

ŘÍZENÍ VE VĚCECH CIZINCŮ A PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

JANA FILIPOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá vybranými aspekty práva na spravedlivý proces ve správních či soudních řízeních, v nichž jako účastník vystupuje cizinec. Pozornost bude zaměřena především na řízení podle zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců a jejich následný soudní přezkum. Příspěvek se dále zabývá procesními nástroji ochrany cizincova práva na spravedlivý proces a porovnává je s možnostmi českých občanů. Rovněž poukazuje na některé nálezy Ústavního soudu, jimiž byly zrušeny normy cizineckého práva pro rozpor s ústavním pořádkem, zejména právem na spravedlivý proces.

Key words in original language

Spravedlivý proces, správní řízení, správní soudnictví, cizinci, mezinárodní ochrana, pobyt cizinců.

Abstract

The article deals with particular elements of right to fair trial in proceedings and decision making in matters of foreigners. Attention is especially paid to administrative proceeding under the Asylum Act and Residence of Aliens Act and its judicial review. It shows procedural instruments of protection to foreigner's right to fair trial and compares it with options of Czech nationals. The paper also points on judgments of the Constitutional Court that annulled provisions of „foreigner's statutes“ for being in conflict with the constitutionally guaranteed right to fair trial.

Key words

Fair trial, Administrative proceedings, Administrative judiciary, Aliens, International protection, Residence of aliens.

1. K PRÁVU NA SPRAVEDLIVÝ PROCES OBECNĚ, JEHO ZÁKLADŮM I OBSAHU

Spravedlivý proces a jeho institucionální a procesní garance jsou nezbytným prvkem materiálního právního státu, který více či méně intenzivně vytváří podobu jednotlivých zákonných procesů. Spravedlivé procesy v právu slouží k ochraně hmotných práv i k naplnění účelu právní úpravy. Jde o univerzální nástroj aplikovatelný v soudním i správním řízení, tj. v procesních postupech veřejné moci.¹

¹ Právní záruky spravedlivého řízení ovšem již z podstaty věci nemohou být stejného obsahu jako v případě soudního řízení, neboť správní orgán

Jakkoliv projednávání věci ve správním řízení a před správním soudem plní odlišné funkce a spočívá na jiné podstatě, právě právo na spravedlivý proces prostupuje oběma typy řízení.

Právo na spravedlivý proces není jediným právem s přesně vymezeným obsahem. Tvoří jej katalog základních procesních práv subjektu - účastníka řízení - směřujících ke spravedlnosti a kvalitě v procesních postupech soudů nebo orgánů veřejné správy.² Není tedy pouhým bezobsažným abstraktním termínem a stejně tak nemůže být ani všezahrnující. Toto právo nelze interpretovat natolik extenzivně, aby každý prvek celku tvořícího určité správní nebo soudní řízení musel být považován za integrální součást práva na spravedlivý proces.

Základy práva na spravedlivý proces jsou položeny jednak v ústavním pořádku a jednak pramení i z vázanosti České republiky mezinárodními úmluvami, zejména z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod³. Daný článek nepochybně dopadá na soudní orgány. Otázkou však je jeho aplikovatelnost na řízení konané před správními orgány. Správní orgán není ani soudem ani orgánem, který by byl nestranný a nezávislý, proto daný článek není na řízení před správními orgány obecně aplikovatelný.⁴ Není však ani zcela vyloučen, neboť judikatura Evropského soudu pro lidská práva⁵ rozumí pod trestním obviněním i správně trestní obvinění.⁶

rozhodující o veřejných subjektivních právech účastníků řízení není nezávislý ani nestranný, neboť je povolán k ochraně a hájení veřejného zájmu, byť má za stanovených podmínek přihlížet k ochraně soukromých zájmů subjektu.

² K vymezení tohoto pojmu blíže viz Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice : právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde, 2007. 359 s.

³ Tato Úmluva zaručuje každému právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Předmětný soubor práv se dále rozšiřuje v případě, kdy je rozhodováno o trestním obvinění osoby.

⁴ Rada Evropy ovšem oblast správního řízení neopomíjí. Prostřednictvím rezolucí a doporučení (např. Rezoluce Výboru ministrů (77)31 o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů nebo Doporučení Výboru ministrů (80)2 týkající se správního uvážení) formuje principy, kterých by se správní orgány měly při své činnosti držet. Tyto akty však mají toliko doporučující povahu a mohou sloužit toliko jako jakési pomocné vodítko při výkladu a aplikaci.

⁵ Pilotními zde byla rozhodnutí ve věci *Öztürk* proti Německu ze dne 21. 2. 1984 nebo *Engel* a další proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976.

⁶ Tedy rozhodování o správních sankcích v řízení o přestupku nebo jiném správním deliktu.

Ústavněprávně zaručené právo na spravedlivý proces přirozeně náleží zejména do hlavy páté Listiny základních práv a svobod, do skupiny práv na soudní a jinou ochranu, zejména pod čl. 36 odst. 1. Jelikož Listina uvedené právo nedefinuje ani nijak nekonkretizuje, jeho obsah může být vykládán různě intenzivně v závislosti na ten který typ řízení.⁷ Lze jej pokládat za veřejné subjektivní právo⁸, které svědčí každému, tedy jak fyzické, tak i právnické osobě, jak českému občanovi, tak i cizímu státnímu příslušníkovi.

Garantem i vykonavatelem tohoto práva jsou stát a jeho orgány. Právo na spravedlivý proces není ani z ústavněprávního pohledu omezováno jen na soudní řízení či dokonce pouze na řízení trestní. Naopak, spravedlivé má být každé řízení konané podle zákonných norem. Doktrína⁹ a judikatura¹⁰ dovodila, že právo na spravedlivý proces v sobě zahrnuje¹¹ jednak samotné právo na přístup k soudu¹² (orgánu veřejné moci) a jednak právo na spravedlivý průběh soudního řízení¹³ jako je zejména princip nezávislosti a nestrannosti soudce, právo zákonného soudce,¹⁴ právo na obhajobu, právo navrhnout důkazy a vyjadřovat se k nim, právo na přiměřenou délku řízení bez zbytečných průtahů, presumpce nevin, právo na tlumočníka, zásada rovnosti zbraní, zákaz retroaktivity, zásada *in dubio pro reo*, právo na náležitě odůvodnění rozhodnutí a na účinný opravný prostředek.

