

SOUDNÍ PŘEZKUM ZJEVNĚ NEDŮVODNÝCH ŽÁDOSTÍ PODLE § 16 ZÁKONA O AZYLU

JANA FILIPOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Příspěvek se zaměřuje na problematiku zjevně nedůvodných žádostí o mezinárodní ochranu podle § 16 zákona o azylu, které jsou projednávány ve zkráceném řízení. Nejprve se zabývá podstatou a postavením tohoto institutu v rámci zákona o azylu. Rozebírá povahu rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako nedůvodné a jeho důsledky v aplikační praxi. Následně se příspěvek věnuje jednotlivým typům zjevně nedůvodných žádostí, a to z hlediska jejich interpretace a aplikace. Pozornost je taktéž věnována rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu.

Key words in original language

Mezinárodní ochrana; zjevně nedůvodná žádost o mezinárodní ochranu; azyl; doplňková ochrana; soudní přezkum; non-refoulement.

Abstract

The article focuses on the issue of manifestly unfounded claims for international protection under § 16 of the Asylum Act, approved under the accelerated procedure. First it deals with the nature and status of this institute within the Asylum Act. The article discusses the nature of the decision rejecting the application as manifestly unfounded and its consequences in the practice application. Subsequently, the contribution focuses on particular types of manifestly unfounded claims, in terms of their interpretation and application. The attention is also paid to the decision making activities of the Supreme Administrative Court.

Key words

International Protection; Manifestly Unfounded Claim for International Protection; Asylum; Subsidiary Protection; Judicial Review; Non-refoulement.

1. ÚVOD

Azylové řízení jakožto zvláštní správní řízení se od správního řízení obecného odlišuje nejenom svým předmětem a posláním, tj. ochranou před pronásledováním, ale taktéž i specifiky a restrikcí soudního přezkumu. Azylovou politiku a azylové právo České republiky nelze chápat jako izolovaný samostatný systém založený pouze na zákoně o azylu¹, nýbrž

¹ 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).

jako součást celého evropského azylového systému. Je úzce spjata a ovlivňována komunitárním právem, a proto musí být azylový zákon a jeho jednotlivá ustanovení vykládána eurokonformním způsobem. Stále více restriktivní standardy přístupu k osobám žádajícím v jednotlivých zemích Evropské unie o ochranu před pronásledováním či jinými, právními normami specifikovanými, závažnými zásahy do tělesné a osobní integrity jedince jsou formovány tzv. kvalifikační² a procedurální³ směrnici. Pro záruku spravedlivého řízení o mezinárodní ochraně je nutné najít rovnováhu mezi dvěma zájmy. Na straně jedné to je zájem humanitární, spojený se závazkem dodržování mezinárodního práva skrze poskytování právní ochrany potřebným, předem vymezeným, osobám a na straně druhé zájmem o rychlé a efektivní řízení, jež nebude zneužíváno ekonomickými migranty a obdobnými skupinami osob. Tématem tohoto příspěvku jsou zjevně nedůvodné žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které lze považovat právě za jedno z restriktivních opatření současného azylového systému.

2. PODSTATA A VÝVOJ INSTITUTU ZJEVNĚ NEDŮVODNÝCH ŽÁDOSTÍ

Obdoba popisovaného institutu se objevila již v zákoně o uprchlících⁴, který v § 11 odst. 3 taxativním způsobem vymezil situace, kdy je třeba na žádost pohlížet jako na zřejmě neodůvodněnou⁵. V zákoně o azylu jsou jednotlivé typy zjevně nedůvodných žádostí vymezeny taktéž konečným výčtem v § 16 odst. 1 a odst. 2. V současném zákoně se úprava zjevně nedůvodných žádostí vyskytuje již od jeho vzniku, přičemž postupnými novelizacemi se měnily, ovšem nikterak zásadně, důvody, díky nimž lze žádost označit za

² Směrnice Rady 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.

³ 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.

⁴ Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů (zrušen k 1. 1. 2000).

⁵ a) Žadatel neposkytoval spolupráci ke spolehlivému zjištění jeho totožnosti, zvláště jeho státního občanství, nebo, nemá-li žádné státní občanství, jeho posledního stálého pobytu,

b) Žadatel byl občanem státu nebo, neměl-li žádné státní občanství, měl poslední stálý pobyt na území státu, kde mu na základě obecně známých skutečností nehrozí pronásledování,

c) ministerstvu vnitra jsou známy důvody uvedené v § 4 (např. kdy dobrovolně znovu pobývá ve státě, který opustil z odůvodněného strachu před pronásledováním, dobrovolně znovu přijme ochranu státu, jehož státní občanství má a nebo spáchal trestný čin proti míru, proti lidskosti nebo válečný zločin či jiný zvlášť závažný úmyslný trestný čin),

d) žadatel odůvodňuje žádost pouze hospodářskou nouzí

zjevně nedůvodnou⁶. V rámci legislativních změn lze například zmínit opakované žádosti o mezinárodní ochranu, které byly do 20. 12. 2007 považovány za zjevně nedůvodné, avšak posléze byly označeny přímo za nepřijatelné ve smyslu § 10a písm. e) zákona o azylu. Taktéž možnost tzv. vnitřního přesídlení (ochrany) byla do téže doby považována za důvod pro odmítnutí žádosti na základě § 16. Nynější znění zákona stanoví, že obava z pronásledování nebo hrozba vážné újmy se nepovažuje za pronásledování, může-li cizinec nalézt účinnou ochranu v jiné části státu, pokud se tato obava nebo hrozba zřejmě vztahuje pouze na část území státu.

Řízení o zjevně nedůvodné žádosti probíhající ve zkráceném řízení je zvláštním typem řízení o mezinárodní ochraně, částečně připomínající institut nepřijatelnosti kasačních stížností; obdobně se v něm totiž rozhoduje o přípuštění žádosti do „klasického“ řízení, v němž bude žádost posuzována nezkráceným a věcně neomezeným způsobem. Zjevně nedůvodnou žádost lze chápat jako zastřešující pojem pro kategorii případů umožňujících vnitřní diferenciaci žádostí, při kterých se žádost o mezinárodní ochranu za předem stanovených předpokladů neprojednává podle § 12 až 14 zákona o azylu. Hlavním smyslem zkráceného řízení tedy je, aby již v prvopočátcích řízení bylo možné filtrovat žádosti, u nichž je vysoká pravděpodobnost, že jsou podávány osobou, které nemohou získat ochranu z důvodů předpokládaných zákonem o azylu od těch, kde taková možnost existuje; selekce žádostí umožňuje věnovat řádný prostor žadatelům, kteří, byť třeba účelově, tvrdí, že byli v zemi původu pronásledováni či jim v ní hrozí nebezpečí vážné újmy. Nedůvodnost žádosti přitom musí být zřejmá. Základním charakteristickým znakem tohoto institutu je jednak jeho zkrácená délka a jednak fakt, že by nemělo docházet k věcnému přezkumu žádosti cizince z hlediska azylově relevantních důvodů (proto, že v podstatě ani není co přezkoumávat). Není proto na místě zkrácené řízení o mezinárodní ochraně rozčleňovat na tradiční dělení na řízení o azylu a řízení o doplňkové ochraně. Vymežujícím prvkem oproti nezkrácenému řízení je jeho délka. Zatímco v klasickém řízení má být rozhodnutí vydáno do devadesáti dnů⁷, přičemž tuto lhůtu lze prodloužit, rozhodnutí o zjevně nedůvodné žádosti musí správní orgán (Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky) vydat v podstatně kratší lhůtě, a to do třiceti dnů^{8,9}. Pokud žadatelův příběh naplňuje podmínky pro konání

⁶ Celý zákon o azylu byl již dvacetkrát novelizován, samotné ustanovení § 16 bylo méně či více výrazně změněno sedmkrát.

