

TZV. NEPŘIJATELNOST KASAČNÍ STÍŽNOSTI O MEZINÁRODNÍ OCHRANĚ PODLE § 104A S. Ř. S.

JANA FILIPOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek se zabývá relativně novým institutem soudního řízení správního i azylového práva. Po jeho zakotvení v právním řádu se objevily obavy o možné omezení žadatelů o mezinárodní ochranu v přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Článek je věnován argumentům pro a proti tomuto institutu a vyhodnocuje jeho promítnutí v aplikační praxi. Jsou v něm rozebírána východiska pro zavedení tohoto institutu a navrženy změny de lege ferenda týkající se ustanovení § 104a s. ř. s.

Klíčová slova v rodném jazyce

Nepřijatelnost, mezinárodní ochrana, azyl, doplňková ochrana, soudní přezkum, kasační stížnost, Nejvyšší správní soud.

Abstract

The article deals with a relatively new institute of the judicial review of administrative decisions in matters of international protection in the Czech Republic. The inacceptability can be treated as limitation of access of asylum seekers to the Supreme Administrative Court. The article analyses and compares main arguments for and against this important procedural amendment on the field of administrative procedural and asylum law and proposes possible de lege ferenda changes.

Key words

Inacceptability, international protection, asylum, subsidiary protection, judicial review, cassation complaint, Supreme Administrative Court.

1. ÚVOD

Tento příspěvek je věnován problematice institutu nepřijatelnosti kasačních stížností dle ustanovení § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), otázky jeho důvodnosti, výhodám i problémům, které mohou nastat při jeho aplikaci Nejvyšším správním soudem.

Je otázkou, spíše právně filozofickou, jakým způsobem by měl zákonodárce postupovat při tvorbě právních norem. Měl by vycházet z azylové praxe, kdy většina žádostí je motivována legalizací pobytu bez důvodnosti udělení jakékoliv z forem mezinárodní ochrany? Anebo by měl ke všem právním subjektům přistupovat bez jakýchkoliv předchozích soudů stejným způsobem a bez ohledu na nápad u soudu a nezávisle na pravděpodobně zamítavém výsledku řízení nařídít soudu, aby se všemi případy zabýval ve stejném rozsahu?

Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti o mezinárodní ochraně je poměrně novým, ale zároveň významným jevem azylového práva, představující jednu z nejvýraznějších

procesních změn ve správním soudnictví¹. Do českého právního řádu byl vnesen před třemi lety zákonem č. 350/2005 Sb., kterým byl novelizován jednak zákon o azylu, ale taktéž i soudní řád správní, do něhož bylo nově² přidáno právě i ustanovení § 104a. Zákonodárce přistoupil k zavedení institutu nepřijatelnosti poté, co bylo novelou zákona o azylu č. 2/2002 Sb. zavedeno jednoinstanční správní řízení, které zapříčinilo vysoký nápad azylových věcí u Vrchního soudu v Praze a následně u Nejvyššího správního soudu, přičemž předmětné žaloby byly v drtivé většině zamítány³. Inspirací pro institut nepřijatelnosti kasačních stížností byl § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Zde nalezneme specifikaci situace, kdy Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když nejsou splněny procesní podmínky k jejímu podání, avšak stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.⁴

2. DŮVODY PRO ZAVEDENÍ NEPŘIJATELNOSTI A JEJÍ VYMEZENÍ V SOUDNÍM ŘÁDU SPRÁVNÍM

Nepřijatelnost dle § 104a s.ř.s. představuje kompromis mezi požadavkem nepřipustnosti kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany a jejich „úplným“ přezkumem. Po jejím zakotvení do právního řádu se začala okamžitě objevovat silná kritika (převážně ze strany nevládních neziskových organizací zabývajících se žadateli o mezinárodní ochranu, ale i Veřejného ochránce práv) zpochybňující legitimitu tohoto ustanovení, spojená s požadavkem na jeho zrušení z důvodu obavy o snížení rozsahu procesní ochrany poskytované cizinci - žadateli o mezinárodní ochranu.