⁷ Srov. Jelínek, J. et al: Trestní právo procesní. 5. aktualiz. vyd. Praha : Linde, 2007, s. 37.

⁸ Srov. Winterová, A. et al: Civilní právo procesní. 3. vydání. Linde Praha 2004, a.s., s. 208.

⁹ Klíma, K., et al. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. s. 899 - 901; nebo Dančák, B.; Šimíček, V.: Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2000. s. 96.

¹⁰ Plenární nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 54/05.

¹¹ Právo na spravedlivý proces v sobě samozřejmě neobsahuje právo účastníka řízení na to, aby jeho žádosti bylo vyhověno, neboť spravedlivé řízení nelze ztotožňovat s příznivým výsledkem řízení.

¹² S tímto souvisí zákaz *denegatio iustitiae*.

¹³ Srov. např. Repík, B.: Lidské práva v súdnom konaní. MANZ, Bratislava 1999, s. 35.

¹⁴ Za porušení tohoto práva lze označit i situace nejednotného rozhodování napříč jednotlivými soudy či soudními senáty. Taková situace je specificky ve vztahu k cizincům řešena institutem přijatelnosti kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany.

2. NÁROK CIZINCE VE SPRÁVNÍM A SOUDNÍM ŘÍZENÍ NA GARANCI SPRAVEDLIVÉHO ŘÍZENÍ

Přístup ke správním a soudním orgánům je nosným prvkem spravedlivého procesu. Konání spravedlivého řízení je možné považovat za nárok subjektu vůči státu. Ze shora uvedeného je zřejmé, že garance spravedlivého řízení je zaručena všem účastníkům řízení bez vlivu na jejich státní příslušnost. Na druhou stranu cizí státní příslušnost a s tím související aspekty mohou představovat překážku k výkonu tohoto práva ve stejné kvalitě jako je tomu u českých státních příslušníků. Jedním z projevů spravedlivého procesu by proto mělo být i poskytování ochrany osobám, které jsou právě z důvodů své cizí státní příslušnosti ve slabším postavení oproti jiným účastníkům řízení a dorovnávání takových nevýhod. Některé z následně uvedených elementů spravedlivého procesu svědčí především cizincům, jiné všem účastníkům řízení, nicméně mají specifické projevy právě v důsledku přítomnosti cizího prvku.

Obecně je možno v tomto směru právní předpisy rozdělovat na ty, které již ze své podstaty počítají s přítomností zvláštního subjektu v řízení - cizího státního příslušníka, a na ty, kde státní příslušnost účastníka řízení není obecně podstatná. Typickým příkladem první skupiny je zákon o azylu, zákon o pobytu cizinců nebo zákon o nabytí a pozbytí státního občanství.¹⁵ Tyto předpisy alespoň částečně reflektují onu obligatorní přítomnost cizího prvku stanovením zvláštní právní úpravy. Do uvedené skupiny lze částečně zařadit i správní řád coby *lex generalis* pro procesy konané orgány veřejné správy a soudní řád správní. Druhá skupina právních předpisů možnou přítomnost cizího prvku explicitně nereflktuje buď z důvodu, že to pro podstatu řízení není potřebné, resp. proto, že eventuelní aspekty spojené s přítomností cizího prvku jsou ponechány na řešení obecné právní úpravě.

Dále bude pozornost zaměřena na vybrané¹⁶ prvky spravedlivého procesu, a to zejména ve vztahu k řízení o udělení mezinárodní

¹⁵ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu); zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Prvky spravedlivého procesu, jako je zejména právo být slyšen, právo navrhnout důkazy a vyjadřovat se k nim jsou v různých modalitách, v závislosti na tom či kterém typu řízení, společné všem typům soudního řízení a v obecné rovině i jednotlivých formách řízení správního. Proto jim zde není třeba věnovat větší pozornost. Jen stručně lze říci, že azylové řízení je specifické tím, že často není v možnostech žadatele o mezinárodní ochranu důkazně podložit svá tvrzení. Žadatel tak nemusí pronásledování své osoby prokazovat jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpověď; povinností správního orgánu naopak je, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele vyvracejí či

ochrany podle zákona o azylu¹⁷, v němž je pro jeho účel obzvláště třeba trvat na spravedlivém správním řízení i jeho soudnímu přezkumu. Nejvíce prostoru si nepochybně zaslouží právo na tlumočnicka coby hlavní rozlišující kritérium mezi českým a cizím příslušníkem.

2.1 PRÁVO NA PŘÍSTUP CIZINCE K SOUDU

Jedním z esenciálních aspektů spravedlivého řízení je přístup cizince k orgánům veřejné moci, tedy ke správnímu orgánu i soudu. Právu na spravedlivý proces ve správním řízení je poskytována ochrana správními soudy, a to prostřednictvím autoritativního přezkumu rozhodnutí a postupů správních orgánů. Porušením práva na spravedlivý proces není jen neopodstatněné vyloučení určité materie zasahující do základních práv a svobod cizince ze soudního přezkumu, ale i takové vytvoření procesních pravidel, které ve výsledku brání přístupu k soudu *de facto*.

2.1.1 PŘÍPUŠTĚNÍ VĚCI K SOUDNÍMU PŘEZKUMU

Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné jen v případě, že tak stanoví zákon. Současně však platí, že zákon tak může stanovit, není-li to v rozporu s ústavním pořádkem. V případě zákona o azylu není ze soudního přezkumu vyloučeno rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany ani rozhodnutí o zastavení řízení. Stejně tak lze soudnímu přezkumu podrobit i „dílčí“ řízení podle tohoto zákona, jako je rozhodnutí o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku až do vycestování nebo rozhodnutí o nepovolení vstupu na území. Po této stránce je zajištěna spravedlivost řízení v plném rozsahu.

Jiná situace je již v případě zákona o pobytu cizinců, který v § 171 obsahuje vylučující klauzuli, podle které z přezkoumání soudem jsou vyloučena rozhodnutí o odepření vstupu na území; rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se předtím cizinec neoprávněně zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště a rozhodnutí o nevydání zelené karty. Asi nejvíce diskuzí vyvolává otázka možného soudního přezkumu neudělení víza. Nejvyšší správní soud se vyjádřil,¹⁸ že zamítnutí vstupu na území ČR neudělením víza

zpochybňují (viz rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57). Takový přístup je k účastníkům řízení o udělení mezinárodní ochrany, oproti jiným řízením, *de iure* poměrně příznivý.