⁷ V praxi ovšem nejsou výjimkou ani správní řízení, jejichž délka se pohybuje v řádu měsíců. Lhůta pro vydání rozhodnutí na základě § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu přitom činí třicet dnů. Pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je nastavena lhůta trojnásobně delší. V tomto druhu řízení totiž může být obtížné shromáždit a posléze správně vyhodnotit všechny relevantní důkazy, a proto je takto určená delší doba žádoucí.

⁸ Podle slovenského azylového zákona (č. 480/2002 Z. z.) lze rozhodnutí o zjevně neopodstatněné žádosti vydat do 60 dnů.

zkráceného řízení, avšak správní orgán nestihne rozhodnutí vydat v zákonem stanovené době, je třeba jeho žádost zamítnout v klasickém řízení podle § 12 (resp. i podle § 13 až § 14b) zákona o azylu¹⁰.

Zakotvení institutu zjevně nedůvodných žádostí do českého azylového práva lze na jednu stranu vnímat jako jeden z restriktivních nástrojů azylové politiky, kdy žadatelé nemohou bezdůvodně zneužívat výhody spjaté s účastenstvím v azylovém řízení¹¹ a na druhou stranu též jako způsob, jak se efektivně a rychle vypořádat s žádostmi osob, které v České republice nehledají ochranu. Zkrácené řízení je odpovědí na početnou skupinu žádostí¹², které nenalézají své odůvodnění v azylově relevantních důvodech a kterým Česká republika čelila v minulých letech. Na daný institut je třeba nahlížet pozitivně i z toho důvodu, že rychlé „vypořádání se“ s tzv. pretendenty azylu, resp. mezinárodní ochrany¹³, pomáhá zlepšit negativní pohled veřejnosti na azylanty a institut azylu obecně. Funkci tohoto institutu lze tudíž chápat jako psychologickou, a to vzhledem k samotnému žadateli a současně jako sociální vůči společnosti. Nelze přitom odhlédnout ani od faktu, že projednání žádosti ve zkráceném řízení má i pozitivní ekonomické dopady, a to vzhledem k ušetření nákladů na pobyt cizince.

3. K NĚKTERÝM ASPEKTŮM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ O ZJEVNĚ NEDŮVODNÉ ŽÁDOSTI

Zákon o azylu vymezuje taxativním způsobem důvody, při jejichž naplnění řízení proběhne ve zkrácené formě. Z dikce ustanovení § 16 zákona o azylu přitom plyne, že správní orgán nemá možnost správního uvážení, zda vést klasické či zkrácené řízení. Musí se ovšem řídit zásadou, aby věc byla projednána podle platných předpisů. To znamená, že žádost o mezinárodní ochranu může zamítnout jako zjevně nedůvodnou jen tehdy, pokud pro to budou skutečně splněny všechny podmínky. Postup dle § 16 přitom není porušením zásady rovného přístupu k účastníkům řízení, a to z důvodu, že začátek řízení o mezinárodní ochraně je pro všechny žadatele stejný.

⁹ Je třeba vyjít z toho, že již od počátku správního řízení jsou zde jasné důkazní prostředky a tudíž jsou naplněny předpoklady pro postup dle § 16 zákona o azylu. Správní orgán proto nepotřebuje mít pro řádné zjištění skutkového stavu k dispozici lhůtu devadesáti dnů.

¹⁰ Lhůta třiceti dnů byla do zákona přidána až od 1. 2. 2002. Do této doby bylo možné zjevně nedůvodnou žádost zamítnout v klasické devadesáti denní lhůtě.

¹¹ Zejména možnost legálního pobytu na území republiky, možnost ubytování v pobytovém středisku a finančních příspěvků.

¹² Kupříkladu po výrazném zpřísnění cizineckého zákona čelila Česká republika vysokému počtu žádostí z řad ukrajinských, ale taktéž i moldavských a ruských občanů, kteří na našem území pracovali. Dnes je obdobná situace u mongolských a vietnamských občanů a osob pocházejících z oblasti středního východu.

¹³ Zejména s ekonomickými migranty.

Jeho následný průběh je již v dispozici samotného subjektu, v jehož zájmu je, aby vylíčil všechny relevantní důvody, které ho vedly k opuštění země a tím tak umožnil projednání své žádosti v plném rozsahu. Řízení o mezinárodní ochraně je totiž primárně založeno na tom, co uvede žadatel do žádosti o mezinárodní ochranu a při následném pohovoru. Je to tedy sám žadatel, kdo rozsahem a obsahem svého tvrzení utváří rámec zjišťování skutkového stavu. Jestliže žadatel neuplatní právně relevantní důvody pro udělení azylu, správní orgán nemá povinnost si je domýšlet. Tento institut by měl být aplikován pouze tehdy, je-li s ohledem na § 3 správního řádu¹⁴ dostatečně zjištěn skutkový stav věci, který opravňuje rozhodnout ve zkráceném řízení¹⁵. Jinak řečeno, žádost může být zamítnuta jako zjevně nedůvodná jen tehdy, podaří-li se správnímu orgánu i ve zkrácené lhůtě třiceti dnů shromáždit tolik potřebných informací, kolik je jich třeba k tomuto procesnímu úkonu. V případě, že z žádosti a pohovoru nebude postaveno na jisto, že žádost je zjevně nedůvodná, je namíste postupovat dle zásady *in dubio pro reo* a žadatelovu žádost posoudit plnohodnotným způsobem. Azylově rozhodné skutečnosti ve smyslu § 12 musí zjišťovat jen tehdy, pokud žadatel alespoň tvrdí, že existují důvody v tomto ustanovení uvedené¹⁶. Nezná-li žadatel obsah pojmu azyl, nemusí vědět, co přesně před správním orgánem vypovědět, a proto vyskytne-li se během pohovoru určitá azylově relevantní okolnost, je povinností správního orgánu vést pohovor takovým směrem, aby jeho výsledek byl dostatečně konkrétní pro potřeby udělení jedné z forem mezinárodní ochrany. Správní orgán je dále povinen zajistit k dané žádosti o mezinárodní ochranu maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak těch, co je podporují; má přitom nepochybně snadnější přístup k objektivně zjiřitelným a ověřitelným informacím. Podstatné je rovněž chování žadatele a celková věrohodnost (potažmo uvěřitelnost) jeho tvrzení¹⁷.

