zvolit ten, který je souladný s ústavním pořádkem (k prioritě ústavně konformního výkladu viz již nález sp. zn. Pl. ÚS 48/95, *Interpretace zákona v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy*).

83. Zákonodárce (pochopitelně) může zavést podmínky pro přístup k soudu i pro řízení, která se týkají základních práv a svobod. Tedy ve věcech, kde by vyluka ze soudního přezkumu možná nebyla. I řízení týkající se základních práv a svobod běžně podléhají například určitým lhůtám, soudním poplatkům, či v některých případech či fázích povinnému zastoupení advokátem.

84. Konečně je třeba zdůraznit, že nesplní-li jednotlivec zákonnou podmínku pro přístup k soudu, má to za následek, že se soud jeho věcí nebude meritorně zabývat. Například nedodržení lhůty k podání návrhu, nezaplacení soudního poplatku či neobstarání si advokáta v některých řízeních vede k zastavení tohoto řízení či k odmítnutí návrhu. Obdobně by přitom bylo zastaveno řízení či byl odmítnut návrh ve věci, na kterou se vztahuje vyluka ze soudního

přezkumu. V tomto velmi omezeném smyslu lze říci, že nedodržení podmínek pro přístup k soudu má „*takový účinek*“, jaký by měla „*vyluka ze soudního přezkumu*“, jak o tom hovoří nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17, *Procesní záruky v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu*, bod 55. Jinak ale podmínky pro přístup k soudu a vyluka ze soudního přezkumu nemají shodný účinek a posuzují se odlišně, jak bylo výše vyloženo. Navíc odkazovaný nález neposuzoval tehdy napadené ustanovení jako vyluku ze soudního přezkumu, ale jako podmínku pro přístup k soudu (podrobněji viz níže body 100 a 101).

IX.1.c) Vztah mezi omezením přístupu k tzv. jiné právní ochraně a k soudní ochraně

85. Pozornost je nakonec třeba věnovat i tomu, jaký je vztah mezi omezením přístupu ke správnímu orgánu (k tzv. jiné právní ochraně) a k omezení přístupu k navazujícímu soudnímu přezkumu (k soudní ochraně).

86. Rozhodnutí, která zákonodárce světil správním orgánům, obecně podléhají soudnímu přezkumu, pokud se na ně nevztahuje vyluka. Přístup ke správnímu orgánu zákonodárce může, stejně jako přístup k soudu, omezit stanovením určitých podmínek. Obvykle přitom platí, že podmínka pro přístup ke správnímu orgánu je v konečném důsledku i podmínkou pro přístup k soudu.

87. Nedodrží-li jednotlivec například lhůtu k podání návrhu u správního orgánu, nebude se správní orgán jeho návrhem věcně zabývat. Příkladem je opožděné odvolání. Rozhodnutí správního orgánu (podle něhož je odvolání opožděné) sice podléhá soudnímu přezkumu, ale i správní soudy budou zkoumat jen to, zda byla dodržena stanovená lhůta (tedy zda bylo odvolání skutečně opožděné), a nebudou se zabývat meritem věci. Zákonem stanovená lhůta tudíž omezuje možnost domáhat se rozhodnutí o meritu věci nejen u správního orgánu, ale i u soudu. Kromě omezení přístupu k jiné právní ochraně tak jde v tomto smyslu též o omezení přístupu k soudu.

88. K obdobným závěrům dospěl Ústavní soud v již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/17, *Procesní záruky v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu*. Uvedl, že pokud bylo podle tehdy posuzovaného zákonného ustanovení zastaveno správní řízení, bylo možné se proti tomu bránit u správních soudů, ty však mohly posuzovat pouze to, zda byly splněny důvody pro zastavení řízení podle posuzovaného ustanovení. Nemohly se tedy zabývat meritem věci (bod 55 a násl. citovaného nálezu).

89. I z výše uvedeného pravidla ale existují výjimky. Ne každé omezení přístupu ke správnímu orgánu představuje i omezení přístupu k soudu. Ústavní soud například v minulosti dovodil, že omezení možnosti environmentálních spolků účastnit se správních řízení je nezbavuje práva napadat v nich vydaná rozhodnutí u správních soudů; omezení přístupu ke správnímu orgánu se tedy nepromítlo do omezení přístupu k soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17, *K omezení účasti tzv. ekologických spolků ve správních řízeních*, bod 84). Těmito závěry se však Ústavní soud nemusí nyní znovu zabývat. V posuzované věci je třeba zkoumat, zda omezení přístupu ke správnímu orgánu omezuje i přístup k navazující soudní ochraně – tedy možnost se u soudu domáhat ochrany v meritu věci.