Soudní přezkum rozhodnutí o mezinárodní ochraně spadá pod Část třetí, Hlavu II, Díl 1 s. ř. s., tedy pod ustanovení upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jeho projednání soudem prvního stupně se nikterak neliší od přezkumu jiných případů z dalších oblastí správního práva. K velkému rozdílu však dochází po podání opravného prostředku proti rozhodnutí krajského soudu; tzv. institut nepřijatelnosti se může uplatnit pouze v případě azylové agendy. Přístup kasačního soudu k žadatelům o mezinárodní ochranu je tedy značně

¹ Obdobný názor zastává i Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 201-205; nebo Molek P. Pojem „nepřijatelnosti“ v českém azylovém právu in Jílek, D. a kol. Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 214.

² Tato novela nabyla účinnosti dne 13. října 2005. Za dobu jeho existence bylo ustanovení § 104a s. ř. s. novelizováno jednou, kdy byla rozšířena ochrana poskytovaná cizincům o tzv. doplňkovou ochranu a která byla společně s azylem díky tzv. kvalifikační směrnici začleněna pod zastřešující pojem mezinárodní ochrany. Pojem „azylový“ byl proto s účinností k 1. 9. 2006 nahrazen pojmem „mezinárodní ochrana“.

³ Stěžovatelem je v převážné většině případů žadatel o mezinárodní ochranu. Kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany samozřejmě může podat i správní orgán, tedy Ministerstvo vnitra České republiky. K přijatelnosti kasačních stížností podaných rozhodujícím správním orgánem zaujal Nejvyšší správní soud stanovisko vyjádřené v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006, podle kterého „i v případě, kdy je stěžovatelem Ministerstvo vnitra, lze považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením krajský soud zásadně nemohl zasáhnout do hmotně-právního postavení stěžovatele (Ministerstva vnitra). V zájmu zajištění zákonného spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů je tedy potřeba v případě, že krajský soud nerespektoval ustálenou soudní judikaturu nebo pokud hrubě pochybil při výkladu hmotného a procesního práva, považovat kasační stížnost podanou Ministerstvem vnitra za přijatelnou“.

⁴ K tomu dále Nedvědický, K. Nepřijatelnost kasačních stížností, Identifikační číslo v ASPI:LIT29015CZ.

odlišný od přístupu k jiným stěžovatelům a v oblasti správního soudnictví představuje výjimku.

Nejčastějším případem předmětné agendy je kasační stížnost brojící proti rozhodnutí správního úseku krajského soudu, jímž byla zamítnuta nebo odmítnuta žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, kterým nebyla udělena žádná z forem mezinárodní ochrany dle zákona o azylu.

Soudní řád správní ustanovuje v § 104a nepřijatelnost negativním způsobem; určuje, kdy je kasační stížnost nepřijatelná.

1. Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.
2. K přijetí usnesení podle odstavce 1 je třeba souhlasu všech členů senátu.
3. Usnesení podle odstavce 1 nemusí být odůvodněno.

Nejvyšší správní soud vymezuje institut přijatelnosti kasační stížnosti jako „snahu o rovnováhu mezi dvěma zájmy: zájmem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájmem na efektivitě působení objektivního práva.“⁵

Podstata nepřijatelnosti tkví v selekci kasačních stížností o mezinárodní ochraně podle jejich závažnosti na ty, které je třeba přezkoumávat meritorně a na ty, které lze usnesením odmítnout pro nesplnění podmínek ustanovení § 104a anebo pro vady podání. Je to jakýsi mezistupeň mezi rozhodnutími kasačním soudem plně přezkoumávanými a rozhodnutími, která jsou buď ze soudního přezkumu soudním řádem správním či jiným zákonem zcela vyloučena anebo rozhodnutími, které nelze přezkoumávat z důvodu formálních vad podané kasační stížnosti. Nepřijatelnost lze skrze své právní vymezení přirovnat k institutu přípustnosti dovolání u Nejvyššího soudu dle § 237⁶ občanského soudního řádu, k možnosti odmítnutí ústavní stížnosti pro její zjevnou nedůvodnost dle § 43 odst. 2 písm. a)⁷ zákona o Ústavním soudu nebo k nepřijatelnosti stížností podávaných k Evropskému soudu pro lidská práva. Úkolem všech těchto institutů je odlišení příchozích návrhů podle závažnosti či podobných kritérií na neopodstatněné, zjevně nedůvodné či nepřípustné, čemuž dále odpovídá i způsob, jakým se s nimi následně vypořádá rozhodující soud.