4. VÝCHODISKA SOUDNÍHO PŘEZKUMU ZJEVNĚ NEDŮVODNÝCH ŽÁDOSTÍ

Jedním z předpokladů existence materiálního právního státu je garance a realizace práva na spravedlivý proces a možnosti domáhat se ochrany před nezávislým soudem. Neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu je nepochybně aktivně legitimován ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu

¹⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Zásada tzv. materiální pravdy má v řízení o udělení jedné z forem mezinárodní ochrany svá specifika, jelikož se obvykle nedostává důkazů, které prokazují věrohodnost tvrzení žadatele.

¹⁶ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, čj. 2 Azs 27/2003-59 a ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130. Všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz.

¹⁷ Na žadatele není možné pohlížet jako na věrohodného, mění-li v průběhu řízení podstatným způsobem svá tvrzení či si v nich rozporuje.

správního¹⁸ k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Ačkoliv byla žádost stěžovatele posouzena jako zjevně nedůvodná a stěžovatel je tedy považován za osobu, která nesplňuje podmínky pro řádné a plnohodnotné azylového řízení, nelze mu za žádných okolností odeprít právo na využití opravného prostředku. České azylové řízení je jednoinstanční (nelze podat rozklad k ministrovi vnitra, jak tomu bylo v minulosti), a proto je této povinnosti dostáno až ve fázi soudního přezkoumávání ovládaného dispoziční zásadou. Tím, že není možné podat opravný prostředek v režimu správního řízení, musí se krajské soudy zabývat i jednoduchými případy, založenými pouze na procesních pochybeních. Hlavním smyslem soudního přezkumu zjevně nedůvodných žádostí je to, aby soud posoudil, zda aplikace § 16 zákona o azylu byla uskutečněna za zákonem daných podmínek, a to za současného dodržení všech procedurálních záruk. Soud by se měl zabývat zejména tím, zda byl žadateli poskytnut dostatečný prostor pro sdělení všech důvodů, ze kterých opustil zemi původu.

Na aplikační správní praxi má velký vliv (nebo by alespoň měla mít) judikatura správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, který skrze svou integrační funkci dohlíží nejenom na sjednocování a zákonnost judikatury a poskytuje tak vodítko k výkladu azylového zákona, ale taktéž, což je velice důležité, na eurokonformní výklad vnitrostátních azylových právních norem. Vliv judikatury lze vnímat zejména v několika směrech, a sice v tom, že vytváří pomocné vodítko při interpretaci neurčitých pojmů (např. důvod hodný zvláštního zřetele), vymezuje rámec pro rozsah přezkumu správního uvážení a dále pomáhá překlenout situace, které nejsou zákonem buď vůbec řešeny a nebo jsou upraveny nedostatečně. Zavedením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti došlo k posílení adjudikační funkce kasačního soudu. Ve své rozhodovací činnosti se zaměřuje zejména na konkrétní ustanovení předpisu a problémy daného případu a poskytuje jen odpovědi na konkrétní námitky stěžovatele. Činí tak buď skrze odkazy na dosavadní judikaturu, načež je kasační stížnost usnesením odmítnuta pro nepřijatelnost, tedy z důvodu, že žádost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, anebo soud sice rozhodne formou rozsudku, avšak se k věci opět vyjádří pouze ad hoc. Podstatně menší počet rozhodnutí se vyjadřuje ke sporným otázkám azylové materie s rozsahem i na následující případy.

Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany není rozhodně shodný jako přezkum jiných rozhodnutí vydaných správními orgány. To, co plně odlišuje soudní přezkum rozhodnutí vydaných na základě zákona o azylu od jiných rozhodnutí, jež jsou připuštěna k přezkumu ve správním

¹⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

soudnictví, je institut tzv. nepřijatelnosti kasační stížnosti¹⁹ (§ 104a s. ř. s.), o němž rozhoduje Nejvyšší správní soud. Pro procesní stránku soudního přezkumu nejenom zjevně nedůvodných žádostí se stala zásadní novelizace azylového zákona provedená zákonem č. 350/2005 Sb. Mimo to, že zavedla právě institut tzv. nepřijatelnosti, ovlivnila i přístup k přiznávání odkladného účinku opravným prostředkům (žalob a kasačních stížností). Suspenzivní účinek má svůj nepopíratelný význam zejména z hlediska práva na spravedlivý proces. Primárním smyslem tohoto institutu je pozastavení výkonu správního rozhodnutí, což v rámci azylového řízení prakticky znamená možnost zákonného setrvání na území republiky do doby rozhodnutí o žalobě nebo kasační stížnosti a současně nemožnost navrátit cizince do státu, ve kterém by mu mohlo hrozit pronásledování či vážná újma; takto je zajišťována mezinárodně právní zásada non-refoulement²⁰ ve smyslu čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků²¹. Na druhou stranu pak nepřiznání odkladného účinku znamená pro žadatele povinnost vycestovat z území republiky. Suspenzivní účinek je přiznán azylovým žalobám a kasačním stížnostem s výjimkou žalob proti rozhodnutí podle § 16 odst. 1 písm. d) a e), tedy v případech vztahujících se ke konceptu bezpečné země a dále při existenci více občanství žadatele. V těchto případech pak připadá v úvahu postup dle § 73 odst. 2 s. ř. s.²² Zajímavé ovšem je, že podá-li žadatel vůči rozhodnutí založenému na základě § 16 odst. 1 písm. d) a e) zákona o azylu kasační stížnost, je jí odkladný účinek přiznán opětovně přímo zákonem.

Jak již bylo řečeno, zkrácené řízení se od klasického řízení o mezinárodní ochraně mimo jiné odlišuje lhůtami. Neliší se ovšem pouze lhůtou, do kdy musí správní orgán rozhodnout, ale taktéž i lhůtou, kterou disponuje neúspěšný žadatel pro podání opravného prostředku k soudu. Zatímco v rámci běžného řízení o mezinárodní ochraně lze podat žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení rozhodnutí, v případě zamítnutí žádosti postupem dle § 16 je to pouhých sedm dnů. Vzhledem k tomu, že lhůta pro podání žaloby podle soudního řádu správního jakožto *lex generalis* činí dva měsíce, je i patnáctidenní lhůta

¹⁹ Tento institut je výjimečný, jelikož se uplatňuje toliko v řízení ve věcech mezinárodní ochrany. Byl přijat zejména jako administrativní nástroj proti velkému nápadu nedůvodných „azylových“ kasačních stížností.

²⁰ Daná zásada je spjata s pravidlem aplikační přednosti mezinárodního práva, a to za předpokladu, že cizinec by mohl spadat do definice uprchlíka dle čl. 1 této Úmluvy.