IX.2 Souladnost omezení s ústavním pořádkem

90. Podle výše vyložených principů nyní Ústavní soud posoudí i napadené ustanovení.

IX.2.a) Ustanovení omezuje nejen přístup ke správnímu orgánu, ale i k soudu

91. Předně Ústavní soud souhlasí s tou částí argumentací navrhovatele, podle níž napadené ustanovení ve svých důsledcích dopadá nejen na řízení před správním orgánem, ale i na soudní řízení – omezuje rozsah soudního přezkumu, a tím i přístup k soudu. Dojde-li totiž podle napadeného ustanovení k zastavení správního řízení, mohou správní soudy zkoumat již jen to, zda byly splněny v tomto ustanovení zakotvené podmínky pro zastavení řízení. Nemohou se tedy zabývat meritem věci a tím, zda žádost byla či nebyla důvodná.

92. V principu na tom nic nemění ani rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2025 č. j. 8 Azs 99/2023-65 (vydaný až poté, co navrhovatel podal posuzovaný návrh). Podle tohoto rozsudku správní orgány v řízení podle zákona o pobytu cizinců posuzují, zda by zastavení řízení nezpůsobilo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince podle čl. 8 Úmluvy, je-li takový zásah myslitelný a patrný z okolností věci, spisu či namítaný cizincem (bod 41 a násl.). I když by tedy správní soud mohl podle tohoto rozsudku přezkoumat, zda zastavení řízení podle napadeného ustanovení bylo přiměřené z hlediska čl. 8 Úmluvy, nemohl by se v plném rozsahu zabývat meritem věci, tedy důvodností žádosti.

93. Napadené ustanovení tedy ve svých důsledcích představuje nejen omezení přístupu ke správnímu orgánu, ale i k soudu. Zastavení správního řízení totiž brání plnohodnotnému posouzení merita věci (důvodnosti žádosti) nejen správnímu orgánu, ale též soudu.

IX.2.b) Nejde o vyluku ze soudního přezkumu, ale o podmínku přístupu k soudu

94. Dále se Ústavní soud zabýval tím, o jakou formu omezení přístupu k soudu se v případě napadeného ustanovení jedná, zda o *vyluku* ze soudního přezkumu, nebo „pouhou“ *podmínku* pro přístup k soudu. Navrhovatel totiž na některých místech návrhu hovoří o tom, že napadené ustanovení má „účinek vyluky“, což vláda popírá.

95. Nic v napadeném ustanovení nebrání tomu, aby meritorní rozhodnutí o žádostech podle zákona o pobytu cizinců byla přezkoumána soudem; této otázky se napadené ustanovení netýká. Rozhodnutí o zastavení řízení vydaná podle napadeného ustanovení pak soudně přezkoumatelná jsou, což navrhovatel nezpochybňuje. O vyluku ze soudního přezkumu tudíž nejde.

96. Napadené ustanovení toliko podmiňuje právo žadatele na přístup ke správnímu orgánu a k soudu (právo na meritorní rozhodnutí). Vyžaduje, aby si žadatel neovládající jednacím jazykem obstaral ve stanovené lhůtě po poučení správního orgánu tlumočnicka nebo osobu, která může být tlumočnickem ustanovena.

97. Nesplnění této podmínky vede k zastavení správního řízení a v důsledku toho i k vyloučení soudního přezkumu merita věci (tedy přezkumu, zda žádost byla důvodná). Takový účinek má ovšem každá podmínka pro přístup ke správnímu orgánu a soudu, pokud je porušena. Napadené ustanovení tedy představuje podmínku pro přístup k soudu a podle toho je třeba hodnotit i jeho ústavnost.

98. Zda se řízení o žádosti a v něm vydané rozhodnutí o zastavení týká či netýká základních práv, tudíž samo o sobě není klíčové. Bylo by to rozhodné, pokud by šlo o vyluku ze soudního přezkumu – vyluka u rozhodnutí týkajících se základních práv je nepřípustná, takže touto úvahou by celý přezkum i skončil. V posuzované věci však jde o podmínku pro přístup

k soudu, a tak tato otázka rozhodná není. Může to však mít vliv na přisnost přezkumu přiměřenosti dané podmínky.

99. Je proto vhodné uvést, že i když cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené neomezené právo na pobyt na území České republiky (viz již nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/07, *Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se v České republice zdržuje neoprávněně*, bod 37), zastavení řízení o jejich žádosti a znemožnění legálního pobytu se může dotknout jiných základních práv, kterých požívají. A to včetně práva na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 Listiny, jak navrhopatel dovozuje v kontextu věci, kterou se zabývá. V obecnější rovině se pak rozhodnutí o zastavení řízení může dotknout práva na ochranu soukromého a rodinného života, jak dovozuje rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a Evropský soud pro lidská práva (již zmíněný rozsudek č. j. 8 Azs 99/2023-65 a v něm citovaný rozsudek ve věci *Khachatryan a Konovalova proti Rusku* ze dne 13. 7. 2021 č. 28895/14, § 27, či ve vztahu k usazeným migrantům rozsudek ve věci *Mirzoyan proti České republice* ze dne 16. 5. 2024 č. 15117/21, § 76).