Nepřijatelnost spočívá v situaci, při níž rozhodující senát Nejvyššího správního soudu dospěje k závěru, že podaná kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany svým významem podstatně

⁵ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2006, čj. 1 Azs 13/2006 – 39, dostupné na www.nssoud.cz

⁶ Přípustnost dovolání k Nejvyššímu soudu je vázána podmínkou, že dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam.

⁷ I zákon o Ústavním soudu operuje s pojmem „přípustnosti“ návrhu. Ústavní soud odmítne usnesením s odkazem na § 43 odst. 1 písm. e) citovaného zákona podaný návrh, je-li nepřípustný a nestanoví-li tento zákon jinak. V dikci tohoto zákona jsou podstatou nepřípustnosti návrhu např. obecné procesní zásady (res iudicata, litispendence) nebo nepřípustnost odvolání proti předchozímu rozhodnutí Ústavnímu soudu (ne bis in idem). Ústavní stížnost je podle § 75 nepřípustná také pro nevyčerpání všech možných procesních prostředků. K tomu také Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2., přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 929 s.

nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. O „nepřijatelných“ kasačních stížnostech je rozhodováno ve formě odmítavého usnesení a nikoliv rozsudkem, jako v případě zbylých kasačních stížností o mezinárodní ochraně, které projdou selekčním sítím, na základě čehož jsou posléze podrobeny meritornímu přezkumu.

Obecně řečeno, podání kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany je přípustné na základě čl. 36 Listiny a § 102 věty druhé s. ř. s. Aby byl stěžovatel ve své věci úspěšný, je třeba, aby jeho kasační stížnost byla přípustná, přijatelná a důvodná. Projednání tohoto mimořádného opravného prostředku a zjišťování, zda podání splňuje tři výše uvedené podmínky, probíhá následujícím způsobem: Prvním krokem je posouzení kasační stížnosti po formální stránce. Podání kasační stížnosti je právním úkonem, pro který soudní řád správní vymezuje splnění nejenom obecných náležitostí podání dle § 37, ale taktéž i náležitostí stanovených § 106 odst. 1 s. ř. s. Lze se jí zabývat tehdy, byla-li podána v zákonem stanovené lhůtě, u soudu, který napadané rozhodnutí vydal nebo u Nejvyššího správního soudu a dále je-li stěžovatel zastoupen advokátem (nebo má-li vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie). Poté, co pětičlenný senát⁸ dospěje k závěru, že jsou splněny uvedené požadavky a kasační stížnost proto usnesením neodmítne pro nepřípustnost, může být přistoupeno k posouzení, zda lze, či naopak nelze aplikovat § 104a s. ř. s. Poslední, v aplikační praxi ne tolik častou, fází je věcné projednání návrhu, o němž soud rozhodne rozsudkem, a nikoliv pouze usnesením jako v prvních dvou případech. I za situace, kdy je shledána přijatelnost kasační stížnosti, stěžovatel nemůže mít jistotu, že jeho podání bude vyhověno a následně rozhodnuto v jeho prospěch; přijatelnost totiž není možné zaměňovat s důvodností kasační stížnosti. Cizinec není v průběhu řízení informován, zda je jeho stížnost nepřijatelná nebo zda bude posouzena meritorně, tedy důkladněji. V řízení před kasačním soudem je vydáno pouze jedno konečné rozhodnutí, proti kterému se nelze bránit opravným prostředkem.

