

MEZINÁRODNÍ OCHRANA V ROZHODOVACÍ ČINNOSTI ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

JANA FILIPOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevek sa zaoberá rozhodovací činnosťou rozšíreného senátu Nejvyššího správního soudu na poli institutu mezinárodní ochrany. Nejprve obecně vymezuje význam a podstatu rozhodování rozšíreného senátu Nejvyššího správního soudu coby garanta jednotnosti právních názorů ve správním soudnictví. Hlavní pozornost je věnována jednotlivým otázkám, které byly řešeny rozšířeným senátem v oblasti azylu a doplňkové ochrany. Príspevek v této souvislosti rovněž poukazuje na aktuální hmotněprávní i procesní aplikační problémy v azylovém právu.

Key words in original language

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu; sjednocování judikatury; mezinárodní ochrana; azyl; doplňková ochrana.

Abstract

The paper deals with decision-making activities of an extended board of the Supreme Administrative Court in the field of the international protection. First, it generally defines the scope and the nature of the activity of an extended bench of the Supreme Administrative Court, which is the guarantor of the consistency of decisions in the administrative justice. The main attention is paid to the particular issues of asylum and subsidiary protection that were decided by an expanded bench. In this context, the contribution points out to the current substantive and procedural application problems in asylum law as well.

Key words

Extended bench of the Supreme Administrative Court; Unity of decision-making; International protection; Asylum; Subsidiary protection.

1. ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je vymezit a přiblížit rozhodovací činnost rozšíreného senátu Nejvyššího správního soudu na poli institutu mezinárodní ochrany. Tato činnost se neomezuje toliko na "vlastní" rozhodování o poskytování azylu nebo doplňkové ochrany, ale vyjadřuje se i k mnoha procesním institutům, které se aplikují v rámci přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví. Na rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany nemá přirozeně vliv pouze zákonodárná složka moci a jí přijímané právní předpisy či praxe správních orgánů, ale rovněž i složka moci soudní,

jejíž význam je zcela nezpochybnitelný, a je proto třeba věnovat soudnímu rozhodování patřičnou pozornost.

2. OBECNĚ K VÝZNAMU ČINNOSTI ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU A JEHO PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ

Soudce je vázán zákonem.¹ Nelze však mít pochyb, že je při svém rozhodování poután rovněž i judikaturou, a to i přesto, že se české právo řadí do kontinentálního právního systému, ve kterém soudní judikatura sice nemá povahu formálně závazného precedentu, nýbrž má normativní právní sílu. Jestliže soud dovodí aplikovatelnost judikatury kupř. skrze právní principy, musí právní závěry v předmětné judikatuře vyslovené respektovat a tudíž i aplikovat.² Jednotné a předvídatelné rozhodování soudů je předpokladem důvěryhodnosti soudní moci obecně i právní jistoty účastníků řízení. Ostatně jedním z projevů zásady legitimního očekávání je, aby rozhodovací praxe (zde Nejvyššího správního) soudu byla jednotná a aby nezaváděla příčinu k pochybnostem, jaký právní názor soud skutečně zastává. Ustálený právní názor vtělený do většího počtu rozhodnutí nadto podstatně zvyšuje přesvědčivost soudního rozhodování jako celku. Nejvyšší správní soud, byť jeho rozhodovací činnost probíhá v jednotlivých senátech, je jedním tělesem, které by vůči „vnějším“ subjektům, zejména pak účastníkům řízení a krajským soudům, mělo působit jednotně a nerozporně.

Jednou z funkcí Nejvyššího správního soudu je funkce integrační³ spočívající ve sjednocování a dohledu nad zákonností judikatury. Jednotnost soudního rozhodování je zajišťována několika nástroji, přičemž je třeba rozlišovat mezi dohledem nad jednotností a samozřejmě i zákonností rozhodování ve správním soudnictví jako celku a dále pak jednotností rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu samotného. Zatímco v prvním případě se tak děje obecně prostřednictvím rozhodování Nejvyšším správním soudem o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví⁴, jednota právních názorů

¹ Čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky.

² Kühn, Z. Bobek, M. Polčák, R. Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce judikaturou. Praha: Auditorium, 2006, s. 41.

³ R. Pomahač rozlišuje tři funkce Nejvyššího správního soudu, a sice funkci adjudikační, integrační a administrativní. Srov. Pomahač, R.: Nejvyšší správní soud. s. 58- 65. In. Vopálka, V.: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha : ASPI, a.s. 2005.

⁴ Předmětná funkce ve vztahu ke krajským soudům nachází své legislativní zakotvení v ustanovení § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (s. ř. s.).