²¹ Žádný smluvní stát Úmluvy nemůže vyhostit nebo vrátit uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

²² Možnost tohoto postupu byla osvědčena rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 9 Azs 1/2009–40.

nedůvodně krátká. O to více toto platí v případě lhůty sedmidenní.²³ Takto krátké lhůty jsou velmi restriktivní a lze je chápat rovněž tak, že zákonodárce přistupuje k žadatelům již předem jako k jistým pretendentsům azylu, jejichž právo na řádný soudní přezkum je v podstatě proklamativní a zbytečný. Žadatelé zpravidla neovládají český jazyk a ani se neorientují v právním řádu, a proto je díky takto nastavené krátké lhůtě možné, že snadno promeškají lhůtu pro podání žaloby, potažmo pro žádost o ustanovení právního zástupce. Právní řád by ke každému měl přistupovat nediskriminačním způsobem a již předem jej neomezovat v bezproblémovém přístupu k soudu. Zakotvením krátkých lhůt vůči osobám, jež hledají v České republice ochranu, lze mít za to, že tomu tak není. Ačkoliv soud většinou rozhodne o správnosti postupu správního orgánu, nelze k žadatelům již předem přistupovat takto omezujícím způsobem. Je rovněž pravdou, že náklady na pobyt pretendentsů azylu jdou bezdůvodně na vrub státu, avšak k jejich snížení by mělo docházet především tím, že soudy rozhodují o žalobách ve věci mezinárodní ochrany přednostně.²⁴

Lze se setkat s názory,²⁵ že by bylo vhodné rozšířit nepřipustnost kasačních stížností i na případy, kdy bude správním orgánem rozhodnuto o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné. Je sice pravdou, že i jednostupňová soudní ochrana vyhovuje požadavkům čl. 39 procedurální směrnice a rovněž čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a soudní opravný prostředek by bylo možno považovat za nadbytečný, přesto s tímto názorem nelze souhlasit. Jakákoliv další restrikce by ještě zvýšila rozdíly mezi soudním přezkumem rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany a zbytkem správních rozhodnutí přezkoumávaných postupem dle II. hlavy, dílu I soudního řádu správního²⁶. Přezkum těchto rozhodnutí je již značně limitován institutem nepřijatelnosti kasační stížnosti, který dostatečně umožňuje se vypořádat s neopodstatněnými a nezávažnými případy. Tímto přístupem by byl z možnosti podání kasační stížnosti vyloučen i samotný správní orgán. Soudní praxe ukázala, že rozhodovací praxe jednotlivých krajských soudů (ale i správních orgánů), není vždy jednotná, a proto nelze opomenout význam sjednocování judikatury Nejvyšším správním soudem. Oprávnění podat kasační stížnost i proti rozhodnutí o zjevně nedůvodné žádosti má své opodstatnění²⁷, přičemž právě institut nepřijatelnosti působí

²³ Ústavní soud nedávno obdržel návrh Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 25. 6. 2009, čj. 1 Azs 72/2008-48) na zrušení § 32 odst. 2 písm. a zákona o azylu, a to pro rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

²⁴ Viz § 56 odst. 2 s. ř. s.

²⁵ Viz Hlušík, P.: Správní soudnictví ve vztahu k cizincům v ČR - aplikační praxe. 2009. 175 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková. Dostupné také z IS MU: <http://is.muni.cz/th/11183/pravf_d/disertacni_prace.doc>.

²⁶ Řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu dle 65 - § 78 s. ř. s.

²⁷ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008-78.

jako dostatečná záruka toho, že kasační soud nebude zahlcen neopodstatněnými a nezávažnými případy. Současně je takto zachována možnost žadatele podat opravný prostředek ve správním soudnictví alespoň v částečné míře jako je tomu u jiných typů správních rozhodnutí.

5. VZTAH § 16 K § 12 A § 14A ZÁKONA O AZYLU

Pro danou problematiku je zásadní vymezení vztahu zjevně nedůvodných žádostí upravených § 16 k dalším důležitým ustanovením zákona o azylu. Pro judikaturu ve věci mezinárodní ochrany je typické, že se často vyjadřuje ke vztahům mezi jednotlivými ustanoveními zákona o azylu²⁸. Z ustanovení § 16 výslovně neplyne jeho vztah k § 12 až § 14b, § 28 a potažmo ani k již zrušenému § 91. Musel být proto dovozován interpretací zákona jako celku, a to za výrazného přispění soudní judikatury. V rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu došlo v tomto směru k výraznému judikatornímu posunu. Prvotní přístup spočíval v úvahách, že ustanovení § 2829 azylového zákona nutno vykládat v tom směru, že správní orgán v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování³⁰ podle § 91 tehdy, pokud rozhodne o neudělení nebo odnětí azylu. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné nebylo považováno ani za rozhodnutí o neudělení azylu a ani za rozhodnutí o odnětí azylu, a proto kasační soud dříve opakovaně judikoval, že v takových případech je výrok o neexistenci překážek vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu výrokem nadbytečným. Za rozhodnutí o neudělení azylu totiž považoval pouze takové rozhodnutí, kterými správní orgán rozhodl o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v ustanovení § 12 až § 14 zákona o azylu, a to až po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem.

Základní východisko současné aplikační praxe v přístupu k zjevně nedůvodným žádostem představuje premisa, že i rozhodnutí podle § 16 je rozhodnutím, jímž se rozhoduje o azylu. Rozšířený senát³¹ překonal dosavadní striktní jazykový výklad § 28 zákona o azylu a vyslovil, že

²⁸ Molek, P.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci azylové II. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 215-223, ISSN 1211-4405.

²⁹ (1) Mezinárodní ochrana se udělí ve formě azylu nebo doplňkové ochrany; shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu podle § 12, 13 nebo 14, udělí azyl přednostně.

(2) Neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.

³⁰ Institut překážek vycestování je odrazem čl. 33 Úmluvy, tedy zásadou non-refoulement.

³¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 1 Azs 96/2006-80.

„ustanovení § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006³², 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“. Tímto právním závěrem byla zvrácena dosavadní judikatura správních soudů³³, podle níž nebyl správní orgán při vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné povinen rozhodnout výrokem o překážkách vycestování dle § 91. S ohledem na skutečnost, že institut překážek vycestování byl ze zákona o azylu od 1. 9. 2006 vypuštěn, mohlo vzniknout neakceptovatelné vakuum ve vztahu k zásadě non-refoulement. Nejvyšší správní soud proto následující rozhodovací činností zcela správně dovodil,³⁴ že i po předmětné novele, by správnímu orgánu měla i nadále zůstat povinnost zabývat se dodržením zásady non-refoulement. To v praxi znamená, že se musí vyrovnat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany (§ 14a a § 14b). Důkazní břemeno přitom převážně stíhá správní orgán v tom smyslu, že vždy a sám z úřední povinnosti musí zjistit (ze zpráv o zemi původu a jemu dostupných databázích), zda skutečně žadateli nehrozí závažná újma v případě návratu do země původu. V případě závažné újmy podle § 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu, je správní orgán povinen se jí zabývat, je-li žadatelem o mezinárodní ochranu namítána, nebo vyjde-li najevo jinak v průběhu řízení. Pokud žadatel v tomto ohledu nic netvrdí a v průběhu řízení se žádná informace o možné vážné újmě ani neobjeví, nemusí její případnou existenci správní orgán sám vyhledávat, avšak musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena a ani nevyšla najevo. Posouzení této mezinárodněprávní zásady sice nemusí být vtěleno do výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, avšak správní orgán má povinnost se s ní vyrovnat v rámci odůvodnění svého rozhodnutí.

Lze tak shrnout, že rozhoduje-li správní orgán postupem dle § 16 zákona o azylu, rozhoduje o neudělení azylu. Ve výroku nemůže současně

³² Pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91).