Poslední procesní vnitrostátní obranou neúspěšného žadatele o mezinárodní ochranu je podání stížnosti k Ústavnímu soudu. Tento soud, stojící mimo soustavu obecných soudů, posuzoval ústavnost usnesení Nejvyššího správního soudu, jimiž byla kasační stížnost odmítnuta právě pro nepřijatelnost, pouze v několika málo případech, přičemž v jednom případě byla ústavní stížnost s odkazem na § 75 zákona o Ústavním soudu odmítnuta pro nepřípustnost a ve zbylých případech byla odmítnuta z důvodu zjevné neopodstatněnosti. Ani v jednom případě se tak nezabýval nepřijatelností po věcné stránce. Jako typický případ odůvodňující postup podle § 43 odst. 2 písm. a) může sloužit usnesení ze dne 19. prosince 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07, podle kterého „Ústavní soud není oprávněn přezkoumávat uvážení Nejvyššího správního soudu nejen proto, že k němu je povolán výlučně Nejvyšší správní soud, ale především z toho důvodu, že jím z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže. Pouze zcela výjimečně by mohlo představovat zásah do práva na spravedlivý proces zneužití soudního uvážení; nic takového však Ústavní soud nezjistil. V této souvislosti Ústavní soud dále připomíná, že při soudním přezkumu správních rozhodnutí je ústavně konformní i to, že v některých případech je definitivně rozhodováno bez připuštění opravného prostředku. Ke stejnému závěru dospěl z hlediska Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i Evropský soud pro lidská práva, když ve věci Delcourt proti Belgii potvrdil, že čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nenutí

⁸ V souladu s ustanovením § 16 odst. 2 písm. b) s. ř. s. rozhoduje o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany proti rozhodnutí krajského soudu vydaným ode dne nabytí účinnosti zákona č. 350/2005 Sb. devět pětičlenných senátů skládajících se z předsedy a čtyř soudců. Příslušnost soudců v těchto senátech není vázána na „klasické“ tříčlenné senáty nebo na začlenění do některého z kolegií.

smluvní státy, aby vytvářely odvolací nebo kasační soudy⁹. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle článku 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud dále dodává, že právo azylu nelze považovat za právo nárokové.“

3. (NE)POTŘEBNOST ZACHOVÁNÍ § 104A S.Ř.S.

V neprospěch tohoto institutu by mohl hovořit fakt, že neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu je ve fázi řízení před Nejvyšším správním soudem limitován již jiným – hmotněprávním - způsobem. Zamítavým rozhodnutím správního soudu prvního stupně totiž cizinec ztrácí postavení žadatele o mezinárodní ochranu a přechází do statusu tzv. „strpitele“. Daný pojem je odvozen od víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území, které je mu udělováno na základě § 78b zákona o azylu. Právní postavení neúspěšného žadatele pobývajících na našem území na základě tohoto typu víza se řídí převážně zákonem o pobytu cizinců na území České republiky, který je v mnohém přísnější než zákon o azylu. I tímto způsobem se zákonodárce snažil odradit neúspěšné žadatele od pokračování v řízení o mezinárodní ochraně u Nejvyššího správního soudu. Proto se mohou objevovat námitky, že další institut sloužící k omezení obdobného chování žadatelů je vůči nim zbytečně přísný.