¹⁷ Nad rámec tématu lze k azylovému zákonu a právu na spravedlivý proces uvést, že zásadní a intenzivní zásah do tohoto práva v zemi původu žadatele o mezinárodní ochranu by při splnění dalších podmínek mohl naplňovat důvody pro udělení azylu podle § 12 nebo doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 As 95/2008-45.

představuje výkon diskreční moci státu. Jestliže není v daném případě cizinci garantována soudní ochrana, nelze konstatovat rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny. Soud ovšem současně dodal, že nevylučuje, že *pro futuro* bude na místě se předmětnou soudní výlukou a jejími dopady zabývat a hledat nová řešení.¹⁹ Ústavní soud již jednou shledal protiústavnost části vylučující klausule. Na základě návrhu Nejvyššího správního soudu konstatoval rozpornost vyloučení rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se předtím neoprávněně zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště ze soudního přezkumu, a to s čl. 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud v derogačním nálezu²⁰ nepochybně, že cizinec nemá subjektivní ústavně zaručené právo na pobyt na území ČR. Listina ovšem nerozlišuje mezi tím, zda se cizinec zde zdržuje oprávněně, či nikoliv. Cizincům přitom nepochybně zaručuje práva, která mohou být vyhoštěním dotčena (např. právo na život a zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, nebo právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života).

2.1.2 STANOVENÍ PODMÍNEK PRO PŘÍSTUP K SOUDU

Ačkoliv je trvale odmítán přepjatý formalismus, je nepochybně nutné stanovit formální podmínky upravující přístup k soudu, a to jak ve vztahu k předmětu řízení obecně, tak i ke konkrétnímu účastníku a jeho případu. Tato procesní pravidla jsou soudním řádem správním nastavena pro všechny účastníky stejným způsobem. Zákon o azylu i zákon o pobytu cizinců nicméně obsahují speciální pravidla pro přípustnost žaloby do soudního přezkumu, která v mnohých případech mohou budít pochyby o jejich ústavní konformitě. Jedním z nich je stanovení lhůt pro podání žaloby v režimu azylového zákona²¹: proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany lze podat žalobu ve lhůtě 15 dnů a v případě, kdy byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v zařízení pro zajištění cizinců, nebo pokud bylo řízení zastaveno z důvodu nepřípustnosti žádosti, pak ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Tzv. superkrátká – sedmidenní – lhůta již jednou byla předmětem posuzování z hlediska ústavní konformity. Ústavní soud vyhověl návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 32 odst. 2 písm. a) zákona o azylu, zakotvujícího sedmidenní lhůtu k podání správní žaloby v případě, kdy byla žádost žadatele zamítnuta jako zjevně nedůvodná ve zkráceném řízení dle § 16 zákona o azylu.

¹⁹ Návrh NSS na zrušení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle nějž jsou z přezkoumání soudem vyloučena rozhodnutí o neudělení víza, pro rozpor s čl. 10 odst. 2 a čl. 36 odst. 2 Listiny, je Ústavním soudem veden pod sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

²¹ § 32 odst. 1 a 2 zákona o azylu Obecně je lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dvouměsíční. U zákona o pobytu cizinců jsou žalobní lhůty stanoveny v § 172 odst. 1 a 2: proti správnímu rozhodnutí musí být žaloba podána do 30 dnů, proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění musí být podána do 10 dnů od jeho doručení.

Ústavní soud²² v dané věci konstatoval, že ani délka žalobní lhůty sama o sobě nemůže být zásadně důvodem pro její zrušení; rozhodné jsou až další kontextuálně působící okolnosti jako je např. zásada dispoziční a zásadu koncentrace řízení, které ve spojení s krátkou lhůtou žadateli o udělení mezinárodní ochrany možnost realizovat soudní přezkum značně ztěžují a v některých případech dokonce znemožňují. Ústavní soud neshledal důvod pro rozlišování mezi žadateli, jejichž žádost byla projednána v klasickém řízení a těmi, o jejichž žádosti bylo rozhodováno ve zkráceném řízení. Soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení nelze vyložit tak, aby to neúspěšnému žadateli dávalo záruku efektivního opravného prostředku. Takto stanovená krátká lhůta své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní. Při zvažování věci přihlédl ke specifické životní situaci, v níž se většina žadatelů o mezinárodní ochranu nachází. S rozhodnutím Ústavního soudu nelze než souhlasit. Jím osvětleným náhledem na problematiku takto krátkých lhůt se otevírá otázka, zda takto nemělo být postupováno i v případě dalších skupin žadatelů vymezených pod dalšími písmeny § 32 odst. 2 zákona o azylu.²³ Domnívám se, že ačkoliv je zde zájem na urychleném přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně, ani 15-ti denní lhůta neposkytuje zjevnou záruku řádné soudní ochrany a nadto ani argumentačně kvalitní žaloby.

Jiným příkladem odmítnutí cizince v jeho přístupu k soudu jsou časté nevyhovující návrhy na zahájení soudního řízení. Žaloby, zejména v azylovém řízení, jsou často podávány ve formulářové podobě s nedostatečnou specifikací konkrétních důvodů návrhu. V případě, kdy žalobce ve stanovené lhůtě nedostatky návrhu neodstraní, soud takové podání odmítne. Na tomto místě lze poukázat na to, že Nejvyšší správní soud ve vztahu k věcem důchodového pojištění vyslovil, že pokud soud rozhoduje o odmítnutí žaloby z důvodu, že účastník řízení přes výzvu soudu svou žalobu nedoplnil, je povinen posoudit, zda i přes tento nedostatek není možno v řízení pokračovat (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Takový postup je obzvláště nezbytný ve věcech důchodového pojištění, kde je soudní přezkum správního rozhodnutí naplněním nejen práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), ale i práv sociálních (čl. 30 Listiny) a kde je realizace práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny) výrazně ztížena z důvodu zpravidla slabšího sociálního postavení žadatele o důchod.²⁴ Obecně panuje shoda, že i žadatelé o mezinárodní ochranu jsou zpravidla ve ztíženém postavení. Je tak nasnadě otázka, zda by nemělo být uvažováno o aplikaci daných závěru i na azylové věci; samozřejmě

²² Nález ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09.