Nejvyššího správního soudu⁵ je zajišťována zejména prostřednictvím rozšířeného senátu, jehož působnost je vymezena v § 17 s. ř. s.⁶ a konkretizace postupu při jeho činnosti pak v § 68 an. jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.⁷

Dále je možno rozeznávat pravidelné i nepravidelné prostředky sloužící k naplňování integrační funkce kasačního soudu. Prostředkem pravidelným a "řádným" je vydávání Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v níž se uveřejňují vybraná zásadní rozhodnutí krajských soudů i Nejvyššího správního soudu. K publikaci rozhodnutí ve Sbírce je třeba schválení plénem⁸, čímž je správnost vyjádřeného právního názoru stvrzena podstatnou částí soudců, nejenom rozvrhem práce přiděleným senátem, a je tak deklarován jeho význam i pro budoucí rozhodovací praxi. Sjednocování judikatury Nejvyššího správního soudu prostřednictvím rozšířeného senátu je prostředkem nepravidelným, lze říci působícím ad hoc. Jestliže není určitý právní názor obsažený v konkrétním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v souladu se zákonem, a nebyl odstraněn např. skrze ústavní stížnost, soudní řád správní nabízí možnost nápravy nastalého negativního jevu, a to právě skrze rozšířený senát. Toto těleso coby garant jednoty rozhodování představuje v oblasti správního soudnictví základní prostředek ke sjednocování rozporné judikatury nebo k překonávání nesprávných či již nevyhovujících právních názorů⁹; pojem „právní názor“ je přitom obecně třeba chápat ve smyslu *ratio decidendi* a nikoliv jako

⁵ S podobnými sjednocovacími mechanismy se lze setkat i u Nejvyššího soudu (dospěje-li senát při rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu, postoupí věc ve smyslu § 20 zákona o soudech a soudcích k rozhodnutí velkému senátu příslušného kolegia) i Ústavního soudu (§ 13 a § 23 zákona o Ústavním soudu). Tím, že je proces sjednocování právních názorů u všech typů "nejvyšších" soudů založen na obdobném principu, stává se tento sjednocující mechanismus obecným prostředkem v soudnictví jako celku.

⁶ Ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s.: „*Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*“

⁷ Jednací řád Nejvyššího správního soudu je v elektronické formě rovněž dostupný na: http://www.nssoud.cz/dokumenty/jednaci_rad_01_2007_1.doc.

⁸ Tj. nadpoloviční většinou přítomných soudců.

⁹ Stav, kdy je právní názor vyjádřený v soudním rozhodnutí předložen k posouzení rozšířenému senátu, automaticky neznamená, že je založen na nesprávných výchozích úvahách. Judikatura správních soudů není a nemůže být rigidní a neměnná. To, že nevyhovuje, může být rovněž způsobeno společenským vývojem, který již není kompatibilní s daným rozhodnutím. Tedy, tak jak jsou proměnlivé společenské poměry, měly by být proměnlivé i právní závěry soudů.

obiter dictum.¹⁰ Rozhodování v rozšířeném senátu by mělo být chápáno jako mimořádný mechanismus. Senát zvažující postoupení věci rozšířenému senátu by měl nejprve důkladně posoudit, zda nastolená právní otázka skutečně koliduje s již vysloveným právním názorem, nebo zda se nejedná toliko o akademický – abstraktní - problém.¹¹

Rozšířený senát zpravidla rozhoduje usnesením, kdy posléze věc vrátí předkládajícímu senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí. V některých případech je možné, aby nejenom zaujal potřebný právní názor, ale aby např. z důvodů hospodárnosti sám rozhodl i o věci samé. Rozšířený senát rozhoduje rozsudkem tehdy, jestliže se ztotožní s právním názorem, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí soudu. Usnesením rozhoduje, jestliže se předkládajícímu senátu nepodařilo přesvědčit o důvodnosti změně stávajícího názoru a setrvá tak na právním názoru již dříve vyjádřeném.¹²

Výsledné rozhodnutí rozšířeného senátu a v něm vyjádřený právní názor má sice stejnou "sílu" jako (nezpochybněný) právní názor klasického senátu, nicméně skutečnost, že k určité právní otázce zaujal názor právě rozšířený senát, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru.¹³ Jednotlivé senáty mají přirozeně povinnost jej respektovat.¹⁴ Na druhou stranu však výsledné závěry rozšířeného senátu musí být ústavně konformní¹⁵.

¹⁰ I zde mohou samozřejmě existovat výjimky. Každou věc je třeba posuzovat individuálně, se zřetelem k tomu, jakým způsobem byl právní názor ve zpochybňovaném rozhodnutí pojat.

¹¹ Tak se stalo např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Azs 52/2007-98, v němž vyslovil, že v případě, kdy jsou dány důvody pro odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení (neboť místo pobytu neúspěšného žadatele je neznámé), není namístě se zabývat samotnou spornou právní otázkou.

¹² Viz § 71 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77.

¹⁴ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010-95, všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz, dle kterého: „Pokud tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu nevezme při svém rozhodování v úvahu rozhodnutí rozšířeného senátu, jež na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Takové opomenutí, resp. pochybení jednoho senátu však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího tříčlenného senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li posléze uvedený tříčlenný senát právní závěr vyjádřený v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu.“

¹⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56: „Dojde-li po postoupení věci tříčlenným senátem rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ke změně poměrů v tom, že o sporné právní otázce rozhodne