Další skutečností, která odlišuje tento typ řízení od soudního přezkumu jiných správních rozhodnutí a ve výsledku se může jevit jako zúžení procesních práv cizince, je fakt, že řízení o mezinárodní ochraně před správním orgánem je pouze jednoinstanční. Do 31. 1. 2002 zákon o azylu, konkrétně § 29 - § 31, umožňoval podat proti rozhodnutí o neudělení azylu rozklad k ministrovi vnitra, jakožto orgánu, který v podstatě nahrazuje orgán hierarchicky nadřazený prvoinstančnímu Odboru azylové a migrační politiky. V současné době rozhodnutí o mezinárodní ochraně již nepodléhají správnímu přezkumu vedoucího ústředního orgánu státní správy; přezkum je z Ministerstva vnitra rovnou přesunut ke správnímu úseku krajského soudu. V případě, že Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že nastaly důvody pro aplikaci § 104a s. ř. s., je rozhodnutí o mezinárodní ochraně plnou měrou podrobena přezkumu právě jen u krajského soudu. U naprosté většiny jiných správních řízení je výsledné správní rozhodnutí přezkoumáváno orgány třemi – nejprve správním orgánem hierarchicky nadřazeným nebo vedoucím ústředního orgánu státní správy, poté krajským soudem a následně soudem Nejvyšším správním. Žadatelovo právo na ochranu subjektivních práv je zde výrazně limitováno oproti jiným oblastem spadajícím do agendy správních soudů. Je třeba mít na mysli účel institutu azylu a doplňkové ochrany, nezávisle na tom, že cizinci žádají o mezinárodní ochranu především ve snaze obejít přísné podmínky zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Během řízení o mezinárodní ochraně je rozhodováno o udělení statusu azylanta, resp. osoby požívající doplňkové ochrany, tedy o ochraně cizince před různými formami nebezpečí hrozícími v zemi původu. V případě pochybení rozhodujícího orgánu a vrácení cizince do země jeho původu by mohlo dojít až k jeho ohrožení na životě.

Bylo by možné také namítat, že ačkoliv je, resp. byl v těchto věcech větší nápad a ve výsledku jsou stěžovatelé ve věcech mezinárodní ochrany převážně neúspěšní, nezakládá to důvod pro odlišný přístup oproti jiným právním subjektům. To platí zvláště v dnešní době, kdy je nápor

⁹ Toto rozhodnutí zároveň vyvrací námitky, dle kterých je institut nepřijatelnosti v rozporu s mezinárodními úmluvami na ochranu lidských práv. Požadavky Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou splněny zajištěním přístupu k vnitrostátnímu soudu v rámci jeho jurisdikce. Obdobné požadavky na český právní řád klade i tzv. procedurální směrnice, podle které postačí, zajistí-li členské státy, aby žadatelé o azyl měli právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem. Zbytek je v režii vnitrostátního práva.

kasačních stížností neúspěšných žadatelů podstatně menší než v době přijímání tohoto diskutovaného ustanovení.

Dalším úskalím institutu nepřijatelnosti je možnost poskytnutá § 104a odst. 3, a to, že usnesení o nepřijatelnosti nemusí být odůvodňována. Toto oprávnění dané kasačnímu soudu bylo od počátku předmětem kritiky¹⁰ nejenom mnoha neziskových organizací, ale i Veřejného ochránce práv s tím, že tak nejsou respektována individuální práva jedince, což je v rozporu s mezinárodními lidskoprávními úmluvami¹¹. Před promítnutím tohoto institutu do rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu bylo třeba spoléhat především na vysoký morální kredit soudců, že ke každému případu přistupují svědomitě a po celou dobu řízení dbají na ochranu subjektivních práv stěžovatele. V obecné rovině, neexistence povinnosti svoje rozhodnutí odůvodnit, zvláště tehdy, je-li rozhodováno podle právní normy obsahující neurčitý pojem, otevírá správnímu orgánu možnost pro libovůli, která je v podmínkách právního státu nemožná a neakceptovatelná. Ani při respektování ostatních zásad spravedlivého procesu zde nenacházíme přesvědčivou záruku, že se soud nebude případem zabývat toliko povrchně. Obavy o otevření prostotu pro libovůli Nejvyššího správního soudu a snížení právní jistoty stěžovatele se nakonec díky aplikační praxi ukázaly být nedůvodnými. Soudní řád správní sice umožňuje usnesení neodůvodňovat, avšak to nikde výslovně nepřikazuje, čehož Nejvyšší správní soud využil a všechna jeho dosavadní usnesení dle § 104a jsou, byť v některých případech stručně, odůvodněna.

Ačkoliv podstatné znaky nezávislého a nestranného soudního rozhodování nejsou dány počtem rozhodujících osob, další pojistkou ochrany práv stěžovatele je to, že pro vyslovení nepřijatelnosti je vyžadována jednomyslnost. Usnesení tak musí být schváleno všemi pěti členy rozhodujícího senátu, což lze považovat za dostatečnou záruku toho, že i těmto stížnostem je věnován dostačující prostor. Na druhou stranu je však otázkou, zda je vyšší počet rozhodujících soudců vůbec potřebný a důvodný, zvláště když většina jiné kasační agendy je projednávána pouze tříčlennými senáty rozhodujícími mnohdy o značně složitějších skutkových i právních otázkách.