³³ Např. podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, čj. 2 Azs 14/2004-47, je posouzení situace v zemi původu pro rozhodnutí podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., zcela nerozhodné. Obdobně také rozhodnutí ze dne 9. 9. 2004 čj. 4 Azs 147/2004-41, dle kterého rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, nelze považovat za rozhodnutí o neudělení azylu ve smyslu § 28 tohoto zákona. Za takové lze považovat pouze rozhodnutí, kterým Ministerstvo vnitra rozhodne o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v ustanovení § 12, § 13 a § 14 téhož zákona po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem o azyl.

³⁴ Za pozornost stojí zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008-78.

rozhodnout o (ne)udělení azylu podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu³⁵. Pro větší záruku dodržení všech subjektivních práv žadatelů lze ovšem doporučit, aby správní orgán rozhodující postupem podle § 16 odst. 1 a odst. 2 v odůvodnění rozhodnutí alespoň okrajově (jako obiter dictum) uvedl, proč tvrzené potíže žadatele (jsou-li nějaké) nelze považovat za pronásledování³⁶, byť se to může jevit jako nadbytečné. Pokud správní orgán rozhodl o žádosti jako zjevně nedůvodné a přitom opomenul svou povinnost vyjádřit se k existenci nebezpečí vážné újmy, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

6. K JEDNOTLIVÝM TYPŮM ZJEVNĚ NEDŮVODNÝCH ŽÁDOSTÍ

Pojednávat o konkrétních aspektech řízení o mezinárodně ochraně a jejich dopadu do soudního přezkumu vždy znamená zabývat se jak procesními aspekty soudního správního řízení, tak i hmotně právní stránkou věci. Zjevně nedůvodné žádosti sice nebyly do českého právního řádu zavedeny v rámci transpozice komunitárních předpisů, přesto je tento institut komunitárním právem ovlivněn. Ostatně zákon o azylu byl přijat s cílem přiblížení mezinárodním normám a evropským standardům. Komunitární podklad pro takovýto způsob řízení představuje čl. 28 odst. 2 procedurální směrnice,³⁷ který žádosti v tomto směru, spíše teoreticky, rozlišuje na nedůvodné a zjevně nedůvodné. Jednotlivé typy nedůvodných žádostí vymezuje čl. 23 odst. 4 procedurální směrnice, který vyjmenovává patnáct důvodů,³⁸ u kterých mohou členské státy stanovit, že v případě jejich

³⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, čj. 4 Azs 35/2003-71, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130 nebo ze dne 2. 3. 2005, čj. 3 Azs 77/2004-86.

³⁶ Toto ovšem neplatí pro zjevně nedůvodné žádosti založené na ustanovení § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu, jelikož již z jeho podstaty vyplývá, že správní orgán tyto otázky musí zkoumat.

³⁷ V případech uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. b) a v případech nedůvodných žádostí o azyl, na které se vztahuje některá z okolností uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. a) a c) až o), mohou členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.

³⁸ Hemme Batjes. In: *European Asylum Law and International Law*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2006, str. 334 - 336 rozděluje tyto případy do pěti kategorií: 1) zjevně nedůvodné žádosti v užším slova smyslu (čl. 23 odst. 4 písm. a), b), g) a j) procedurální směrnice); 2) žadatel pochází z bezpečné země původu a nebo bezpečné třetí země (čl. 23 odst. 4 písm. c) téhož předpisu); 3) žadatel nespolupracuje nebo se snaží rozhodující orgány uvést v omyl či podvést (čl. 23 odst. 4 písm. d), e), f), i), k) a l) téhož předpisu); 4) žadatel představuje hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek (čl. 23 odst. 4 písm. m) směrnice); 5) následná žádost nebo žádost podaná nezletilou osobou, pokud byla zamítnuta žádost rodičů a pokud nepředkládá žádné nové údaje (čl. 23 odst. 4 písm. h) a o) téhož předpisu). Dostupný též z: http://books.google.com/books?id=4jSYDSY7qjgC&pg=PA77&lpg=PA77&dq=European+Asylum+Law+and+International+Law&source=bl&ots=PUgUwYBfak&sig=BXQ7jMaYloSY3jgYzTivp8kdVHg&hl=cs&ei=a8HkSsjMGcaM_Ab-

existence se řízení o mezinárodní ochraně v souladu se základními zásadami a zárukami upřednostní nebo urychlí³⁹.

Současné znění zákona o azylu rozeznává celkem devět možných situací, kdy se žádost⁴⁰ projedná ve zkráceném řízení. Lze je dělit podle mnohých kritérií. Zjevně nedůvodné žádosti je možné členit například podle toho, zda je zjevná nedůvodnost zapříčiněna objektivními kritérii bez vlivu osoby (státní příslušnost, potažmo původ cizince) a nebo naopak, samotným aktivním i pasivním jednáním žadatele. Jednotlivé důvody se mohou v rámci jednoho případu prolínat, správní orgán by se měl nejlépe zabývat všemi. Na rozhodující orgán je třeba klást zvýšené požadavky, aby vždy spravedlivě a rozumně, do důsledků zvážil všechny žadatelem uváděné skutečnosti a další okolnosti případu, jelikož opuštění území republiky, ať na základě vyhoštění či výjezdního příkazu, je úkonem nevratným, kterým může dojít k nenahraditelné újmě ohrožením cizince na životě, zdraví či jeho osobní svobodě.

Do první kategorie zjevně nedůvodných žádosti je možno zařadit případy, kdy se způsob posouzení žádosti odvíjí od země původu žadatele, tedy od objektivního kritéria, jež osoba svým jednáním před správním orgánem nemůže ovlivnit. Tyto podmínky lze nalézt v § 16 odst. 1 písm. d) a e) zákona o azylu. Jako zjevně nedůvodnou posoudí správní orgán takovou žádost, kdy cizinec přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu a nebo, kdy má více než jedno státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož občanství má. V těchto případech lze mít za to, že samotný původ osoby poskytuje dostatečné záruky toho, že žadatel nebyl pronásledován či vystaven hrozbě jiné vážné újmy. Na druhou stranu, absolutní a automatické odmítnutí projednání žádosti z důvodu původu osoby by bylo v rozporu s mezinárodními úmluvami. Vždy totiž mohou nastat excesy z demokratického fungování státu, a proto zákonodárce naprosto správně poskytnul žadateli prostor, aby prokázal, že právě v jeho případě k takovému vybočení došlo. Žádost tedy nelze posoudit v režimu § 16,

t520Cg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=6&ved=0CB0Q6AEwBQ#v=onepage&q=&f=false

K tomu blíže viz též Kosař, D.: Zjevně nedůvodné žádosti o azyl (mezinárodní ochranu) a jejich soudní přezkum. In: Dalibor Jílek [et al.]: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 214 s.

³⁹ Jako jeden z možných důvodů rozeznává procedurální směrnice odmítnutí splnění povinností nechat si odebrat otisky prstů, zatímco česká právní úprava na takové jednání pohlíží jako přestupek, jenž lze sankcionovat peněžní pokutou. Český azylový zákon nezařadil do § 16 ani případy, kdy žadatel představuje hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek členského státu.