100. Ke shodnému závěru o povaze obdobného napadeného ustanovení dospěl Ústavní soud i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/17, *Procesní záruky v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu*, jehož se navrhopatel dovolává. Podle tehdy přezkoumávaného a nakonec nálezu zrušeného § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců se mělo zastavovat řízení o žádosti cizince, který „*podal žádost o vydání povolení ke přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana České republiky nebo ke trvalému pobytu podle hlavy IV a v době, kdy podle tohoto zákona není oprávněn pobývat na území, nebo v době platnosti výjezdního příkazu; to neplatí, pokud je žádost podána v době platnosti výjezdního příkazu vydaného poté, co cizinci uplynula doba oprávnění ke pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany, nebo poté, co se svým prohlášením vzdal azylu*“.

101. Byť šlo o podmínku pro přístup ke správnímu orgánu a následně k soudu dosti neobvyklou, právě tak s ní nakonec nálezu zacházel. Nálezu shledal, že rozhodnutí o zastavení řízení podle napadeného ustanovení se týká základních práv (bod 53). Kdyby nálezu považoval přezkoumávané ustanovení za soudní výlukou, v tomto kroku by přezkum ukončil, neboť rozhodnutí týkající se základních práv ze soudního přezkumu vyloučit nelze. Nálezu se místo toho zabývá legitimními cíli ustanovení a jeho přiměřeností (bod 57), tedy zachází s ním jako s ustanovením upravujícím podmínky pro přístup ke správnímu orgánu a k soudu, a právě v tomto kroku posouzení poprvé dospívá k závěru o neústavnosti dané úpravy (následně shledává i porušení dalších práv v bodě 58). Byla-li jako podmínka pro přístup k soudu posuzována tehdejší – jak již bylo zmíněno, značně netypická – úprava, tím spíše je třeba takto hodnotit i nyní napadené ustanovení.

102. V posuzované věci je tedy třeba zkoumat, zda napadené ustanovení, zakotvující omezující podmínku pro přístup ke správnímu orgánu a v konečném důsledku i k soudu, je ústavně souladné.

IX.2.c) Cíle napadeného ustanovení

103. Protože napadené ustanovení stanoví podmínku pro přístup k soudu, musí v první řadě sledovat legitimní cíl. Jaké cíle napadené ustanovení sleduje (jaký je jeho účel), přitom vyžaduje podrobnější vysvětlení.

104. Napadené ustanovení předně **nemá chránit právo cizince na tlumočníka**. Podle čl. 37 odst. 4 Listiny každý, kdo „*prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka*“. Toto právo se vztahuje na jakékoliv řízení, nejen na řízení před soudy či trestní řízení

(stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 20/05, *Překlad soudních písemností do jazyka účastníka*). Vztahuje se tedy i na řízení o žádostech podle zákona o pobytu cizinců. Z čl. 37 odst. 4 Listiny především plyne, že veřejná moc nesmí bránit tomu, kdo neovládá jednací jazyk, ve využití tlumočnicka. Zda se daný jednotlivec rozhodne tlumočnicka využít, je na jeho rozhodnutí; povinnost si ho opatřit mu z tohoto základního práva pochopitelně neplyne.

105. Samo o sobě napadené ustanovení nijak nepomáhá cizincům v zajištění tlumočnicka. Ani související zákonná úprava nepočítá s tím, že by cizinec měl v některých případech právo na ustanovení tlumočnicka (na rozdíl třeba od úpravy povinného zastoupení advokátem v jiných řízeních). Nikdo z účastníků a vedlejších účastníků ostatně ani netvrdí, že by napadené ustanovení sloužilo k ochraně práva na tlumočnicka. Napadené ustanovení vede pouze k tomu, že cizinci jsou sankcionováni zastavením řízení, pokud si tlumočnicka sami neobstarají. Cílem napadeného ustanovení tudíž není chránit právo cizinců na tlumočnicka. Pro úplnost je třeba dodat, že i kdyby to tvrzeným cílem bylo, napadené ustanovení není způsobitelné jakkoliv dopomoci k dosažení tohoto cíle.