3. ROZŠÍŘENÝ SENÁT A JEHO VLIV NA INSTITUT MEZINÁRODNÍ OCHRANY

Předkládání právních otázek k posouzení rozšířeným senátem představuje relativně využívaný nástroj. Nejinak je tomu v případě řízení o mezinárodní ochraně:¹⁶ rozhodování rozšířeného senátu se zde nevztahuje toliko na hmotně právní instituty azylového práva (ve smyslu § 12 - § 16 zákona o azylu¹⁷), ale vyjadřuje se i k souvisejícím sporným procesně právním instrumentům. Význam rozšířeného senátu na tomto poli lze chápat jednak jako sjednocovací a kontrolní mechanismus a jednak jako autoritativní stvrzení určitého právního názoru na věc, kdy nastolená právní otázka není posuzována klasickým pětičlenným senátem, nýbrž fórem devítičlenným.¹⁸ Skutečnost, že je věc předložena a posuzována rozšířeným senátem, často souvisí s obsahovou kvalitou azylového zákona, který umožňuje vícero navzájem nesouladných výkladů či kvalitou transpozice tzv. procedurální a kvalifikační směrnice do azylového zákona.¹⁹

3.1 HMOTNĚPÁVNÍ ASPEKTY MEZINÁRODNÍ OCHRANY PŘEDLOŽENÉ PŘED ROZŠÍŘENÝ SENÁT

Hmotně právní aspekty azylového práva, které nebyly či stále nejsou jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu pojímány jednotným způsobem, se v současné době²⁰ nesou zejména v linii posuzování vztahu

Ústavní soud nálezem závazným pro všechny orgány a osoby (§ 89 odst. 2 Ústavy České republiky), zanikne příslušnost rozšířeného senátu k rozhodování (...), a ten věc bez dalšího vrátí tříčlennému senátu k projednání a rozhodnutí.“

¹⁶ Otázky vztahující se k institutu mezinárodní ochrany a řízení o ní byly prozatím rozšířenému senátu předloženy ve čtrnácti případech, přičemž o dvou věcech nebylo doposud pravomocně rozhodnuto.

¹⁷ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Viz § 6 odst. 3 a § 8 odst. 3 písm. a) jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. Dříve, kdy azylové otázky byly posuzovány klasickým tříčlenným senátem, rozšířený senát rozhodoval v klasickém sedmičlenném složení.

¹⁹ Směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka a směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

²⁰ Stranou zájmu je pro svou neaktuálnost ponecháno usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 5. 2006, čj. 8 Azs 21/2006-164, dle kterého „výrok rozhodnutí správního orgánu o tom, že na neúspěšného žadatele o udělení azylu se vztahuje nebo nevztahuje překážka vycestování (§ 28 a § 91 zákona o azylu) je podmíněn jen tím, že musí být učiněn současně s rozhodnutím o neudělení nebo odnětí azylu; jen potud jde také o výrok závislý. Soud ve

doplňkové ochrany ke zjevně nedůvodným žádostem o mezinárodní ochranu. Nutno hned úvodem konstatovat, že tato nejednost je s ohledem na komplikovanost a provázanost dané problematiky s unijním právem, i pochopitelná. V tomto směru bylo rozšířeným senátem přijato několik rozhodnutí, která na sebe částečně navazují a vytvářejí rámec chápání a vzájemných vztahů mezi § 12 – § 16 zákona o azylu.

Prvním z tohoto řetězce rozhodnutí je, dle současné podoby azylového zákona již neaktuální, usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2009, čj. 1 Azs 96/2006-80. Tímto usnesením byl překonán dosavadní striktní jazykový výklad § 28 zákona o azylu, a naopak nastolen výklad systematický a objektivně – teleologický (e ratione legis), neboť jím bylo vysloveno, že „*ustanovení § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 200621, je nutno vyložit tak, že pojem rozhodnutí „o neudělení nebo odnětí azylu“ zahrnuje také rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 zákona). V tomto případě je správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování“.*

Citované rozhodnutí bylo přijato těsně před zavedením nového zásadního institutu celého azylového práva, a sice doplňkové ochrany,²² a proto je jeho aplikační dopad malý. Přesto je jeho význam, s ohledem na další vývoj chápání azylového práva, nepopíratelný, neboť, byť se vyjadřuje k již neexistujícímu institutu překážek vycestování, představuje základní východisko současné aplikační praxe v přístupu ke zjevně nedůvodným žádostem, a to v tom smyslu, že i rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu je rozhodnutím, jímž se rozhoduje o mezinárodní ochraně, a dále v přístupu při posuzování možného udělení doplňkové ochrany v případě zjevně nedůvodných žádostí. Toto usnesení tak působí jako jeden z překlenovacích můstků mezi institutem překážek vycestování a doplňkovou ochranou, a to jednak ve vztahu ke koncipování výroku a obsahu rozhodnutí a jednak k pojmání zjevně nedůvodných žádostí o mezinárodní ochrany.