4. VYMEZENÍ POJMŮ

Nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně je charakterizována dvěma neurčitými pojmy, a to „podstatným přesahem“ a „vlastními zájmy stěžovatele“. Neurčité pojmy, ač v teorii oddělované, v praxi úzce souvisejí s institutem správního uvážení. Záleží totiž pouze na úvaze soudního orgánu, zda bude považovat podanou kasační stížnost za nepřijatelnou, tzn., že logickou úvahou dospěje k závěru, že nastaly důvody aplikace ustanovení § 104a. Z logiky věci vyplývá, že oním vlastním zájmem stěžovatele je vždy získání jedné z forem mezinárodní ochrany, jejímž udělením se cizinec dostane do postavení azyllanta nebo tzv. doplňkáře¹² požívajícího ochrany státu s možností legálního pobytu na území České republiky. Zákon již nedefinuje, za jakých okolností je kasační stížnost natolik významná, aby přesáhla stěžovatelovy zájmy. Pojem „svým významem podstatně přesahující vlastní zájmy stěžovatele“ zajišťuje přijatelnost kasační stížnosti spíše ve výjimečných případech.

¹⁰ Srov. Lavický, P., Šiškeová, S. Úvahy nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19, s. 693-703. Kučera, V. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Právní zpravodaj, 2005, č. 11, s. 7-9.

¹¹ V původním návrhu novely soudního řádu správního byly azylové žaloby vyloučeny úplně.

¹² Osoba, které byla přiznána doplňková ochrana dle § 14a nebo § 14b zákona o azylu.

Formulace tohoto ustanovení působí poněkud rozporuplně vedle § 2 s. ř. s., podle něhož je úkolem správních soudů obou stupňů poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob.

Nejvyšší správní soud již svým prvním rozhodnutím v otázce nepřijatelnosti, tj. v usnesení ze dne 26. dubna 2006, čj. 1 Azs 13/2006 – 39, rozptýlil obavy o tom, že se pětičlenné senáty nebudou kasačními stížnostmi zabývat tak důkladně jako je tomu u jiných stížností. Význam výše specifikovaného usnesení spočívá především v tom, že byly stanoveny případy, ve kterých lze považovat kasační stížnost za přijatelnou. V tomto rozhodnutí se soud pokusil definovat výše uvedené neurčité pojmy, a tím zároveň zajistit jednotnost postupů i u následujících řízeních. Kasační stížnost je přijatelná v následujících případech:

4. Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu¹³.
5. Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.
6. Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.
7. Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele¹⁴.

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

- a. Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.
- b. Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

Dané vymezení zdůrazňuje a současně potvrzuje, že význam a důležitost Nejvyššího správního soudu spočívá nejenom v poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzickým a právnickým osobám v individuálních případech. Jak sám tento soud v mnoha rozhodnutích deklaroval, jeho primární funkcí je dohled nad zákonností a jednotností rozhodovacích postupů i samotných rozhodnutí krajských soudů tak, aby se nelišily soud od soudu, či dokonce soudce od soudce. Z výše uvedeného je jasné, že tato definice je pouhým

¹³ Tyto dosud neřešené otázky se týkají převážně procesněprávní problematiky, méně pak výkladu podmínek získání mezinárodní ochrany podle zákona o azylu.