²³ Ústavnímu soudu byl předložen návrh NSS také na zrušení § 32 odst. 2 písm. c) o azylu, aplikovaného v případě nepřipustnosti žádosti. Nicméně, s účinností od 1. 1. 2012, bude celé ustanovení § 32 odst. 2 z azylového zákona vypuštěno a bude ponechána jen 15-ti denní lhůta.

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, čj. 6 Ads 62/2009-27.

s ohledem na konkrétní okolnosti věci. Domnívám se totiž, že ne každý formálně správný postup soudu (správního orgánu), zde odmítnutí žaloby, musí být bez dalšího spravedlivý, nýbrž naopak, i takový postup se může míjet se zásadami spravedlivého procesu. Taková skutečnost by měla být orgánem veřejné moci reflektována.

2.2 PRÁVO NA TLUMOČNÍKA

Nepochybně základním rozdílem mezi českým a cizím státním příslušníkem je obecně znalost či neznalost českého jazyka.²⁵ Jeho neznalost přirozeně brání přímé komunikaci cizince se správním a soudním orgánem a znemožňuje plynulý, tj. hospodárný, průběh řízení. Přítomnost tlumočnicka v řízení pomáhá naplňovat ústavněprávní zásadu rovnosti účastníků řízení. Řízení, při němž účastník nerozumí dění před správním orgánem či soudem, nemůže být spravedlivé. Bylo by proto porušením principů spravedlivého řízení, pokud by cizinec byl znevýhodněn či dokonce vyloučen z možnosti řádného uplatňování a chránění svých práv jen proto, že na dostatečné úrovni neovládá úřední (jednací) jazyk. Právo na tlumočnicka je tudíž zcela správně explicitně zakotveno v ústavním pořádku (čl. 37 odst. 4 Listiny) coby základní právo a bývá považováno za integrální součást práva na spravedlivý proces.²⁶ Právo na tlumočnicka dále zavádí čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.²⁷

2.2.1 PRÁVO NA TLUMOČNÍKA VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Právo na tlumočnicka nelze stejně jako jiné prvky spravedlivého procesu vnímat extenzivně. Předmětné právo ve smyslu zachování ústavních práv je proto třeba vykládat pouze jako právo na přítomnost tlumočnicka v řízení a na možnost předkládat písemnosti vyhotovené v cizím jazyce,²⁸ aniž by orgán veřejné moci výkonu tohoto práva

²⁵ V České republice doposud nebyl přijat zákon celistvě upravující jazykové právo a otázky úředního - státního jazyka.

²⁶ Obecným zákonným odrazem předmětného článku ve správním řízení je zejména § 4 správního řádu, podle kterého je veřejná správa je službou veřejnosti, a proto každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc; dále pak § 6 odst. 2 správního řádu zakotvujícího zásadu procesní ekonomie, v souladu s níž má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co možná nejméně zatěžovány. Zákonná konkretizace je ve správním řízení dána v § 16 správního řádu a v § 76 daňového řádu; v civilním a správním soudním řízení v § 18 o. s. ř., v trestním řízení v § 28 a § 29 trestního řádu.

²⁷ Tento článek má s ohledem na čl. 10 Ústavy ČR v případě rozporu se zákonem aplikační přednost

²⁸ Byť zákon může stanovit další podmínky jako je současné předložení i úředně ověřeného překladu.

bránil, a nikoliv, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, jako povinnost správního orgánu vždy obstarat v konané věci tlumočnicka či překladatele z úřední povinnosti nebo nést náklady spojené s nezalostí úředního jazyka. Ve správním řízení lze obecně rozlišovat mezi řízeními zahajovanými a konanými z podnětu účastníka řízení na straně jedné a z úřední povinnosti na straně druhé. V prvním případě hradí náklady na tlumočnicka a překlad cizojazyčných dokumentů sám cizinec. V případě druhém, nebo pokud tak stanoví zvláštní zákon, nese náklady na tlumočení a na pořízení překladu sám správní orgán, tedy stát.

Výjimku z pravidla, dle kterého náklady spojené s tlumočením v řízení zahajovaného z podnětu účastníka nese žadatel, představuje § 22 zákona o azylu.²⁹ Povinnost, aby byl žadatel o mezinárodní ochranu po celou dobu řízení bezplatně poskytnut tlumočnick³⁰, nelze v žádném případě vnímat jako porušení principu rovnosti cizinců před správním orgánem ani jako diskriminující vůči jiným správním řízením s cizím prvkem ani vůči jiným cizincům. Řízení o udělení mezinárodní ochrany je založeno na humanitárním principu a mezinárodních závazcích České republiky.³¹ Proto je zcela legitimní, pokud je žadatelům poskytován vyšší standart ochrany nežli v případě jiných (i cizineckých) řízeních a pokud je na samotné řízení třeba klást zvýšené požadavky na spravedlnost řízení. Právě s ohledem na charakter řízení ve věci mezinárodní ochrany mám za to, že nepřítomnost, resp. odmítnutí přítomnosti, tlumočnicka v jakémkoliv fázi tohoto správního řízení³² lze považovat za porušení principu spravedlivého řízení. Pro garanci práva na tlumočnicka cizinec

²⁹ Žadatel o mezinárodní ochranu má právo jednat v řízení v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět.

³⁰ § 23 odst. 3 zákona o azylu stanoví, že z důvodů hodných zvláštního zřetele, nebo na výslovnou žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany, zajistí ministerstvo vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví. Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany doporučuje, aby tlumočnickem byla ustanovena osoba stejného pohlaví, jako je žadatel, aby dokázal vhodně reagovat na citlivé kulturní/náboženské otázky a na osobnostní faktory (věk, úroveň vzdělání) žadatele. I kdyby některý z kvalifikovaných tlumočnicků plně splňoval daná kritéria a správní orgán by přesto zvolil jinou osobu, nemohlo by se jednat o porušení principu spravedlivého řízení, neboť volba takto vhodného tlumočnicka je spíše vstřícným krokem ze strany správního orgánu a nikoliv nárok účastníka řízení.