⁴⁰ Pro zajímavost lze uvést že slovenský azylový zákon (č. 480/2002 Z. z.) rozeznává v § 12 celkem 13 důvodů pro posouzení žádosti jako zjevně neopodstatněné.

pokud bude prokázáno (z dikce tohoto ustanovení lze dovodit, že důkazní břemeno neleží toliko na žadateli), že v konkrétním případě nelze určitou zemi považovat za bezpečnou a nebo, že cizinec nemohl z důvodů uvedených v § 12 nebo § 14a využít ochrany země svého druhého občanství. Již z žádosti o mezinárodní ochranu, resp. z pozdějšího pohovoru musí vyplynout, že zde existují důvody pro posouzení žadatelova případu v klasickém řízení. Na odůvodnění o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné jsou kladeny výrazně nižší požadavky než na klasické rozhodnutí, nicméně pokud je žádost zamítána na základě § 16 odst. 1 písm. d) a e), správní orgán by se měl vypořádat i s otázkou, že se právě v tomto konkrétním případě nejednalo o exces a že tedy na něj nelze aplikovat § 12 až § 14 zákona o azylu. Tím by se rozhodnutí ovšem částečně přiblížilo odůvodnění klasického rozhodnutí.

Jako druhou kategorii zjevně nedůvodných žádostí lze označit skupinu případů, kdy žadatel se správním orgánem řádně nespolupracuje či mu zatajuje skutečnosti důležité pro jeho rozhodování. S těmito případy počítá § 16 odst. 1 v písmenech b) a h). Zkrácené řízení se uskutečnění za situace, kdy cizinec bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést a dále za předpokladu, že s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu. Ve své podstatě je projednání žádosti ve zkrácené lhůtě jakousi pomyslnou sankcí za to, že cizinec úmyslně ztěžuje či dokonce znemožňuje, aby byl plně zjištěn skutkový stav⁴¹. Přitom původ a identita žadatele je základním a nosným prvkem zákonného a spravedlivého rozhodnutí, jelikož pouze za předpokladu, že správní orgán zná zemi a oblast původu žadatele, může ověřit (nebo si alespoň udělat úsudek), zda jím popsany příběh se mohl udát tak, jak tvrdí. Neméně důležitá je znalost skutečné identity žadatele⁴² - časté jsou případy, kdy cizinec přijíždí bez dokladů či s doklady se změněnou identitou. Jak kupříkladu uvedl Nejvyšší správní soud⁴³, „jedním ze základních předpokladů pro posouzení, zda jsou v případě žadatele o azyl splněny podmínky ustanovení § 12 zákona o azylu, je správné zjištění jeho státního občanství...Skutečnost, že žadateli o azyl byly odepřeny služby, které se normálně poskytují státním příslušníkům (zde vydání cestovního dokladu), může představovat odepření ochrany země původu, což může posílit obavy žadatele z pronásledování, a správní orgán proto musí tuto skutečnost při posuzování žádosti o azyl řádně posoudit.“ Dále je pak v tomto směru podstatný i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 11. 1998, čj. 5 A 517/96-39, podle něhož je nutno v situacích, ve kterých je

⁴¹ Zásadu vyšetřovací lze v případě řízení o mezinárodní ochraně vykládat vůči správnímu orgánu méně striktněji než je obvyklé v jiných odvětvích správního práva.

⁴² Existují totiž stále země, kde je právní statut jednotlivce ovlivněn jeho původem.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2005, čj. 7 Azs 71/2005-61.

„žadatelem osoba, která není občanem státu, v němž žila, nutno rovněž zkoumat, jaké je v něm postavení osob bez státní příslušnosti a jak tento stát garantuje a v praxi zajišťuje ochranu osob na jeho území žijících.“ Proto je naprosto správné, že v případech, kdy žadatel neposkytne dostatečnou součinnost ke zjištění své identity či ji předstírá, aby bylo o jeho žádosti rozhodnuto ve zkráceném řízení. Zjištění, že žadatel falešnými doklady předstírá jinou identitu, může trvat delší dobu než požadovaných třicet dní. Jsou-li tudíž tyto údaje zjištěny později, je třeba žádost zamítnout v klasickém řízení, s tím, že na obsah odůvodnění zamítavého rozhodnutí budou kladeny podstatně vyšší nároky. Jiným aspektem těchto typů žádostí je fakt, že běžně nastávají situace, kdy žadatel nemá doklad prokazující jeho totožnost⁴⁴. Neexistence těchto dokladů nemůže bez dalšího znamenat možnost zamítnout žádost jako zjevně nedůvodnou. Vždy, s ohledem na konkrétní okolnosti případu a věrohodnost⁴⁵ žadatele, je nutno posoudit důvod, proč cizinec nemůže svou totožnost deklarovat pravými a nikterak nepozměněnými doklady. Z jednání žadatele by měl tak být patrný úmysl uvést správní orgán v omyl. Teprve poté, kupříkladu v situacích, kdy cizinec tvrdí, že pochází z nějaké konfliktní oblasti, ačkoliv tomu tak není, lze přistoupit k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné.

Následující skupinu zjevně nedůvodných žádostí tvoří situace popsané pod písmenem f) a g). Vztahují se k samotným tvrzením žadatele a skutečností, pro něž žádá ochranu České republiky. Žádost bude zamítnuta v zkráceném řízení i tehdy, uvádí-li stěžovatel skutečnosti zjevně nevěrohodné a nebo neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a. I tato dvě ustanovení lze chápat jako problematická, jelikož hranice mezi důvody pro zkrácené a pro klasické řízení je zde úzká. Azylové řízení je postaveno a priori na výpovědi žadatele, přičemž předmětem posuzování je i jeho věrohodnost, která je častým důvodem pro odmítnutí žádosti i v nezkráceném řízení. Pokud jsou ovšem výpovědi žadatele natolik nevěrohodné či protichůdné, lze cizincovu žádost posoudit jako zjevně nedůvodnou. Tyž procesní postup lze zvolit i za situace, kdy žadatel ani v minimálním rozsahu neuvedl žádný důvod, jenž by poukázal na situace, s nimiž počítá § 12 zákona o azylu. Správní orgán musí s velkou opatrností vyhodnotit obsah tvrzení žadatele tak, aby zejména s ohledem na právo na spravedlivý proces mohl najisto provést řízení ve zkrácené formě. Pro § 16 odst. 1 písm. f) zákona je charakteristické, že správní orgán současně (a nikoliv až posléze) posuzuje možnost existence hrozby vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. Není tedy možné, aby

⁴⁴ Ať z důvodu, že jej ztratil, musel odevzdat převaděči či jej nikdy nevlastnil.

⁴⁵ Na tomto místě lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 18. 1. 2006, čj. 6 Azs 386/2004-40, ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70 a nebo ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57, ve kterých se tento soud zabýval posuzováním věrohodnosti žadatelovy výpovědi.

správní orgán konstatoval, že žádost je zjevně nedůvodná, aniž by žádost posoudil i z hlediska doplňkové ochrany.