¹⁴ K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 Azs 137/2006-67: Institut nepřijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. nelze vykládat tak, že není důvodu považovat za přijatelnou kasační stížnost opřenou o – per se důvodné – námitky proti procesnímu pochybení krajského soudu, jestliže podle obsahu spisu lze s vysokou mírou pravděpodobnosti mít za to, že i kdyby k tomuto procesnímu pochybení nedošlo, rozhodnutí ve stěžovatelově věci by nebylo pro něho příznivější.

vodítkem, jak postupovat při posuzování nepřijatelnosti, nikoli kategorickým určením všech situací, se kterými se soud při své činnosti setká. Teprve další judikatura Nejvyššího správního soudu bude tyto podmínky rozvíjet a nadále je upřesňovat. Je třeba mít přitom na paměti, že v každém případě se musí individuálně zkoumat, zda případné procesní pochybení správního nebo soudního orgánu mohlo zasáhnout do hmotněprávního postavení cizince. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru, často zmiňovaná jen účelově, zpravidla totiž nedosahují takové intenzity, aby byla způsobilá založit přijatelnost následné kasační stížnosti.

5. NÁMĚTY DE LEGE FERENDA

Podle mého názoru by bylo přinejmenším vhodné upravit znění § 104a. Mohl by z něj být vypuštěn odstavec třetí, podle kterého není třeba usnesení odůvodňovat. Přestože je toto problematické ustanovení překlenuto aplikační praxí Nejvyššího správního soudu a je tak v podstatě obsolentní, každý účastník řízení by měl vědět, z jakého důvodu bylo v jeho věci rozhodnuto tím či oním způsobem. Tato potřeba platí zvláště tehdy, není-li stížnosti vyhověno. Ačkoliv je institut kasační stížnosti nad rámec mezinárodně právních závazků, rozhodnutí bez sebestručnějšího odůvodnění ztrácí podstatnou měrou svůj význam. Bylo by zajímavé se dozvědět, jakým způsobem by se s otázkou ústavnosti ustanovení § 104a odst. 3 s. ř. s. vyrovnal Ústavní soud.

Druhou legislativní změnou by mohlo být doplnění, či spíše rozšíření odstavce prvního o specifikaci důvodů, pro něž lze kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost. Jako podklad by mohlo sloužit výše rozebrané první usnesení Nejvyššího správního soudu v otázce nepřijatelnosti, které je všemi pětičlennými senáty respektováno. Jeho alespoň částečným právním zakotvením by došlo k posílení právní jistoty účastníků řízení, že jejich věci se bude kasační soud zabývat dostatečně svědomitě. K další změně v oblasti kasačních stížností by mohlo dojít snížením počtu rozhodujících soudců, čímž by došlo k ještě většímu urychlení vyřízení jednotlivých stížností. S ohledem na poměrně nízkou náročnost azylových věcí, v porovnání s další kasační agendou (především z oblasti ochrany hospodářské soutěže, daňového nebo stavebního práva), by mohlo být rozhodováno toliko tříčlennými senáty jako v ostatních věcech. Druhou variantou by mohla být kombinace stávajícího stavu s využitím klasických tříčlenných senátů, či dokonce samosoudce, jakéhosi soudce zpravodaje jako tomu je u Ústavního soudu. Jen v případě, že by tříčlenný senát nebo ještě lépe samosoudce dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, byla by kauza postoupena do stávajícího pětičlenného senátu, který by se věcí zabýval meritorně.

Nepřijatelnost kasačních stížností nepovažuji za odklon z dvojinstančnosti řízení ve správním soudnictví, ale jako možný způsob vyřizování opravných prostředků, který třeba v budoucnu bude s ohledem na požadavky správní praxe rozšířen i na další kasační agendu.

6. ZÁVĚRY

Po třech letech existence institutu nepřijatelnosti je na místě otázka, zda nadále plní svůj účel. Ze statistik jednoznačně vyplývá, že počet žádostí i kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany klesá a zatím nic nenasvědčuje tomu, že by došlo k jejich nárůstu. Nejvyšší správní soud jimi není zahlcen, jako tomu bývalo v době přijetí ustanovení § 104a s. ř. s. Právní předpisy jakékoliv právní síly by měly reflektovat aktuální situaci a řešit z praxe vyvstalé problémy. Nic nenaznačuje tomu, že by v budoucnu opět rapidně vzrostl počet žadatelů o mezinárodní ochranu, a proto by měl zákonodárce zvážit, zda je institut přijatelnosti nadále nutný a je třeba jej nadále zachovávat.