106. Na druhou stranu ale **důvodná není ani argumentace navrhovatele, že napadené ustanovení je s právem na tlumočnicka v rozporu**, tedy že sleduje nelegitimní (zakázaný) cíl. Podle navrhovatele není možné toto základní právo změnit na procesní povinnost a její nesplnění sankcionovat zastavením řízení. Skutečnost, že určité právo účastníka řízení může být i jeho povinností a podmínkou pro přístup k soudu, ovšem sama o sobě není neústavní. Lze se s ní setkat i ve vztahu k jiným základním právům. Například právo nechat se zastupovat advokátem, tedy součást práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny, je v některých řízeních i povinností účastníka. Nesplnění této procesní podmínky rovněž může vést k odmítnutí návrhu či zastavení řízení. Činí-li napadené ustanovení něco obdobného ve vztahu k tlumočnickovi, nelze jej jen proto označit za rozporné s ústavním pořádkem.

107. Navrhovatel netvrdí, že by z čl. 37 odst. 4 Listiny mělo být pro některé případy dovozeno právo na bezplatné ustanovení tlumočnicka, přestože v něm není výslovně zaručeno, na rozdíl třeba od čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vztahujícího se na trestní řízení. Ustanovení § 16 odst. 3 správního řádu, podle něhož si cizinec v řízení o své žádosti musí tlumočnicka zajistit na své náklady sám, navrhovatel nerozporuje ani nenapadá. Tuto otázku proto není třeba blíže zkoumat.

108. Napadené ustanovení fakticky stanoví cizincům, kteří neovládají jednací jazyk, **povinnost obstarat si tlumočnicka, a to v konečném důsledku jako podmínku pro přístup ke správnímu orgánu i k soudu**. Jelikož tato povinnost neslouží k ochraně práva cizince na tlumočnicka, jak bylo vysvětleno, musela být zákonodárcem stanovena ve prospěch správního orgánu. Rozhodne-li se správní orgán, že při určitém úkonu bude s cizincem ústně komunikovat, je povinností cizince zajistit tlumočnicka a takovou komunikaci správnímu orgánu umožnit.

109. Tato povinnost a podmínka pro přístup ke správnímu orgánu a k soudu ovšem musí sledovat legitimní cíl. Správní orgán tedy musí mít legitimní důvod, proč s cizincem potřebuje ústně komunikovat a proč na něj klade břemeno spočívající v nutnosti obstarat tlumočnicka. Jinak by totiž bylo na cizinci, zda se rozhodne služeb tlumočnicka využívat (bod 104 výše).

110. Typickou situací, v níž správní orgán potřebuje s cizincem ústně komunikovat, je provedení výslechu cizince (žadatele). Zákonodárce výslovně stanovil, že správní orgán „*může za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vyslechnout účastníka řízení*“ (§ 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Je povinností cizince se k takovému výslechu dostavit a vypovídat.

Pokud by se totiž k výsledku nedostavil bez vážného důvodu nebo odmítl vypovídat, bude řízení o jeho žádosti rovněž zastaveno [§ 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců]. Výslech cizince, který neovládá jednací jazyk, pochopitelně nelze provést bez tlumočnicka.

111. Napadené ustanovení má přimět cizince, aby si tlumočnicka obstarali sami na vlastní náklady. Ústavní soud akceptuje argumentaci vlády, že jeho **cílem je zabránit obstrukčnímu jednání** některých žadatelů – tedy tomu, aby prohlásili, že neovládají jednací jazyk, a následně si odmítali zajistit tlumočnicka. Stejně tak má napadené ustanovení přispět k **ochraně veřejných financí**, protože tlumočnicka si musí obstarat žadatel na vlastní náklady a sám. Povinnost plynoucí z napadeného ustanovení je tedy stanovena „ve prospěch“ správního orgánu a sleduje tyto dva popsání cíle.

112. Tyto účely lze ostatně dovodit z důvodové zprávy k zákonu č. 222/2017 Sb., jímž bylo napadené ustanovení vloženo do zákona o pobytu cizinců. Cíl spočívající v ochraně veřejných financí je v ní i výslovně vyjádřen. Podle důvodové zprávy napadené ustanovení:

„stanoví procesní důsledek pro případy, kdy cizinec, ač veden snahou o využití svého práva na tlumočnicka, nesplní základní povinnost s tímto jeho právem úzce související, a to že si navzdory poučení správního orgánu ve lhůtě stanovené správním orgánem neobstará na své náklady tlumočnicka splňujícího zákonem stanovené podmínky. Jiným způsobem nelze dnes nesplnění této procesní povinnosti postihnout a správnímu orgánu pak v řadě případů nezbytvá, než resignovat na povinnost stanovenou žadateli ve správním řádu a ustanovit cizinci tlumočnicka na své náklady, které jsou následně složitě a neefektivně na cizinci vymáhány prostřednictvím uložení povinnosti podle § 79 správního řádu.“