Současné znění § 28 zákona o azylu již neumožňuje výklad, podle něhož by bylo možné zamítnout žádost o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou, aniž by byly posouzeny důvody pro udělení doplňkové

správním soudnictvím proto může zamítnout žalobu proti výroku o neudělení azylu a současně zrušit výrok o tom, že se na žadatele nevztahuje překážka vycestování a v této části vrátit věc k dalšímu řízení správnímu orgánu.“

²¹ „*Pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91).“*

²² Stalo se tak ke dni 1. 9. 2006, novelou azylového zákona č. 165/2006 Sb. Institut doplňkové ochrany obsažený v čl. 15 kvalifikační směrnice byl transponován do § 14a a § 14b zákona o azylu.

ochrany.²³ Posouzení mezinárodněprávní zásady non-refoulement vtělené právě do institutu doplňkové ochrany sice nemusí být obsaženo ve výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, nicméně správní orgán má povinnost se s ní vyrovnat v rámci odůvodnění svého rozhodnutí. Jinou otázkou ovšem je, kdy a v jakém rozsahu tak má správní orgán učinit, a jakým má být postup v případě, kdy tak neučiní. Tendencí správního orgánu zpočátku bylo, že se v případě rozhodování dle § 16 zákona o azylu k otázce neudělení doplňkové ochrany vůbec nevyslovil (příp. tak učinil obecným a velmi stručným způsobem). Právě tato problematika představuje současný trend rozhodování rozšířeného senátu na poli mezinárodní ochrany.

Na tomto místě je třeba předně poukázat na rozhodnutí „klasického“ senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008–78, podle kterého by důvody pro udělení doplňkové ochrany měly být zkoumány samostatně po vyslovení závěru, že jsou zde důvody pro aplikaci a rozhodnutí dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Krajský soud má dle tohoto rozsudku povinnost přihlížet k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí z moci úřední, tedy aniž by žalobce nepřezkoumatelnost ve své žalobě musel konkrétně namítat. V případě, kdy krajský soud přezkoumá rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí. V posuzované věci první pětičlenný senát shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným proto, že soud nezrušil z moci úřední rozhodnutí žalovaného, jímž byla zamítnuta žádost žadatele o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, aniž by se v odůvodnění tohoto rozhodnutí zabýval otázkou možné vážné újmy, která by mohla stěžovateli hrozit v případě návratu do země původu. Žaloba přitom neobsahovala výtky vztahující se k pochybení při posuzování možného udělení doplňkové ochrany.

Oproti těmto striktním požadavkům pak stojí zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008 – 48, zabývající se zejména kvalitou transpozice kvalifikační směrnice a posouzením vztahu § 16 odst. 2 na jedné straně a § 12 a § 14a zákona o azylu na straně druhé. Soud zde odvodil, že přezkum důvodů možného udělení doplňkové ochrany, je již obsažen v třístupňovém testu pro aplikaci § 16 odst. 2, a není třeba důvody pro udělení doplňkové ochrany zkoumat posléze (znovu). Jinak řečeno, dle tohoto rozhodnutí je zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné možné jen tehdy, pokud je žádost zjevně nedůvodná jak z hlediska důvodů ve smyslu § 12, tak i § 14a zákona o azylu.²⁴ Na toto

²³ Viz Kosař, D. [et al.]. Zákon o azylu – komentář. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 341.

²⁴ Viz Kosař, D. [et al.]. Zákon o azylu – komentář. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 257 – 259 a s. 341.

rozhodnutí navazující judikatura dovodila, že závěry vyslovené v tomto rozhodnutí je třeba aplikovat i na jednotlivé důvody obsažené v § 16 odst. 1 azylového zákona.

Shora vymezený názor prvního pětičlenného senátu napadl před rozšířeným senátem druhý pětičlenný senát a přednesl mu otázku, „*zda je krajský soud povinen vyslovit nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, která spočívá v nedostatku důvodů rozhodnutí vždy ex officio nebo pouze tehdy, jestliže tento nedostatek důvodů brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí a posouzení důvodnosti žalobních námitek.*“ Učinil tak z důvodu, že v jím posuzovaném případě žaloba neobsahovala bod vztahující se k neudělení doplňkové ochrany, neboť prostý odkaz na to, že žadateli měl být udělen azyl, resp. doplňková ochrana, nepovažoval za řádně uplatněný žalobní bod. Rozšířený senát byl však při posuzování existence žalobního bodu opačného názoru a v usnesení ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 Azs 10/2009 – 61, vyslovil, že ve věci rozhodované druhým pětičlenným senátem žaloba obsahovala alespoň v nejhrubších obrysech dostatečně formulovaný žalobní bod a v důsledku toho nedošlo ke vzniku rozporu mezi jím projednávanou věcí a věcí, v níž rozhodoval první pětičlenný senát pod sp. zn. 1 Azs 107/2008.

S ohledem na fakt, že rozšířený senát předmětnou problematickou otázku meritorně neposoudil, nadále platí, že i v případech absence žalobního bodu ve vztahu k doplňkové ochraně je krajský a potažmo i Nejvyšší správní soud povinen zrušit takové správní rozhodnutí o zjevně nedůvodné žádosti, které se nevypořádává s § 14a azylového zákona. Nicméně, v podstatě dva měsíce po vydání daného usnesení, byl týž závěr prvního pětičlenného senátu opětovně zpochybněn, a to sedmým pětičlenným senátem, který usnesením ze dne 15. 4. 2010, čj. 7 Azs 79/2009 – 76, postoupil rozšířenému senátu tu samou otázku jako předtím druhý senát, ovšem zdůraznil, že účastník řízení ve vztahu k neudělení doplňkové ochrany v žalobě ničeho nenamítal. Předložení téže otázky představuje již druhý pokus o překonání v podstatě překvapivého rozhodnutí sp. zn. 1 Azs 107/2008. To zajisté není situace obvyklá a nepochybně poukazuje na značnou problematičnost závěrů v tomto rozsudku vyslovených. Jestliže žaloba v případě posuzovaném sedmým pětičlenným senátem skutečně neobsahovala žalobní bod, měl by se rozšířený senát k nastolené aktuální otázce meritorním způsobem vyjádřit.