³¹ Zajištění a bezplatné poskytnutí tlumočnicka je jedním z prostředků právní pomoci žadatel, který v řízení prokazuje, že se nemůže vrátit do země původu.

³² Tedy od povinnosti policie informovat cizince o možnosti učinit prohlášení o mezinárodní ochraně až po finální seznamování s obsahem správního rozhodnutí při jeho doručování).

vstupující do „azylové“ procedury ve formulářové žádosti³³ sděluje, v jakých jazycích je schopen se dorozumět a v případě, že ovládá vícero jazyků, může si dále zvolit, ve kterém jazyce bude správní řízení (zejména tedy pohovor) veden. Na tomto místě lze zmínit možnou situaci, kdy správní orgán obstará tlumočnicka (např. ve fázi seznamování se s důvody rozhodnutí) z jednoho z jazyků, o němž žadatel sice prohlásil, že je schopen se v něm dorozumět, avšak se nejedná o jazyk, ve kterém projevil svou vůli, aby bylo řízení vedeno, příp. o jazyk, v němž bylo vedeno předcházející část řízení.³⁴ Obecně lze říci, že žadatel má právo na to, aby řízení bylo vedeno v jazyce, který si zvolil např. proto, že se v něm cítí „nejjistější“; nesmí však této výhody zneužívat.³⁵ Proto předmětná vícejazyčnost řízení nemůže založit porušení principu spravedlivého řízení. Na druhou stranu však, pokud cizinec danému jazyku skutečně dostatečně nerozumí³⁶ a přítomnosti tlumočnicka z jiného jazyka by se ihned domáhal, přičemž správní orgán by jeho žádosti nevyhověl, bylo by již možno uvažovat o porušení principů spravedlivého řízení.

Žadateli o mezinárodní ochranu je poskytnuta pomoc tlumočnicka jen po dobu správního řízení. Správní rozhodnutí se vyhotovuje jen v češtině, bez toho aby se překládalo, přičemž žadatel je s pomocí tlumočnicka seznámen s jeho obsahem při převzetí rozhodnutí.

Pro doplnění shora uvedeného lze uvést, že druhým typickým příkladem řízení s cizím prvkem je řízení konané podle zákona o pobytu cizinců, které upravuje konání řízení zahájených jak na základě žádosti účastníka, tak i z moci úřední. Ačkoliv se jedná o základní a hlavní předpis v oblasti cizineckého práva, tento předpis, což považuji za nedostatek, neobsahuje vlastní úpravu jednacního jazyka či otázku tlumočení. Nadto, na základě § 168 toho zákona je z části řízení ve věci pobytu cizinců vyloučena část druhá a třetí správního řádu, tedy i § 16 upravující otázku jednacního jazyka. Právo na přítomnost tlumočnicka, však lze dovodit přinejmenším z čl. 37 odst. 4 Listiny. Pokud by tedy kupř. v rámci vyhošťovacího řízení, které zásadně zasahuje do práv cizince, nebyl přítomen tlumočnick a cizinec by český jazyk neovládal, jednalo by se o porušení práva na spravedlivý proces.

³³ Viz bod 8 vzoru žádosti o udělení mezinárodní ochrany tvořící přílohu 1 azylového zákona.

³⁴ Příkladem může být situace, kdy žadatel prohlásí, že ovládá český a svůj mateřský jazyk, správní orgán vede celé řízení v mateřském jazyce cizince, avšak k předávání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany žádného tlumočnicka nepřizve; nebo situace opakované žádosti, kdy první řízení bylo vedeno v českém jazyce a ve druhém řízení žadatel trvá na přítomnosti tlumočnicka.

³⁵ Nadto, pokud by námitku nedostatečného porozumění předmětu řízení neuplatnil ihned, jeho námitka by se jevila jako účelová.

³⁶ Viz též čl. 10 a 13 tzv. procedurální směrnice.

Mimo „cizinecké“ zákony lze poukázat na další předpis, který je často aplikován i ve vztahu k cizincům, a sice zákon o přestupcích. Ze správního řádu, který se v přestupkovém řízení použije subsidiárně, i z čl. 37 odst. 4 Listiny lze dovodit, že pokud cizinec obviněný z přestupku prohlásí, že neovládá cizí jazyk, má právo na tlumočníka. Jak již bylo uvedeno, na řízení z oblasti správního trestání lze obecně aplikovat Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. S ohledem na čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy je § 16 odst. 3 správního řádu v částí obsahující slova „kterého si obstará na své náklady“ v řízeních o správních deliktech na základě čl. 10 Ústavy neaplikovatelný.³⁷ Pokud by tedy proběhlo přestupkové řízení³⁸ bez přítomnosti tlumočníka, příp. správní orgán by odmítl za něj uhradit náklady, výsledné správní rozhodnutí by nemohlo být považováno za zákonné a vydané v rámci spravedlivého řízení.

2.2.2 PRÁVO NA TLUMOČNÍKA V SOUDNÍM ŘÍZENÍ

Otázka jazyka má velký význam i v soudním řízení. Problémy ve vztahu k otázce spravedlivosti řízení a principu rovnosti může způsobovat komunikace cizince se soudem v případě, že dostatečně neovládá cizí jazyk. Právo na tlumočníka při ústním jednání před soudem není nikterak zpochybňováno: § 18 odst. 1 o. s. ř. zaručuje právo přítomnosti tlumočníka na náklady státu u ústního jednání soudu. Řízení před správními soudy však z podstatně větší části spočívá v předkládání listin a písemných podáních. Právo na tlumočníka by nemělo být vykládáno jen ve vztahu k ústnímu jednání, ale i k písemnému styku účastníka řízení se soudem. Podle § 18 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, soud ustanoví tlumočníka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo. Není zde tedy nutná podmínka jako v případě § 16 správního řádu výslovného projevu vůle cizince, neboť správní soud má tlumočníka ustanovit bez toho, aby jej k tomu účastník explicitně vyzýval. Proto je třeba vždy posuzovat, zda taková potřeba skutečně vyšla najevo. Za takovou situaci nelze nepochybně považovat situaci, kdy na úkony soudu činěné v českém jazyce cizinec reaguje rovněž v českém jazyce (a to např. díky pomoci právního zástupce či nevládních organizací zabývajících se právním poradenstvím cizincům) a až následně začne tvrdit, že dění před soudem nerozuměl.