113. Naopak obecná tvrzení vlády, že účelem napadeného ustanovení bylo též zajistit efektivní fungování veřejné správy a spravedlivý a předvídatelný postup vůči účastníkům řízení, jako samostatné cíle v posuzované věci přijmout nelze. V podstatě jde totiž jen o jiné vyjádření toho, že napadené ustanovení má bránit obstrukcím (a přispívat tak k vládou zmíněné efektivitě fungování veřejné správy) a že klade břemeno nákladů spojených se zajištěním tlumočnicka na žadatele, a to pod sankcí zastavení řízení (čímž přispívá k postupu v řízení, který vláda označuje za spravedlivý a předvídatelný).

114. Cíle spočívající v zabránění obstrukčnímu jednání a v ochraně veřejných financí jsou legitimní.

IX.2.d) Ústavně konformní zužující výklad

115. Přestože napadené ustanovení sleduje legitimní cíle, návrhovátelem správně upozorňuje na to, že znění napadeného ustanovení umožňuje zastavit řízení i v případech, kdy žádný z těchto cílů přítomen není. To ovšem znamená, že napadené ustanovení je třeba vyložit ústavně konformně, tedy zužujícím způsobem, aby na tyto případy nedopadalo.

116. **Zaprvé** jde o případy, kdy správní orgán má nebo si může opatřit dostatek podkladů k meritornímu posouzení žádosti a nepotřebuje provést výslech cizince (žadatele) ani s ním jinak přímo komunikovat za využití tlumočnicka.

117. Je třeba zdůraznit, že zákon o pobytu cizinců obecně nezakotvuje, že by výslech žadatele (či jiný obdobný úkon vyžadující tlumočnicka) správní orgán musel provést. Jak již bylo zmíněno, výslech žadatele má být prováděn „za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“ (§ 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

118. Správní orgány v řízení o žádostech podle zákona o pobytu cizinců často vycházejí jen z písemných návrhů a dokladů předložených účastníky a ze skutečností obecně či úředně známých. Takový postup byl judikaturou správních soudů obecně aprobován jako dostatečný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019 č. j. 1 Azs 367/2018-34, bod 25; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2020 č. j. 3 Azs 93/2018-34, bod 18).

119. Nic správním orgánům nebrání provádět výslechy svědků (tedy osob odlišných od žadatele). Za určitých podmínek mohou využívat i protokoly o jejich výpovědích z jiných řízení. Že tyto postupy využívají, je rovněž z judikatury správních soudů zřejmé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020 č. j. 2 Azs 344/2018-32; rozsudek ze dne 20. 12. 2018 č. j. 3 Azs 352/2017-31, či rozsudek ze dne 8. 3. 2018 č. j. 7 Azs 387/2017-24, které se navíc týkají zaměstnanecké karty, o jejíž prodloužení jde i v řízení u navrhovatele).

120. Samotný důkaz výsledkem účastníka (žadatele) považuje judikatura správních soudů za důkaz spíše podpůrné povahy, jehož provedení je na místě především tam, kde dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020 č. j. 8 Azs 135/2019-43, bod 21). Využívá se tam, kde nelze rozhodné skutečnosti zjistit jiným způsobem nebo kde vyvstane potřeba postavit najisto určité sporné skutečnosti či vyjasnit rozporná vyjádření cizince či jeho rodinných příslušníků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2020 č. j. 3 Azs 93/2018-34, bod 18). Výslech účastníka řízení je tedy prostředkem k odstranění pochybností o skutkovém stavu. K tomu, aby žadatel vylíčil rozhodné skutečnosti či se vyjadřoval k hodnocení jiných důkazů, mu slouží jiné procesní prostředky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014 č. j. 6 As 147/2013-29, bod 13; rozsudek ze dne 30. 7. 2020 č. j. 6 Azs 161/2020-45, body 33 a 34).

121. Není možné, aby správní orgán zastavil řízení podle napadeného ustanovení v situaci, kdy může o žádosti rozhodnout i bez provedení výslechu účastníka či jiného obdobného úkonu, k němuž by byl zapotřebí tlumočnick. V takové situaci by počínání žadatele nebránilo správnímu orgánu meritorně rozhodnout, a tudíž by nebylo obstrukční. Současně by platilo, že pokud správní orgán nepotřebuje k meritornímu rozhodnutí tlumočnicka, nemusí na jeho ustanovení vynaložit žádné prostředky z veřejných financí. Použití napadeného ustanovení by tedy nesledovalo žádný z legitímních cílů a zastavení řízení by bylo projevem svévole.