Nejednotný aplikační přístup při posuzování žádostí jako zjevně nedůvodných dokládá i další, dosud nerozhodnutá, právní otázka v nedávné době předložená před rozšířený senát: pátý pětičlenný senát, zpochybňujíc zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-125, a ze dne 10. 2. 2004, čj. 4 Azs 35/2003-71, vznesl otázku, zda má správní orgán povinnost, v případě, kdy rozhodoval podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, posuzovat tvrzené důvody pro udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu a své závěry k této otázce řádně odůvodnit.

S touto oblastí souvisí i další otázky, které byly předmětem posuzování rozšířeného senátu, konkrétně pak v jeho usnesení ze dne 7. 9. 2010, čj. 4 Azs 60/2007-119. Rozšířený senát se zde zabýval aplikační předností, potažmo vztahem, ustanovení § 15 a § 15a zákona o azylu²⁵ k vedení řízení a zjišťování skutečností dle § 12 a 14a zákona o azylu.²⁶ Zkoumal zde, zda i v případě zjištění skutečností dle § 15 a § 15a zákona o azylu je nutné se zabývat zjišťováním důvodů pro udělení některé z forem mezinárodní ochrany. Nakonec, dle mého názoru správně, uzavřel, že pokud bude v řízení zjištěn některý z důvodů dle § 15 nebo § 15a, správní orgán mezinárodní ochranu neudělí a dále se ve svém rozhodnutí již není povinen zabývat možnou existencí důvodů dle § 12 a § 14a zákona o azylu (pokud nemají vztah k § 15 zákona o azylu), neboť takový postup by postrádal racionální základ.²⁷ Na druhou stranu ale v opačném smyslu zdůraznil, že § 12 a § 15 se spolu úzce prolínají, což je třeba zohlednit při sumě a obsahu otázek pokládaných žadateli při pohovoru, což následně „*umožní komplexní posouzení žádosti a zabrání situacím, aby po případném zrušení rozhodnutí správního orgánu aplikujícího § 15 zákona o azylu bylo nutné začít řízení v podstatě od samého začátku.*“ Předmětná ustanovení azylového zákona nejsou v praxi příliš často užívána, a tudíž nebudilo takové diskuze jako výše uvedená problematika.

3.2 PROCESNĚPRÁVNÍ ASPEKTY MEZINÁRODNÍ OCHRANY PŘEDLOŽENÉ PŘED ROZŠÍŘENÝ SENÁT

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se přirozeně ve své rozhodovací praxi neomezuje jenom na hmotně právní otázky spojené s azylovým právem, ale pochopitelně se vyjadřuje i k problematickým otázkám řízení ve věci mezinárodní ochrany. Neúspěšní žadatelé o udělení mezinárodní ochrany jsou častými²⁸ stěžovateli před Nejvyšším správním soudem. S ohledem na fakt, že zpravidla neovládají český jazyk, neorientují se v českém právním řádu a prostředí a nedisponují dostatečným množstvím prostředků, aby mohly být po celou dobu soudního řízení zastoupeny kvalifikovaným právním zástupcem, je přirozené, že za takovéto situace

²⁵ Tato ustanovení jsou v podstatě exkluzivními klauzulemi, taxativním způsobem vymezujícími případy, kdy v řízení není možné udělit azyl či doplňkovou ochranu.

²⁶ V posuzovaném případě existovalo důvodné podezření, že se žadatel jako člen organizované zločinecké skupiny s mezinárodními vazbami dopustil trestného činu obchodování s lidmi.

²⁷ Svůj závěr opřel mimo jiné o Úmluvu o právním postavení uprchlíků, která se jako celek nevztahuje na osoby vymezené v exkluzivní klauzuli této úmluvy, a to ani v případě čl. 33 zakotvující zásadu *non-refoulement*.

²⁸ Byť s klesající tendencí.

vzniká množství aplikačních problémů, které nebyly jednotlivými senáty řešeny stejným shodným způsobem.

Jednou z těchto potíží, v praxi častou a problematickou, je otázka obsahové a formální kvality žaloby či kasační stížnosti (jinak řečeno dostatečnosti či nedostatečnosti žalobních a kasačních bodů) neúspěšného žadatele o mezinárodní ochranu, a to zejména ve vztahu k § 71 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.²⁹ Hranice mezi bezobsažným konstatováním bez uchopitelné výtky vůči správnímu či soudnímu rozhodnutí a „přezkoumatelným“ žalobním, resp. kasačním bodem je tenká a ne vždy příliš jasná. Vodítko se pokusil poskytnout rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, ve kterém zdůraznil význam konkretizace a individualizace skutkových okolností případu pro vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou ovládající správní soudnictví pohybovat. V tomto ohledu je žalobce (stěžovatel) povinen vylíčit, *„jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost.“* Tento požadavek však nelze chápat v tom smyslu, že by každý žalobní bod musel žalobce subsumovat pod konkrétní právní normu.³⁰ Na druhou stranu však nepostačí obecný odkaz na určitá ustanovení azylového zákona, správního řádu či soudního řádu správního bez souvislosti se skutkovými výtkami.³¹ Není dostačujícím ani povšechné konstatování nedostatečně zjištěného nebo nesprávně hodnoceného skutkového stavu zachyceného ve správním či soudním spise.