³⁷ Závěr č. 56 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 5. 2007 - Právo na tlumočníka ve zkráceném řízení, podle kterého „při blokovém řízení nebo při vydání příkazu na místě má účastník řízení právo na tlumočníka, pokud prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém se vede řízení. Tlumočník nemusí být k takovému řízení přizván, pokud účastník, který neovládá jazyk, ve kterém se řízení vede, rozumí postupu správního orgánu včetně jeho právních následků.“

³⁸ Myšleno zejména ve vztahu ke zkrácenému přestupkovému řízení, které probíhá v časově velmi krátkém úseku a není tolik procesně formalizované jako klasické přestupkové řízení.

Je poměrně běžnou situací, že cizinec předkládá svá podání v mateřském či jiném cizím jazyce. Skrze řízení o mezinárodní ochraně se rozvinula poměrně bohatá judikatura řešící otázky komunikace účastníka se soudem. Nejvyšší správní soud pokládá za situaci, kdy ona potřeba ve smyslu § 18 odst. 2 o. s. ř. vyšla najevo to, pokud účastnice řízení podala žalobu v cizím jazyce. K následné výzvě soudu nezůstala nečinná, přičemž z její reakce bylo zřejmé, že výzvě neporozuměla, a současně o tlumočnicka sama požádala. Z uvedeného tak mělo být zřejmé, že stěžovatelka výzvě k odstranění vad podání nerozumí a je tak třeba postupovat podle § 18 odst. 2 o. s. ř.³⁹ V jiném svém rozhodnutí soud dospěl k závěru, že k zachování práv účastníka podle daného ustanovení postačí, jestliže jej soud nejpozději spolu s prvním úkonem učiněným poté, co u účastníka potřeba tlumočnicka vyjde najevo, v jazyce účastníkovi dobře srozumitelném vyrozumí o tom, že soud zasílá písemnosti účastníkům v češtině a že pokud není schopen jim porozumět nebo není schopen si rychle zajistit jejich překlad, má se ihned po doručení písemnosti obrátit na soud, který zajistí, že účastníkovi bude obsah soudní písemnosti sdělen v jazyce jemu dobře srozumitelném.⁴⁰

Poměrně běžnou situací je, že cizinec sice podá žalobu v českém jazyce, avšak ta nesplňuje požadované náležitosti, protože soud podání odmítne, neboť cizinec ani přes výzvu soudu specifikované vady žaloby neodstraní; v následném opravném prostředku tvrdí, že výzvě soudu nerozuměl. Zde lze poukázat na nejednotný názor Ústavního soudu na řešení uvedené situace: v nálezu ze dne 8. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 186/05, odmítl obecnými soudy zastávaný názor, že zmiňovaná potřeba ustanovení tlumočnicka nevyšla najevo, pokud stěžovatel podal (formulářovou) žalobu v českém jazyce a o ustanovení tlumočnicka nepožádal ani po výzvě k odstranění vad. Soud takový přístup označil za nepřijatelně formalistický. Tento extensivně pojatý náhled byl zredukován stanoviskem pléna⁴¹ tak, že základní právo účastníka řízení na pomoc tlumočnicka ve smyslu čl. 37 odst. 4 Listiny nelze rozšiřovat pomocí interpretace, resp. konkretizace čl. 36 odst. 1 Listiny jako obecného ustanovení o spravedlivém řízení. Základní právo garantované čl. 37 odst. 4 Listiny nedopadá na písemný styk soudu s účastníky řízení a naopak. To však nevylučuje, aby zákonná úprava poskytla vyšší standard.

Nejvyšší správní soud k dané otázce zastává názor, že skutečnost, že účastníkem řízení je cizí státní příslušník, sice může být podle konkrétních okolností předpokladem k tomu, aby soud přistoupil k poučení účastníka o právu jednat v jeho mateřštině; sama o sobě bez

³⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2005, čj. 2 Azs 403/2004 – 36. Těž rozsudek ze dne 16. 6. 2004, čj. 4 Azs 112/2004-50.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 2 Azs 52/2005-47.

⁴¹ Pl. ÚS - st. 20/05 ze dne 25. 10. 2005

dalšího mu však povinnost poučit účastníka o uvedeném právu nezakládá.⁴² Nejvyšší správní soud dále vyloučil povinnost správních soudů vyhotovovat překlad svého rozhodnutí do mateřského jazyka účastníka řízení.⁴³

2.3 PRÁVO CIZINCE NA PRÁVNÍ POMOC

Dalším z projevů spravedlivého procesu je právo na právní pomoc, které je ústavně zakotveno v čl. 37 odst. 2 Listiny. I toto právo souvisí s principem rovnosti v řízení. Mělo by v sobě zahrnovat nejenom právo na přístup k právní pomoci, a to prostřednictvím volby zástupce dle vlastní volby účastníka, ale také i bezplatné ustanovení kvalifikovaného zástupce soudem, a dále i právo na jeho aktivní přítomnost v průběhu řízení. Právo na právní pomoc je garantováno nezávisle na státní příslušnosti osoby; podstatné je, že se jedná o řízení spadající pod národní jurisdikci. Stejně tak pro výkon tohoto práva není podstatné, zda je ve věci právní zastoupení povinné nebo nikoliv.⁴⁴ V případě cizinců nabývá toto právo na významu zejména v případě azylového řízení, a to pro jeho samotnou podstatu, pro nízkou orientaci žadatelů o mezinárodní ochranu v právním řádu České republiky, neznalost českého jazyka a zpravidla i pro jejich špatnou ekonomickou situaci. Z tohoto důvodu obsahuje speciální úpravu týkající se právní pomoci poskytované žadatelům o mezinárodní ochranu jak samotný zákon o azylu (na rozdíl od správního řádu), tak i soudní řád správní.⁴⁵

S uvedeného plyne, že správní orgán rozhodující v řízení o mezinárodní ochraně nevyhoví principům spravedlivého řízení jen tím, že žadateli umožní, aby si zvolil svého zástupce nebo aby byl v kontaktu s pracovníky organizace poskytující právní poradenství žadatelům o mezinárodní ochranu, ale je rovněž třeba, aby právní zástupce mohl v průběhu celého řízení své služby skutečně poskytovat. Musí mu být umožněn, třebaž za přísnějších podmínek,

⁴² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, čj. 7 Azs 17/2003-40. S tím rovněž souvisí rozsudek ze dne 12. 3. 2004, čj. 7 Azs 10/2004-52, v němž soud vyslovil, že pokud žalobce – cizinec reagoval na výzvu krajského soudu vyhotovenou v českém jazyce, rovněž česky, a to způsobem, z něhož bylo zřejmé, že jejímu obsahu porozuměl, nelze dovodit, že by vyšla najevo potřeba ustanovit mu tlumočnicka podle § 18 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., i když žalobu podal ve svém mateřském vietnamském jazyce.