Na druhou stranu, pro uchování tohoto institutu hovoří nejenom praxe Nejvyššího správního soudu, ale i samotná realita na poli azylového práva, kdy většina cizinců podává žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze z důvodu velké „přísnosti“ zákona o pobytu cizinců na území České republiky, případně snahy vyhnout se správnímu vyhoštění z důvodu nelegálního pobytu. Hmotněprávní stránka azylové problematiky se řadí mezi relativně jednoduchou materii. V případě, že nejsou kladeny takové požadavky na rozsah i obsah rozhodnutí, dochází k vydání usnesení dle § 104a s. ř. s. v podstatně rychlejší době než u rozhodování v jiných a složitějších otázkách. Nespornou výhodou je tudíž zkrácení celého řízení, které se v některých případech může protáhnout až na jeden ale i více roků; stěžovatel tedy oprávněně legálně pobývá na území republiky po značně kratší dobu než při plném přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně. Dosavadní zavedená praxe prokazuje, že poskytovaná ochrana subjektivních práv není méně efektivní než při posouzení stížnosti meritorně, současně nedochází ani ke snížení právní jistoty žadatele. Navíc je nesporné, že stěžovatel bývá mnohem častěji úspěšnější v případech procesního pochybení správního orgánu či krajského soudu, než při právním posouzení hmotněprávní stránky této problematiky, vycházející z aplikace zákona o azylu. Procesněprávní nedostatky lze odstranit novým rozhodnutím soudního či správního orgánu, nic to přitom nemění na faktu, že cizinec právní nárok na přiznání statusu azylanta či „doplňkáře“ nemá.

Nakonec je nutné připomenout, že byť by se tomu nemělo v praxi stávat, je zde možnost, že personální složení Ministerstva vnitra, jakožto ústředního orgánu státní správy, může být závislé na politické příslušnosti Ministra vnitra a rozhodovací praxe může být ovlivnitelná politickým zaměřením Vlády ČR. V případě úředních osob neexistuje obdobná garance jako je tomu u ústavně zaručené nezávislosti soudů a nestrannosti a též nezávislosti jeho soudců.

Jsem toho názoru, že institut nepřijatelnosti potvrdil během tří let důvodnost své existence. V přístupu Nejvyššího správního soudu nelze spatřovat jakýkoliv sebemenší náznak libovůle a ani jiné pochybení, které by musel napravovat Ústavní soud. Z těchto důvodů není třeba měnit stávající stav a je vhodné daný institut v současné situaci na poli azylové politiky uchovat, byť s určitými změnami. Podle mého se ani nenaplnily obavy, že uzákoněním institutu nepřijatelnosti dojde k porušení závazku státu nesnižovat úroveň poskytované právní ochrany. Přezkum kasační stížnosti o mezinárodní ochraně se sice odlišuje od přezkumu jiných kasačních stížností, procesní práva stěžovatele však byla zachována.

Literatura:

- Bobek, M., Molek, P. Nepřijatelná nepřijatelnost ve věcech azylových; srovnávací pohled. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 205-215, ISSN 1211-4405
- Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2., přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 929 s, ISBN 978-80-7179-599-5
- Kučera V. K zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. In Jílek, D. a kol. Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 101-112, ISBN 80-210-4058-0
- Lavický, P., Šiškeová, S. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19, s. 693 – 703, ISSN 1210-6410

- Molek P. Pojem „nepřijatelnosti“ v českém azylovém právu. In Jílek, D. a kol. Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 113-128, ISBN 80-210-4058-0
- Nedvědický, K. Nepřijatelnost kasačních stížností, ze dne 14.11.2007, Identifikační číslo v ASPI:LIT29015CZ
- Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 201-205, ISSN 1211-4405
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2006, čj. 1 Azs 13/2006 – 39, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 Azs 137/2006-67, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2007, sp. zn. III.ÚS 2937/07, dostupné na <http://nalus.usoud.cz/>

Kontaktní údaje na autora – email:

102839@mail.muni.cz