V tomto směru je nutno vyzdvihnout význam a kvalitu tohoto rozhodnutí na posuzování jednotlivých žalob i kasačních stížností. Citované rozhodnutí je v současné době korigováno dalším, z mého pohledu poněkud abstraktním, rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78, které ve svých důsledcích snižuje požadavek kvalitně a jasně formulovaného podání a usnadňuje tak pozici i neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu.

Další z oblastí, kterou se zabýval rozšířený senát na poli procesních otázek řízení o mezinárodní ochraně, je určování místní příslušnosti krajského soudu k projednání a rozhodování o žalobě proti nepříznivému - zamítavému rozhodnutí správního orgánu a rovněž i otázka splnění

²⁹ Dle předmětného ustanovení musí být z žalobních bodů patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné či nicotné.

³⁰ Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, takový požadavek označil za přepjatý formalismus.

³¹ Tak se ovšem děje v mnohých formulářových žalobách.

podmínek dle § 106 odst. 4 s. ř. s., tj. (řádného) místa podání kasační stížnosti.

Příčinou vzniklé problematiky je častá fluktuace žadatelů o mezinárodní ochranu ústící v časté měnění místa hlášeného pobytu v průběhu jednotlivých fází (správního i soudního) řízení. Legislativní základ místní příslušnosti v soudním řízení je dán v § 32 odst. 4 zákona o azylu.³² První senát Nejvyššího správního soudu³³ položil rozšířenému senátu k posouzení otázku, zda skutečnost, že se neúspěšný žadatel o udělení azylu v době podání žaloby nachází ve vydávací vazbě, znamená, že: „a) nepřichází v úvahu stanovení místa hlášeného pobytu takového žadatele podle § 77 zákona o azylu a místní příslušnost musí být za takové situace určena Nejvyšším správním soudem podle § 11 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., nebo b) místem hlášeného pobytu je pro účely určení místní příslušnosti sídlo věznice, v níž žalobce v rozhodné době vykonává vydávací vazbu, nebo c) místní příslušnost sice nelze určit podle speciálního ustanovení o místní příslušnosti (§32 odst. 4 zákona o azylu), ale lze ji určit podle obecné úpravy místní příslušnosti obsažené v § 7 odst. 2 o. s. ř.“ Rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 4. 2004, čj. Nad 98/2003-36, ovšem neshledal rozpor v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu a věci se meritorně nezabýval. První senát naopak zavázal, aby se sám³⁴ zabýval otázkou, zda lze věznici (vydávací vazbu) považovat za místo, kde je žalobce hlášen k pobytu ve smyslu § 32 odst. 4 zákona o azylu a v případě, že nikoliv, postupovat podle obecného pravidla určování místní příslušnosti krajského soudu obsaženého v § 7 odst. 2 s. ř. s.

³² K řízení o žalobě je podle § 32 odst. 4 zákona o azylu místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu. Zatímco zákon o azylu obsahuje v ustanovení § 9 explicitní taxativní výčet výjimek z užití správního řádu, v případě soudního řádu správního soudu se tak neděje; tato skutečnost ovšem v praxi nečiní potíže. Byť stanovení aplikačních výjimek má spíše informativní charakter, při zásadě *superflua non nocent* nepochybně přispívá k větší přehlednosti právní úpravy a zabraňuje výkladovým problémům o (subsidiární) použitelnosti *legis generalis*. Tak se ostatně stalo v usnesení ze dne 15. 8. 2006, čj. 6 Azs 184/2005 – 93, v němž se rozšířený senát vyjadřoval ke vztahu „starého“ správního řádu (tj. zákona č. 71/1967 Sb.) a zákona o azylu, který v § 9 v tehdy účinném znění konstatoval, že na řízení o udělení nebo odnětí azylu se nevztahuje oddíl 1 části čtvrté správního řádu. Rozšířený senát zde meritorně vyslovil, že ustanovení § 24 zákona o azylu, upravující doručování, představuje speciální úpravu doručování, která je natolik komplexní, že subsidiární použití správního řádu jako předpisu obecného vylučuje.

³³ Žalobce v žalobě sice uvedl své přechodné bydliště, nicméně v době jejího podání prokazatelně na této adrese nepobýval, neboť se nacházel ve vydávací vazbě nacházející se v oblasti příslušející pod působnost jiného krajského soudu; oba krajské soudy, jejichž místní příslušnost přicházela do úvahy, tuto popřeli.

³⁴ Nejvyšší správní soud následně v usnesení ze dne 12. 5. 2004, čj. Nad 98/2003-40, rozhodl, že vazební věznice není místem hlášeného pobytu ve smyslu § 77 zákona o azylu.