⁴³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004. čj. 5 Azs 52/2004-45.

⁴⁴ K tomu rovněž viz *Del Sol proti Francii*, stížnost č. 46800/99, ECHR 2002-II.

⁴⁵ Viz § 21 zákona o azylu a § 35 odst. 5 s. ř. s., který výslovně zakotvuje procesní zmocnění pro právnické osoby poskytující právní pomoc uprchlíkům nebo cizincům; „uprchlík“ ovšem není adekvátně zvolený termín.

přístup i k tomu cizinci, který je omezen na svobodě, např. ve vazbě či v zařízení pro zajištění cizinců. Na tomto místě lze poukázat na dvě situace, v nichž Nejvyšší správní soud⁴⁶ řešil různé projevy práva cizince na zajištění právní pomoci během správního řízení. Soud ve vztahu k neúčasti zástupkyně žadatele při doplňujícím pohovoru, již nebylo řádně doručeno oznámení o konání tohoto pohovoru, vyslovil, že pokud by žadatel či jeho zástupce jednoznačně vyjádřili požadavek na její osobní přítomnost během pohovoru, a správní orgán by účast zástupkyně přesto při jednání neumožnil, jednalo by se o jednoznačné pochybení, jež by bez dalšího muselo vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Soud dále také deklaroval možnost žadatele odmítnout převzetí správního rozhodnutí, pokud předání nebylo přítomna jeho zástupkyně, která o daném úkonu nebyla vůbec informována. Soud současně zdůraznil, že se jednalo o okamžik předání rozhodnutí, tedy závěrečnou fázi správního řízení, kdy účastník řízení již z povahy věci neměl prostor, aby následně namítal nepřítomnost své zástupkyně.

Ustanovování bezplatné právní pomoci neúspěšnému žadateli o mezinárodní ochranu v rámci soudního řízení, zejména pak v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 8 s. ř. s.) je poměrně běžnou a v podstatě neproblematickou záležitostí, neboť soud přihlíží, mimo majetkové poměry, zpravidla i cizincově nedostatečné znalosti českého jazyka a jeho orientaci v právním řádu České republiky. Ve vztahu k právní pomoci poskytované neúspěšným žadatelům v rámci soudního řízení lze poukázat na rozpornou otázku, zda právo na ustanovení zástupce je třeba vykládat jako právo na (jakéhokoliv) zástupce, anebo jako právo na konkrétního zástupce, kterého neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu označil ve svém návrhu. Nejvyšší správní soud⁴⁷ se přiklonil k právu na ustanovení konkrétního zástupce. Současně však odmítl pojetí tohoto práva jako práva absolutního. Naopak, právo na konkrétního zástupce je podle něj třeba korigovat racionalitou a odůvodněností návrhu. I za této situace však neustanovení žadatelem zvoleného zástupce nemůže představovat porušení principů spravedlivého řízení, neboť to je podle mého názoru zachováno už tím, že je zástupce vůbec ustanoven.

2.4 PRÁVO NA PŘIMĚŘENOU DÉLKU ŘÍZENÍ A NA ROZHODOVÁNÍ BEZ ZBYTEČNÝCH PRŮTAHŮ

Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a na vyřízení věci v přiměřené lhůtě je neoddelitelnou součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny a také čl. 6 odst. 1 Úmluvy. O většině řízení podle zákona o azylu a pobytu cizinců má být správními soudy rozhodováno přednostně⁴⁸ a

⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2008, čj. 9 Azs 64/2008 – 67, nebo ze dne 31. 5. 2011, čj. 8 Azs 5/2011 – 91.

⁴⁷ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 12. 2009, čj. 7 Azs 24/2008-141

⁴⁸ Viz § 56 odst. 2, zvláště pak od 1. 1. 2012, odst. 3 s. ř. s.

v některých případech je soudu i stanovena lhůta, do kdy mají rozhodnout.⁴⁹ Byť se ve vztahu k cizincům jedná zpravidla o rozhodnutí zasahující negativně jejich právní sféru (neudělení mezinárodní ochrany, vyhoštění, či povinnost opustit území) a cizinci tak nemají zájem na urychleném rozhodování v jejich věci, z objektivního hlediska soudní řád správní upřednostňuje účastníky v těchto „typických“ cizineckých věcech oproti ostatním případům. Jelikož se zde typicky jedná o řízení směřující k úpravě legálního pobytu a dalším setrvání cizince na území, je zde podle mého názoru třeba upřednostnit zcela legitimní veřejný zájem na tom, aby na území České republiky pobývali jen cizinci s vyřešeným legálním důvodem pobytu na území. Na stranu druhou však ostatní účastníci, jejichž návrh nemusí být projednáván předčasně, musí s vyřízením své věci „čekat“, což může být ve vztahu k nim, nikoliv tedy ve vztahu k cizincům, v rozporu s požadavkem rychlého rozhodování.⁵⁰

2.5 PRÁVO NA NÁLEŽITÉ ODŮVODNĚNÍ ROZHODNUTÍ A NA ÚČINNÝ OPRAVNÝ PROSTŘEDEK

Každému účastníku řízení svědčí právo na to, aby se příslušný orgán jeho věci náležitě zabýval, o jeho věci spravedlivě rozhodl a v tomto směru své rozhodnutí rovněž náležitě odůvodnil. Obecně tak není rozdíl mezi řízením, kde je účastníkem cizinec a kde nikoliv. Ve stručnosti se však zaměřím na otázku vztahu spravedlivého řízení a institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti,⁵¹ a to jednak z důvodu, že usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti nemusí být odůvodněno a jednak i proto, že tento institut je v oblasti správního soudnictví ojedinělý, neboť je vlastní toliko přezkumu rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Z tohoto důvodu se naskýtá otázka, zda skutečnost, že se v jiných věcech projednávaných před kasačním soudem institut nepřijatelnosti neuplatní, nelze považovat za nerovný

⁴⁹ Viz § 172 zákona o pobytu cizinců: o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince a o prodloužení doby trvání zajištění cizince soud rozhodne do 7 pracovních dní ode dne doručení správního spisu soudu; o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění soud rozhodne do 60 dnů.