Další druh zjevně nedůvodných žádostí vymezených v prvním odstavci § 16 zákona o azylu lze nalézt pod písmeny a) a c). Vztahuje se k životní situaci žadatele, který se pouze snaží uniknout ze špatné ekonomické situace v zemi původu a nebo žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze. Tato ustanovení nemají svůj přesný předobraz v procedurální směrnici, pouze obecněji jsou popsána pod písmenem a) odst. 4 čl. 23 procedurální směrnice.⁴⁶ Co se týče všeobecné nouze, jedná se o typický neurčitý pojem. Je tudíž pouze na správním orgánu, jak přistoupí k jeho interpretaci. Navíc se může často překrývat s ekonomickou situací žadatele, avšak všeobecná nouze by měla být pojmem širším. Není jednoduché vyvodit, na jaké situace lze toto ustanovení aplikovat. Výslovně z něj neplyne, že by se žadatel musel s nouzí potýkat jen v zemi původu, ačkoliv to je patrně úmysl zákonodárce. Nouze by se neměla vztahovat pouze k situaci samotného žadatele, nýbrž obecně k podmínkám života v celé zemi či oblasti.⁴⁷ O aplikačním úskalí těchto norem bude pojednáno níže.

Poslední a velmi často aplikovanou skupinu zjevně nedůvodných žádostí vymezil zákonodárce v samostatném druhém odstavci § 16,⁴⁸ dle kterého se jako zjevně nedůvodná zamítne i taková žádost, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak. „Patrné“ neznamena postavené na jisto, a proto podání žádosti po rozhodnutí o vyhoštění, vydání či předání nelze pojímat kategoricky jako pouhou snahu o vyhnutí se vyhoštění z území republiky. Ačkoliv je vstup do řízení o mezinárodní ochraně po nařízení vyhoštění velmi často toliko účelový, nelze žádost jednoduše a automaticky odmítnout. Mohou totiž nastat situace, kdy sice cizinci hrozí vyhoštění, nicméně prokáže odůvodněný strach z návratu do vlasti. To samé lze říci i o podání žádosti ve vydávací vazbě. Je totiž možné, že žádost státních orgánů země původu o vydání může být sám o sobě důvodem zakládajícím nárok na udělení mezinárodní

⁴⁶ Žadatel při podávání své žádosti a jejím zdůvodňování uvedl pouze skutečnosti, které nejsou důležité nebo mají jen malý význam pro posouzení toho, zda může být uznán za uprchlíka podle kvalifikační směrnice.

⁴⁷ Např. situace, která nastala v Iráku po zhroucení režimu prezidenta Saddáma Husajna.

⁴⁸ Konsorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR toto ustanovení dokonce označilo jako za naprosto rezignující na principy mezinárodního práva, zejména na princip non-refoulement, a to právě u těch osob, které jsou při nuceném návratu do země původu zvláště ohroženy, neboť jsou vydávány státním orgánům, z jejichž strany mohly být potenciálně pronásledovány. In: Přípomínky k azylovému zákonu, s. 28.

ochrany⁴⁹. Další část tohoto ustanovení, která často činí v aplikační praxi potíže je pojem „dříve“. Lze na něj opět nazírat jako na neurčitý pojem, který musí být vykládán vzhledem k okolnostem každého případu, tedy k době, která uplyne od příjezdu na území do podání žádosti o mezinárodní ochranu, resp. do doby udělení správního vyhoštění či zajištění. Nejvyšší správní soud se k uvedenému vyjádřil takto: „požádá-li cizí státní příslušník o azyl až po poměrně dlouhé době strávené v České republice za situace, kdy jiné možnosti úpravy a obnovy legálnosti pobytu na tomto území jsou vyčerpány, ztíženy nebo omezeny, jedná se přinejmenším o nepřímý důkaz toho, že situaci ve své domovské zemi, pokud jde o důvody, pro něž lze azyl udělit, ve skutečnosti nepociťoval natolik palčivě⁵⁰.“ Ustanovení § 16 odst. 2 by tedy nemělo být aplikováno (nebo aplikováno s opatrností) v případech, kdy je cizinci téměř ihned po nelegálním příjezdu do České republiky uděleno správní vyhoštění. Na toto rozhodnutí reagoval soud ve svém dalším rozhodnutí⁵¹ v němž konstatoval, že „právní závěry vyslovené v tomto (výše uvedeném) rozhodnutí není možné na souzený případ aplikovat. Pojem „poměrně dlouhá doba“ je pojmem neurčitým, a proto je k němu nutno přistupovat tak, aby jeho interpretací nebyl vytvářen neodůvodněný nepoměr mezi osobami, které se na našem území zdržují nelegálně několik měsíců či dokonce let, a to převážně z ekonomických (pracovních) důvodů a těmi, které se na našem území nachází v řádu dnů, zvláště pak tehdy, směřovaly-li jejich kroky k podání žádosti o mezinárodní ochranu. Tomu se tak bezpochyby stalo i v posuzované věci, jelikož stěžovatel podal žádost čtvrtý den po příjezdu do země. Cílem jeho konání bylo s největší pravděpodobností právě podání žádosti o mezinárodní ochranu, což potvrzuje skutečnost, že stěžovatel byl cizineckou policií zadržen ve Vyšních Lhotách, tedy v místě, kde se nachází příjímáčí středisko.“

Pro posuzování zjevné nedůvodnosti dle § 16 odst. 1 písm. a) a c) je zásadní a zároveň problematické slovo „pouze“. Je tak otázkou, zda žadatel musí uvádět výlučně ekonomické důvody a žádné jiné a nebo musí z pohovoru vyplynout, že jediným motivem žádosti je nepříznivá ekonomická situace, přičemž jiné důvody, které cizinec popisuje, jsou nevěrohodné nebo nerelevantní. Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích apeluje na správní orgány a krajské soudy, aby k aplikaci tohoto pojmu přistupovaly eurokonformním způsobem.⁵² To platí obzvláště i k výkladu § 16 odst. 2, v jehož znění pojem pouze není obsažen. Toto ustanovení má ovšem předobraz v čl. 24 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice, která konání

⁴⁹ K tomu dále viz Připomínky k azylovému zákonu. Konsorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR, 2007, s. 27-28.

⁵⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2005, čj. 3 Azs 119/2004-50.

⁵¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 8 Afs 5/2009-58.

⁵² Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48.

zkráceného řízení váže mimo jiné i na skutečnost, že žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění. Kasační soud vychází z vyvratitelné domněnky, že žadatel může prokázat, že žádost nemohl podat dříve nebo že k žádosti není pouze účelově motivován snahou vyhnout se hrozícímu vyhoštění či vydání. Ačkoliv jsou důvody podání žádosti v těchto situacích většinou skutečně účelové, musí být žadateli zachováno právo prokázat opak. Vyslovil proto, že i toto ustanovení zákona o azylu je nutno vykládat tak, jako by v něm slovo „pouze“ bylo obsaženo. Nejvyšší správní soud zavedl třístupňový test s tím, že aplikace § 16 odst. 2 je podmíněna pouze kumulativním splněním všech tří podmínek. První podmínkou je hrozící vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Nejenom z gramatického výkladu lze dovodit, že podmínka je splněna okamžikem hrozícího vyhoštění, vydání či předání a není vázána na existenci autoritativního rozhodnutí. Dále je pak nutno zkoumat, zda žadatel mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany „dříve“; a nakonec, zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Lze připomenout, že i v případě, kdy správní orgán dospěje k závěru, že byly splněny všechny tři podmínky, nemůže rezignovat na svou povinnost zkoumat, zda žadateli nehrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu.