K posuzování místní příslušnosti lze rovněž poukázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2004, čj. Nad 138/2003-26, v němž se restriktivním způsobem vyjádřil k institutu vhodné delegace dle § 9 odst. 2 s. ř. s., a to způsobem aplikovatelným nejenom v případech řízení ve věci mezinárodní ochrany. Rozšířený senát zde vyslovil, že k tzv. vhodné delegaci místní příslušnosti nepostačuje sama o sobě změna místa pobytu žalobce, ale naopak k nastolení této výjimečné procesní možnosti je třeba *"přistoupení dalších okolností, v nichž by projednání věci jiným než místně příslušným soudem znamenalo z komplexního pohledu hospodárnější, rychlejší či po skutkové stránce spolehlivější a důkladnější posouzení věci."*

K druhé vymezené otázce, tj. k situacím, kdy stěžovatel podal kasační stížnost u místně nepřislušného soudu,³⁵ se rozšířený senát vyjádřil v usnesení ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Azs 51/2007-55. Odmítl, aby za včasnou a řádně podanou byla považována taková kasační stížnost, která nebyla podána ve lhůtě u krajského soudu, jenž napadené rozhodnutí vydal, případně u Nejvyššího správního soudu. Současně vyloučil právní závěr Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 48/2004 – 56, dle kterého byla lhůta pro podání kasační stížnosti zachována, jestliže nepřislušný soud stihl podání ještě do konce běhu lhůty doručit soudu příslušnému.

Další, v praxi často řešenou otázkou řízení o mezinárodní ochraně, jsou aspekty právního zastoupení žadatelů před správními soudy, a to jak ustanovování právních zástupců ex officio, tak zastupování na základě plné moci. Rozšířený senát se v rozsudku ze dne 21. 12. 2009, čj. 7 Azs 24/2008-141³⁶, zabýval rozsahem § 35 odst. 8 s. ř. s., tedy tím, zda právo na ustanovení zástupce je třeba vykládat jako právo na (jakéhokoliv) zástupce, tak jak toto bylo dosud pojímáno, anebo jako právo na konkrétního zástupce, kterého neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu v návrhu označil. Rozšířený senát se přiklonil k druhé uvedené možnosti, tedy k právu neúspěšného žadatele na ustanovení konkrétního zástupce. Současně však odmítl pojetí tohoto práva jako práva absolutního. Naopak, právo na konkrétního zástupce je nutné korigovat racionalitou a odůvodněností návrhu.³⁷ Ony racionální důvody mohou spočívat např. v situaci, kdy požadovaný právní zástupce žadatele v minulosti již řádně zastupoval nebo je obeznámen, více než jiné osoby, s jeho věcí či s jejími významnými

³⁵ Tzn. u jiného soudu, nežli u takového krajského soudu, který vydal kasační stížností napadené rozhodnutí, nebo Nejvyššího správního soudu.

³⁶ Sedmý senát výslovně rozporoval právní závěry vyslovené v rozsudku šestého senátu ze dne 8. 9. 2005, čj. 6 Ads 64/2005 – 25.

³⁷ Jak výstižně uvádí D. Kosař: „*tento rozsudek nelze vykládat ve stylu "já chci Sokola, dostanu Sokola"*“. Srov. <http://jinepravo.blogspot.com/2009/12/vanocni-soudni-nadilka.html>.

aspekty. Za jistě další takový rozumný důvod lze považovat to, že účastníkem řízení označený zástupce se specializuje na azylové právo a je tak s touto problematikou náležitě obeznámen. Není tedy dána ani absolutní povinnost soudu vždy ustanovit požadovaného právního zástupce; soud je však povinen své rozhodnutí přezkoumatelným a přesvědčivým způsobem odůvodnit.

Pro úplnost lze dále poukázat, že druhým pólem zastupování neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, kterým se zabýval rozšířený senát v rozhodnutí ze dne 18. 12. 2008, čj. 8 Azs 16/2007-158³⁸, je chápání rozsahu - formulářové (z větší části předtištěné)³⁹ – plné moci udělené advokátovi k zastupování v řízení o kasační stížnosti, a to za situace, kdy Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nastalá rozporná otázka spočívala v tom, zda je daný advokát oprávněn žadatele zastupovat i v následném řízení o správní žalobě a tím pádem, s kým je povinen krajský soud v řízení jednat. Rozšířený senát, v souladu se zásadou „ve prospěch zastoupení“ na tuto otázku odpověděl kladně a vyslovil, že „*plná moc udělená advokátovi k tomu, aby účastníka ve všech právních věcech zastupoval před soudy, obsahující též výslovné zmocnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti v konkrétní věci, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem i poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno.*“

V tomto směru je možné taktéž poukázat na ne vždy jednotnou praxi jednotlivých senátů při určování odměny soudem ustanoveného advokáta ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s.⁴⁰ Zde se již nejedná o rozpory na poli závazných právních názorů, nýbrž o nejednotný aplikační přístup. Předseda Nejvyššího správního soudu podal pro sjednocení v této oblasti návrh na zaujetí

³⁸ Osmý senát zpochybnil přístup k formulářovým plným mocím, tak jak je pojal čtvrtý senát v rozhodnutí ze dne 23. 3. 2005, čj. 4 Azs 199/2004 – 95.