⁵⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 1531/11, podle kterého „z hlediska postavení jednotlivce proto není rozhodující, jaké příčiny vedly ke stavu, kdy o jeho věci není rozhodováno dostatečně rychle. ESLP rozlišuje důvody zapříčiněné postupem státu a postupem účastníků řízení, resp. za základní kritéria při posuzování porušení práva na přiměřenou délku řízení považuje objektivní složitost věci, chování účastníků řízení a jednání soudu.“ Nebo také viz náleží ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 660/03, podle kterého „pro posuzování zbytečných průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (resp. rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem, jenž zahrnuje celkovou úpravu organizace soudnictví včetně množství napadlých věcí či nedostatečného administrativního a technického zázemí obecných soudů.“

⁵¹ § 104a s. ř. s.

přístup k vymezené skupině osob, tedy k neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu a za porušení práva na spravedlivý proces. Jelikož je správní řízení o mezinárodní ochraně jednoinstanční, nepřijatelnost představuje výrazné omezení, které přesto není v rozporu s Listinou ani čl. 6 Úmluvy. Toto již ostatně opakovaně dovodil i Ústavní soud,⁵² podle kterého je při soudním přezkumu správních rozhodnutí ústavně konformní i to, že v některých případech je rozhodováno bez připuštění opravného prostředku, přičemž ani podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy není nutná existence odvolacích či kasačních soudů. Z pravomoci soudu nesmí být toliko vyloučen přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 2 Listiny: cizinci nárok na udělení azylu nespědí.⁵³ Ústavní soud připustil, že by v případě rozhodování o nepřijatelnosti mohlo dojít k zásahu práva na spravedlivý proces toliko za předpokladu, že by shledal zneužití soudního uvážení v tom, zda Nejvyšší správní soud kasační stížnost meritorně projedná, či nikoli⁵⁴. Porušení principů spravedlivého procesu nemůže obecně narušit ani oprávnění dané Nejvyššímu správnímu soudu, aby usnesení o nepřijatelnosti neodůvodňoval. Nadto se tato možnost v praxi neujala a i nepřijatelná rozhodnutí jsou odůvodňována, oproti meritorním rozhodnutím zpravidla stručněji a hojněji je v nich odkazováno na předchozí rozhodovací praxi kasačního soudu.⁵⁵

3. ZÁVĚREM

V tomto příspěvku byly nastíněny některé prvky práva na spravedlivý proces a jejich projev ve správním a soudním řízení v případě, že jeho účastníkem je cizinec, zejména pak žadatel o udělení mezinárodní ochrany. Spravedlivým řízením nemůže být takový procesní postup, v němž bude ke každému přistupováno stejným způsobem, nezávisle na tom, jaké je státní příslušnosti, zda ovládá český jazyk, jak se orientuje v právním řádu České republiky či zda má dostatečné množství prostředků na zaplacení soudního poplatku či na obstarání právní pomoci. Právě proto musí být v právním státu zakotvena,

⁵² Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06, ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07, nebo ze dne 16. 9. 2008 sp. zn. III. ÚS 2135/08.

⁵³ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06.

⁵⁴ Nejvyšší správní soud je při této úvaze veden zejména významem projednávané právní otázky z hlediska interpretace příslušných ustanovení zákona o azylu, případně soudního řádu správního a sjednocování rozhodovací činnosti správních orgánů a judikatury správních soudů (viz např. sp. zn. I. ÚS 597/06).

⁵⁵ Za negativní jev považují to, že zpravidla je odkazováno na meritorní rozhodnutí často i několik let stará, což může bránit jednak bránit přirozenému rozvoji azylového práva a zejména nemusí plně reflektovat aktuální přístup v pojmání mezinárodní ochrany, a to zejména ve vztahu k vývoji unijního práva (viz tzv. kvalifikační a procedurální směrnice).

garantována a zajištěna faktická realizace takových instrumentů, které napomohou vyrovnávání rozdílů mezi českými a cizími příslušníky, a to v takovém rozsahu, aby byl zajištěn ten či onen účel správního či soudního řízení. Tento účel musí být ze své podstaty spravedlivý. Jistě platí, že v zákoně o azylu i zákoně o pobytu cizinců se odráží jeden z účelů jejich přijetí, a sice regulace migrace a omezování nelegální migrace zvláště. Ani tento důvod, byť jistě legitimní, nemůže vést k omezení procesních práv cizinců nad nutný rámec. Jinými slovy, pokud je součástí právního řádu jistý komplexní procesní postup, je třeba na něj klást požadavek, aby se nacházel v mantinelech vymezených právem na spravedlivý proces. Z uvedeného tak plyne jednoznačný a obecně akceptovaný závěr, že cizinci by neměli být znevýhodňováni oproti českým státním příslušníkům. Stejně tak ale platí, že by ani neměli být zvýhodňováni. Jednotlivé prvky spravedlivého procesu by měly být právně upraveny tak, že by nemělo docházet k jejich zneužívání a v případě, kdy by ke zneužití tohoto institutu již došlo, neměly by být výhody tohoto institutu poskytnuty.

Literature:

- Dančík, B.; Šimíček, V.: Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2000. 141 s. ISBN 8021024518.
- Klíma, K., et al.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. s. 899 - 901. ISBN 80-86898-44-X;
- Kosař, D.; Molek, P.: Zákon o azylu : komentář. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 683 s. ISBN 9788073574765.
- Repík, B.: Ľudské práva v súdnom konaní. 1. vyd. Bratislava : Manz, 1999. 252 s. ISBN 808571924X.
- Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice : právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde, 2007. 359 s. ISBN 9788072016761.
- Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2011-11-20]. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz/>>.
- Ústavní soud [online]. [cit. 2011-11-20]. Dostupné z: <<http://nalus.usoud.cz/>>.

Contact – email

102839@mail.muni.cz