122. Lze připustit, že určité náklady mohou být spojené s opatřováním jiných důkazů, například výslechu svědků. Před vynakládáním těchto prostředků ovšem napadené ustanovení veřejné finance ani nemělo chránit. Důvodová zpráva se ostatně zmiňuje toliko o nákladech na tlumočnicka. Stejně tak nemůže napadené ustanovení nic změnit na tom, že výslech žadatele má podpůrný význam a přednostně se skutkový stav zjišťuje jinými důkazními prostředky. Zákodárce má k dispozici jiné nástroje, chce-li, aby v některých případech náklady spojené s prováděním těchto jiných důkazů nenesl stát.

123. Vyžadovat výslech žadatele (k němuž je třeba tlumočení), přestože lze skutkový stav zjistit i jinými důkazními prostředky, by bylo možné tehdy, bylo-li by dokazování těmito jinými důkazními prostředky spojeno s nepoměrnými obtížemi. V takovém případě by žadatel skutečně mohl obstruovat tak, že nezajistí tlumočení ve snaze přimět správní orgány k tomu, aby dokazování prováděly jiným způsobem, který ale bude nepoměrně obtížnější a povede k protahování řízení a značnému nárůstu nákladů s ním spojených. Nalezení přesné hranice, kdy už jde o nepoměrné obtíže, je ovšem primárně úkolem správních soudů.

124. Napadené ustanovení je třeba vykládat zužujícím způsobem tak, že **zastavit řízení podle napadeného ustanovení lze jen tehdy, nemůže-li správní orgán o žádosti meritorně rozhodnout bez využití tlumočnicka.**

125. **Zadruhé** jde o případy, kdy cizinec usiluje o splnění povinnosti opatřit si tlumočnicka nebo osobu, která může být tlumočnickem ustanovena, ale správní orgány (a posléze soudy) mají jiný názor na to, zda konkrétní osoba může tlumočnické služby poskytnout.

126. Napadené ustanovení odkazuje na úpravu zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích. Podle něj může správní orgán ustanovit k provedení tlumočnického úkonu jinou osobu než zapsaného tlumočnicka tehdy, není-li žádný zapsaný tlumočnick k dispozici, nebo pokud by „*provedení tlumočnického úkonu tlumočnickem zapsaným do seznamu tlumočnicků a překladatelů bylo spojeno s nepřiměřenými náklady nebo obtížemi*“ (§ 26 odst. 1 tohoto zákona). Žadatel ovšem pochopitelně může mít jiný právní názor než správní orgány (a posléze soudy) na to, zda je zajištění zapsaného tlumočnicka spojeno s „*nepřiměřenými*“ náklady nebo obtížemi.

127. Žadatel se tedy může ke správnímu orgánu dostavit s jinou osobou než se zapsaným tlumočnickem, neboť se domnívá, že opatření zapsaného tlumočnicka by bylo spojeno s „*nepřiměřenými*“ náklady či obtížemi. Správní orgán ale může dospět k závěru, že zajištění zapsaného tlumočnicka by naopak nebylo spojené s takovými nepřiměřenými obtížemi či náklady. V takovém případě mu znění napadeného ustanovení umožňuje řízení zastavit. Proti tomu se žadatel sice může bránit u soudů, ale ty by zkoumaly pouze to, zda opatření zapsaného tlumočnicka bylo spojeno s nepřiměřenými náklady či obtížemi. Soudy by se přitom mohly ztotožnit s názorem správního orgánu, že opatření zapsaného tlumočnicka nebylo nepřiměřené. V konečném důsledku by tedy žadatel byl zastavením řízení sankcionován za to, že předem neodhadl názor správních orgánů a soudů na přiměřenost nákladů a obtíží spojených s opatřením zapsaného tlumočnicka. Obrazně řečeno by byl tedy „trestán“ za to, že se předem „netrefil“ do jejich právního názoru.

128. Ústavní soud nepovažuje za přijatelné, aby k zastavení řízení (a omezení rozsahu soudního přezkumu) vedlo jen a pouze to, že žadatel má jiný právní názor než orgány veřejné moci. (srov. obdobně stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, *Nepřípustnost ústavní stížnosti ve vazbě na posuzování přípustnosti dovolání v civilních věcech*, bod 36, podle něhož nelze dovolatele sankcionovat odmítnutím dovolání pro vady „*pouze pro odlišný právní názor*“).

129. V popsané situaci nelze hovořit o tom, že by žadatel záměrně neplnil svou povinnost opatřit si tlumočnicka, nebo že by dokonce obstruoval. Stejně tak nelze hovořit o tom, že by správnímu orgánu hrozilo, že bude muset sám vynaložit náklady na ustanovení tlumočnicka. Ani cíl spočívající v zabránění obstrukcí, ani cíl spočívající v ochraně veřejných financí tudíž není dán. V uvažovaném případě tedy musí správní orgán žadateli poskytnout další lhůtu k opatření (řádného) tlumočnicka.