Předmětem posuzování kasačního soudu byl v popisovaném případě sice § 16 odst. 2, avšak závěry zde vyslovené je třeba vztáhnout i na § 16 odst. 1 písm. a) a c). Nezřídka se stává, že žádost je zjevně podmíněna špatnou ekonomickou situací v zemi původu, ale žadatel současně uvádí i další okolnosti, které třeba nejsou založeny na pravdě nebo opětovně souvisí s jeho ekonomickou situací (problémy s lichváři či vyděrači), avšak lze je posuzovat v režimu § 12 zákona o azylu⁵³. Správní orgán musí proto velmi pečlivě uvážit, v jakém typu řízení žádost posoudí. Nelze totiž opomenout situace, kdy tíživá ekonomická situace projevující se např. v nemožnosti získat práci v zemi původu může být podřaditelná pod § 12 odst. 2 zákona o azylu. V takovém případě je pak třeba žádost posoudit v klasickém nezkráceném řízení. Rozhodne-li se pro postup dle § 16, je přinejmenším vhodné, aby se alespoň v minimálním rozsahu zmínil o konkrétních důvodech, jež stěžovatel sdělil v žádosti a pohovoru. Žadatel by měl být s žádostí úspěšný, pokud bude prokázána přímá souvislost mezi pronásledováním a jeho ekonomickou úrovní. Obdobné lze uvést i k § 16 odst. 2 zákona. I pokud žadateli hrozí vyhoštění či vydání, avšak přesvědčivým způsobem uvádí, že mu v zemi původu hrozí pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo skutečné nebezpečí vážné újmy, je

⁵³ Pronásledování soukromými osobami lze za určitých okolností považovat za pronásledování, zejména pokud je podporováno nebo trpěno státními orgány. I ekonomická nouze může být zapříčiněna rasou, pohlavím, náboženstvím, národností, příslušností k určité sociální skupině nebo zastáváním určitých politických názorů.

správní orgán povinen se zabývat i jeho tvrzeními ve smyslu § 12 a § 14a a nikoliv dle § 16 zákona o azylu.

Zákon o azylu v ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) a e) a dále v odst. 2 konstruuje zjevnou nedůvodnost jako vyvratitelnou právní domněnku, z čehož vyplývá, že je připuštěn důkaz opaku a nevnímá ji jako další vylučující klauzuli, jež jsou jinak taxativně vymezeny v čl. 12 a 17 kvalifikační směrnice a v zákoně o azylu pak v § 15 a § 15a. Azylový zákon používá v tomto směru různé pojmy: „nebude-li prokázáno“ (§ 16 odst. písm. d), „pokud žadatel neprokáže“ (§ 16 odst. písm. e) a § 16 odst. 2). Z konstrukce tohoto ustanovení vyplývá, že v případě prvého, pochází-li žadatel ze třetí bezpečné země nebo bezpečné země původu, neleží, oproti zbylým případům, důkazní břemeno pouze na něm. Je-li takto výslovně umožněn důkaz opaku, musí být žadateli poskytnut prostor k prokázání, že v jeho případě nelze § 16 aplikovat. Je ovšem otázkou, nakolik současná praxe přistupuje k individuálnímu posouzení takovýchto žadatelů. Jiným aspektem věci je skutečnost, že žadatelé často neznají obsah § 16 a netuší, že jejich žádost je posuzována jako zjevně nedůvodná a tudíž, že k tomu, aby unesli své důkazní břemeno, je třeba, aby vyvrátili dané domněnky.

7. ZÁVĚR

Zakotvení institutu zjevně nedůvodných žádostí do azylového zákona má své opodstatnění. Tento institut umožňuje urychlení řízení a současně rychlou filtraci žádostí o mezinárodní ochranu, které již na první pohled nemohou být úspěšné. Rozhodovací praxe správních orgánů ukázala, že tento institut není často vykládán způsobem, jenž vyžaduje komunitární právo. Podle mého názoru by bylo přinejmenším vhodné doplnit znění § 16 odst. 2 zákona o azylu o slovo „pouze“, aby odpovídalo svému předobrazu, tedy procedurální směrnici. Eurokonformní výklad této normy, jež zavedl Nejvyšší správní soud je sice důležitý, nicméně pro zaručení plné právní jistoty účastníka řízení nepostačí. Během řízení o mezinárodní ochraně by měla být aplikována zásada „v případě pochybností ve prospěch žadatele“, kterou by měl správní orgán zohlednit zejména v situacích důkazní nouze, kdy rozhoduje o tom, zda udělit jednu z forem mezinárodní ochrany. Správní orgán by měl dle mého názoru tuto zásadu uplatnit i v případech, kdy rozhoduje o tom, zda žádost posoudí jako zjevně nedůvodnou postupem podle § 16 zákona o azylu a nebo v klasickém řízení, ve kterém se bude zabývat i azylově relevantními důvody. K aplikaci popisovaného institutu by mělo být přistoupeno jen tehdy, budou-li proto k tomu splněny předpoklady, a to s ohledem na zásadu materiální pravdy. Na chápání tohoto institutu má zásadní a velice důležitý vliv judikatura Nejvyššího správního soudu, který vystupuje jako jakýsi abstraktní dohlížitel na dodržování všech práv žadatelů. Díky postupnému posunu v jeho rozhodovací praxi došlo k rozšíření procesní ochrany a standardu práv žadatelů, jejichž žádost byla posouzena jako zjevně nedůvodná.

Literature:

- Kosař, D.: Zjevně nedůvodné žádosti o azyl (mezinárodní ochranu) a jejich soudní přezkum. In: Dalibor Jílek [et al.]: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 214 s., ISBN 80-210-4058-0
- Molek, P.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci azylové II. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 215-223, ISSN 1211-4405
- Jurníková, J. [et al.]: Správní právo. Zvláštní část. 6. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 45 – 46, ISBN 9788021048478
- Battjes, H.: European asylum law and international law. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2006. 688 s. Dostupné také z http://books.google.com/books?id=4jSYDSY7qjgC&pg=PA77&lpg=PA77&dq=European+Asylum+Law+and+International+Law&source=bl&ots=PUgUwYBfak&sig=BXQ7jMaYloSY3jgYzTivp8kdVHg&hl=cs&ei=a8HkSsjMGcaM_Ab-#v=onepage&q=unfounded&f=false. ISBN 9004150870.
- Připomínky UNHCR k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl (přepracované znění) (KOM (2008) 815, v konečném znění, 3. prosinec 2008)
- Připomínky k azylovému zákonu. Konsorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky v ČR, 2007, 51 s.
- Sněmovní tisk č. 882: Stanovisko odborné skupiny z katedry mezinárodního a evropského práva PrF MU v Brně k vládnímu návrhu novely zákona o azylu a Policii ČR
- Hluštík, P.: Správní soudnictví ve vztahu k cizincům v ČR - aplikační praxe. 2009. 175 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková. Dostupné také z IS MU: <http://is.muni.cz/th/11183/pravf_d/disertacni_prace.doc>.

Contact – email

102839@mail.muni.cz