³⁹ V posuzovaném případě tato velmi obecně koncipovaná plná moc zmocňovala advokáta k tomu, aby žadatele „obhajoval, resp. i ve všech právních věcech zastupoval před soudy, orgány státní správy, podnikatelskými subjekty, a aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, neodmítal, jmenoval rozhodce a sjednával rozhodčí smlouvy, to vše i tehdy, když je podle zvláštních právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Tuto plnou moc uděluje i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce a jako zvláštní plnou moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 55 Az 758/2003 - 38 ze dne 31. 8.2004“

⁴⁰ Advokáti ustanovováni ex officio jsou nejčastěji, vedle věcí na poli sociálního zabezpečení, ustanovováni právě ve věcech mezinárodní ochrany.

stanoviska plénem⁴¹ podle § § 12 odst. 2, 19 odst. 2 a 20 s. ř. s., ve spojení s § 50 an. jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, a to kupř. v otázce přiznání odměny za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu v případě, kdy advokát pouze převezme usnesení o ustanovení zástupcem, avšak se svým klientem neuskuteční první poradu.⁴²

4. ZÁVĚR

Výsledek činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nemá vliv toliko na sjednocení vzešlého rozporu v konkrétní věci, ale rovněž ovlivňuje aplikaci a interpretaci práva v budoucích případech. Slouží tedy nejenom jako vodítko pro rozhodování jednotlivých soudů, ale rovněž i pro samotné správní orgány. Na druhou stranu nelze rozhodnutí rozšířeného senátu automaticky považovat za to „nejzásadnější“, co bylo v konkrétní posuzované materii (zde v azylovém právu) vysloveno, neboť nepochybně zásadní rozhodnutí mohou vzejít i z nerozporuplné, popř. dosud neexistující, prejudikatury, kdy tudíž nebylo v dané otázce co sjednocovat. Jinak řečeno, skutečnost, že byla věc posouzena rozšířeným senátem, sama o sobě nepoukazuje na důležitost a zásadnost zkoumaných právních názorů, ale může signalizovat zejména nekvalitu aplikované právní úpravy či různá možná pojetí interpretace nastolené otázky.

Z výše podaného výčtu rozhodovací činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu řešícího otázky institutu mezinárodní ochrany plyne, že podstatná část procesně právních aspektů má široké využití, a to nejenom v rámci aplikace zákona o azylu, ale naopak je možné je využít v celé škále otázek přezkoumávaných v režimu správního soudnictví. Žadatelé o mezinárodní ochranu často, byť nechtěně, v podstatě přispívají k „prověřování“ kvality a odhalování nedostatků soudního řádu správního, který by měl být schopen pružně reagovat na nestandardní situace spojené s tím, že žalobce či stěžovatel není již od počátku řízení řádně zastoupen advokátem na základě plné moci, mění místa pobytu, není schopen jednat a komunikovat v českém jazyce, nemá povědomí o řádné podobě opravného prostředku apod.

Na druhou stranu, hmotněprávní otázky předložené před rozšířeným senátem jsou pak otázkami specializovanými, (interně) zaměřenými výhradně do oblasti mezinárodní ochrany a jednotlivých forem nástrojů ochrany žadatele

⁴¹ K tomu srov. Součková, M.: Prověra rozhodování senátů Nejvyššího správního soudu o náhradě nákladů řízení v agendě kasačních stížností. Správní správo č. 6/2007, str. 403 – 407. Celé znění návrhu je dostupné na http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=60.

⁴² Tato snaha o zajištění jednotného přístupu ovšem (snad prozatím) ustrnula a v současné době se nelze setkat s formalizovanými ucelenými výsledky v podobě požadovaného stanoviska.

před refoulement. Proto jako snad nejvýraznější prvek na tomto poli lze nepochybně označit chápání podstaty rozhodování o zjevně nedůvodných žádostech o mezinárodní ochranu (které jsou v praxi běžně užívaným způsobem rozhodnutí) k dalším institutům azylového práva, zejména institutu doplňkové ochrany, ztělesňující právě pravidlo non-refoulement. Aniž by byl jakkoli předjímán výsledek rozhodnutí v dosud nerozhodnutých věcech, je třeba konstatovat, že aktuální tendence rozšířeného senátu na poli mezinárodní ochrany se vesměs vztahují k zjevně nedůvodným žádostem o mezinárodní ochranu. Tuto skutečnost považují za negativní jev, který současně nastoluje otázku, zda by jednotlivé aspekty rozhodování dle § 16 zákona o azylu neměly být předmětem úvah zákonodárce de lege ferenda.

Literature:

- Kühn, Z. Bobek, M. Polčák, R.: *Judikatura a právní argumentace : teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Vyd. 1. Praha : Auditorium, 2006. 234 s. ISBN 8090378609.
- Kosař, D. [et al.]: *Zákon o azylu – komentář*. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 736. 9788073574765.
- In. Vopálka, V.: *Nová úprava správního soudnictví : soudní řád správní*. Vyd. 1. Praha : ASPI, 2003. 407 s. ISBN 8086395650.
- <http://jinepravo.blogspot.com/2009/12/vanocni-soudni-nadilka.html> [cit. 2010-11-11].
- Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2010-11-11]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/>.

Contact – email

102839@mail.muni.cz