130. K obdobné situaci může dojít v případě, že si žadatel opatří zapsaného tlumočnicka nebo jinou osobu, která by sice obecně mohla být tlumočnickem ustanovena, avšak v dané věci nebude moci tlumočnické úkony provádět, neboť je dána důvodná pochybnost o její nepodjatosti (§ 18 odst. 1 zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích). I kdyby byl žadatel obecně poučen o tom, že podjaté osoby nemohou tlumočit, může se lišit právní názor žadatele a správních orgánů (a posléze soudů) na to, zda je u konkrétní osoby dána důvodná pochybnost o nepodjatosti. I zde platí, že okamžité zastavení řízení by neplnilo žádný legitimní účel. Žadatel by neměl být sankcionován zastavením řízení jen proto, že předem neodhadl názor orgánů veřejné moci na podjatost osoby, která měla tlumočit. Teprve pokud

by si žadatel opakovaně obstarával osoby vyloučené pro podjatost, bylo by zřejmé, že jde o obstrukci a neplnění povinnosti obstarat si sám a na své náklady tlumočnicka.

131. Napadené ustanovení je tedy dále třeba vykládat zužujícím způsobem tak, že **zastavit řízení lze až v případě, neplní-li žadatel svou povinnost obstarat si tlumočnicka či osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočnickem podle zákona o soudních tlumočnickách a soudních překladatelích.**

132. Ústavní soud podotýká, že zužující (ústavně konformní) výklad souvisejících ustanovení zákona o pobytu cizinců je běžný i v judikatuře správních soudů. Již zmíněný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2025 č. j. 8 Azs 99/2023-65 vyžaduje, aby správní orgán za stanovených podmínek posuzoval, zda zastavení řízení o žádosti cizince nezpůsobí nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života, čímž zužuje prostor, kdy mohou být řízení podle dotčených ustanovení zastavena. Krajské soudy se dokonce zabývaly tím, zda byl výslech nezbytný v případě, kdy řízení bylo zastaveno pro neobstarání si tlumočnicka (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2024 č. j. 30 A 59/2023-53) či v případech, kdy se cizinec nedostavil k výslechu či odmítl vypovídat (např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2022 č. j. 59 A 25/2021-67, body 41 až 43; či rozsudek Krajského soudu v Plzni z dne 22. 6. 2022 č. j. 77 A 132/2021-51, bod 37).

133. Je-li napadené ustanovení vyloženo výše popsaným zužujícím způsobem, nemůže způsobit neústavní následky, proti nimž navrhovatel brojí. Je-li možné o žádosti meritorně rozhodnout i bez využití tlumočnicka, nelze řízení zastavit. Pokud bez využití tlumočnicka není možné meritorně rozhodnout, ale žadatel usiluje o splnění své povinnosti si tlumočnicka obstarat (neobstruuje), rovněž nelze řízení zastavit.

IX.2.e) K dalším námitkám navrhovatele

134. Provedený ústavně konformní výklad řeší podstatu neústavnosti napadeného ustanovení, na kterou navrhovatel poukazoval. Z argumentace navrhovatele je patrné, že by napadené ustanovení i podle něj mohlo být ústavně konformní, pokud by se týkalo jen případů, kdy obstrukční postup žadatele spočívající v neopatrění si tlumočnicka brání meritornímu rozhodnutí (body 20 a 47 výše).

135. Přesto je vhodné se k části navrhovatelovy argumentace ještě vrátit. Podle navrhovatele by napadené ustanovení mohlo být nahrazeno úpravou, která by umožňovala ukládat žadatelům v případě neplnění povinnosti opatřit si tlumočnicka pořádkové pokuty. Ani ukládání pořádkových pokut však nemusí vést k tomu, že si žadatel opatří tlumočnicka, a umožňuje mu tedy obstruovat. Navíc pokuta nemusí být dobrovolně uhrazena a její vymáhání může být stejně obtížné, jako dříve bylo – podle tvrzení vlády a důvodové zprávy – vymáhání nákladů za již poskytnuté tlumočnické úkony po žadatelích. Nejde tedy o alternativu, která by umožnila dosáhnout sledovaných cílů „*ve srovnatelné míře*“, jak to v rámci testu proporcionality vyžaduje kritérium potřeby (bod 81 výše).

136. Navrhovatelem zmiňovaná alternativa, která spočívá ve vybírání záloh na náklady tlumočení, by byla o něco lepším řešením. Pokud by cizinci skládali zálohu na tlumočné, významně by se tím omezila možnost, že by tlumočení musela hradit veřejná moc. Zátěž a náklady se ovšem nepojí jen se samotným placením tlumočnických úkonů, nýbrž již se samotným nalezením tlumočnicka. Je třeba připomenout, že podle navrhovatelem nezpochybněného § 16 odst. 3 správního řádu si cizinec v řízení o žádosti musí tlumočnicka obstarat nejen „*na své náklady*“, ale i „*sám*“. Ne pro všechny jazyky jsou přitom k dispozici

zapsaní tlumočníci (viz <https://seznat.justice.cz/>, kde nefigurují všechny jazyky, a i pro některé tam uvedené jazyky v době rozhodnutí není zapsaný tlumočník, například pro barmský jazyk, nebo je pro ně zapsaný jen jediný tlumočník, například pro estonský či thajský jazyk). Nalezení jiné vhodné osoby, která může být tlumočnickem ustanovena, nemusí být triviální úkol. Tato okolnost by pak poskytovala žadatelům i prostor obstruovat prohlášením, že ovládají toliko některý z méně obvyklých cizích jazyků.

137. Pro úplnost je třeba dodat, že přijetí této argumentace navrhovatele by zpochybňovalo ústavnost i řady jiných ustanovení. Zejména jde o povinnost účastníka (žadatele) předložit na výzvu správního orgánu úředně ověřený překlad dokumentu vyhotoveného jinak než v češtině (§ 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců; § 16 odst. 2 správního řádu). I zde by bylo možné tvrdit, že při uhrazení zálohy si má správní orgán zajistit překlad sám. Jak již bylo uvedeno, taková argumentace se ale přesvědčivě nevypořádává s další zátěží a náklady spojenými s opatřováním překladu.

IX.2.f) *Shrnutí*

138. Ústavní soud přezkoumal napadené ustanovení ve výše uvedeném rozsahu. Shledal, že napadené ustanovení lze vyložit tak, aby nezpůsobovalo namítané neústavní důsledky. Ve světle vznesených námitek navrhovatele tedy není nutné napadené ustanovení zrušit, je však třeba jej ústavně konformně vykládat. Napadené ustanovení, takto vykládáno, tedy **umožňuje zastavit řízení o žádosti jen tehdy, neplní-li žadatel svou povinnost obstarat si tlumočníka či osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočnickem, a zároveň nelze-li bez využití tlumočníka o žádosti meritorně rozhodnout**. Pokud by správní orgány zastavily řízení a tyto podmínky splněny nebyly, správní soudy takové jejich rozhodnutí zruší. V dalším řízení pak bude mít žadatel možnost domáhat se meritorního rozhodnutí o své žádosti nejprve u správního orgánu a poté přezkumu merita věci u správního soudu. Bude mu tedy zachován přístup k soudu ve vztahu k meritu věci.

139. Zamítnutí návrhu na zrušení napadeného ustanovení neznamená, že ze všech dalších myslitelných pohledů jde o ustanovení souladné s ústavním pořádkem. Nynější rozhodnutí totiž zakládá překážku věci rozsouzené jen v rozsahu zkoumaných důvodů protiústavnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 52/23, *Chirurgický zákrok včetně sterilizace jako podmínka úřední změny pohlaví*, body 39 a 40).

140. Judikatura navíc může vymezit i další podmínky, které musí být splněny, aby bylo možné řízení zastavit. Jednou z nich je například opakovaně připomenutá povinnost za stanovených podmínek posuzovat, zda zastavení řízení o žádosti cizince nezpůsobí nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života, jak plyne z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2025 č. j. 8 Azs 99/2023-65. Další podmínky mohou plynout z unijního práva, které by navíc mělo aplikační přednost. Proto Ústavní soud zdůrazňuje, že výše provedený výklad se **nijak nedotýká dalších případných podmínek pro zastavení řízení**.

X. Závěr

141. Znění napadeného ustanovení umožňuje zastavit řízení i v případech, kdy není naplněn žádný z legitimních cílů tímto ustanovením sledovaných. V této podobě by ustanovení způsobovalo neústavní omezení základního práva na přístup k soudní ochraně podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

142. Napadené ustanovení je však možné vykládat zužujícím způsobem. Tedy tak, že umožňuje zastavit řízení o žádosti jen tehdy, neplní-li žadatel svou povinnost obstarat si tlumočníka či osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočnickem, a zároveň nelze-li bez využití tlumočníka o žádosti meritorně rozhodnout. Není jej tedy třeba rušit.

143. Ústavní soud proto výrokem I zamítl návrh na zrušení napadeného ustanovení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a ve výroku II shrnul, jaký výklad napadeného ustanovení je třeba volit.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 24. června 2026

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu