

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jana Ženíšková

ŘÍZENÍ O MEZINÁRODNÍ OCHRANĚ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph.D.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 27. 08. 2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 165.513 znaků včetně mezer.

Jana Ženíšková

V Praze dne 27. srpna 2020

Obsah

Úvod	1
1 Prameny práva mezinárodní ochrany	3
1.1 Mezinárodní právo veřejné	3
1.2 Právo EU	5
1.3 Vnitrostátní právo České republiky	11
2. O základních pojmech a předmětu řízení o mezinárodní ochraně	14
2.1 Řízení o mezinárodní ochraně a jiná řízení dle zákona o azylu	14
2.1.1 Řízení o mezinárodní ochraně	14
2.1.2 Řízení vedená v dalších věcech dle ustanovení § 8 písm. e) zákona o azylu	16
2.1.3 Jiná řízení dle zákona o azylu	17
2.2 K pojmům mezinárodní ochrana, uprchlík, azylant	18
2.3 Základní zásady řízení o mezinárodní ochraně	21
2.4 Právo na tlumočníka a jednací jazyk v řízení o mezinárodní ochraně	22
2.5 Právo na právní pomoc	26
3. Průběh řízení před správním orgánem	31
3.1 Zahájení řízení	31
3.2 Posouzení žádosti správním orgánem	35
3.3 Zjišťování skutkového stavu a dokazování	39
3.3.1 Pohovor	40
3.3.2 Ostatní důkazy	43
3.4 Rozhodnutí v řízení o mezinárodní ochraně	45
4 O právním prostředku nápravy v řízení o mezinárodní ochraně	49
4.1 Obecné pojednání o právním prostředku nápravy	49
4.2 O soudním přezkumu krajským soudem	53
4.3 Kasační stížnost	56
Závěr	58
Seznam zkratk	60
Seznam použitých zdrojů	61
Abstrakt	69
Abstract	70

Úvod

Předkládaná diplomová práce se zabývá tématem procesní stránky mezinárodní ochrany v obecné rovině. Řízení o mezinárodní ochraně je upraveno v zákoně o azylu (jak je ostatně vymezeno hned v § 1 písm. b) zákona o azylu) a zároveň je toto řízení dnes již nepostradatelnou částí správního práva jako takového. Přestože práce nese název řízení o mezinárodní ochraně, neklade si za cíl pohovořit o všech možných aspektech procesní stránky věci.

Diplomová práce je rozdělena do čtyř základních částí. Nejprve je třeba zasadit zpracovávanou tematiku do rámce platného práva, a to jak práva mezinárodního, práva EU, tak do práva České republiky, neboť ve všech těchto rovinách nalezneme nepostradatelné prameny pro platnou úpravu mezinárodní ochrany.

Cílem druhé části této práce je definovat základní instituty týkající se řízení o mezinárodní ochraně. V prvé řadě je zapotřebí vyjasnit, co vlastně rozumíme pod pojmem řízení o mezinárodní ochraně. Bude objasněno, zda se jedná o jedno jediné řízení nebo je řízení o mezinárodní ochraně pojmem zastřešujícím, pod který spadá vícero dílčích řízení. S tím pak souvisí také otázka dělení těchto dílčích řízení podle různých kritérií. O jiné řízení s jinými specifiky půjde v případě řízení o udělení azylu či doplňkové ochrany, o jiné pak v případě jejich odnětí či vyloučení. Je třeba si uvědomit i tu skutečnost, že zákon o azylu neupravuje pouze řízení o mezinárodní ochraně. Ve druhé části je rovněž rozebrána úprava nejdůležitějších práv účastníků řízení jako je právo na tlumočníka, právo na právní pomoc či základní zásady řízení.

V třetí části práce je referováno přímo o průběhu řízení z pohledu správního orgánu i žadatele o mezinárodní ochranu, o možnostech a povinnostech správního orgánu, stejně jako o zákonných postupech. S tím souvisejí i rozdíly, které v jednotlivých řízeních lze nalézt, a rozličné formy rozhodnutí, které v řízení správní orgán může vydat. V průběhu celé třetí části práce bude upozorněno na rozdíly oproti řízení dle správního řádu. V neposlední řadě se práce v této části zaměří na problematiku dokazování v řízení o mezinárodní ochraně. Polední část práce se věnuje soudnímu přezkumu, kterým je správní žaloba spolu s případnou kasační stížností.

Diplomová práce si klade za cíl odpovědět na otázku, zda je úprava postavení žadatelů o mezinárodní ochranu a řízení s nimi vedeného dostatečná, zda se v ní nenalézají mezery, kvůli kterým by docházelo k přemíře správního uvážení v řízeních. Stejně tak si práce klade za cíl odpovědět na otázku, zda je tato úprava vhodná a efektivní. Cílem práce je v neposlední řadě zjištění, zda je platná právní úprava dostatečnou zárukou pro zachovávání základních lidských práv a svobod v průběhu řízení o mezinárodní ochraně.

Diplomová práce je vytvořena především deskriptivní metodou, která spočívá v rozboru platné právní úpravy na různých úrovních, stejně jako v rozboru judikatury převážně tuzemských

soudů. Deskriptivní metoda je užitá v kombinaci s metodou analytickou, kdy v platné právní úpravě dochází k vyhledávání konkrétních částí a institutů. Práce využívá kromě základních zdrojů kterými je platná právní úprava v ČR spolu s předpisy Evropské unie také množství judikatury jak Nejvyššího správního soudu, tak Ústavního soudu. Opomenout nelze ani judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Pro pochopení základní myšlenky odvětví mezinárodní ochrany jako takové je třeba pracovat rovněž s dokumenty mezinárodního *soft law*. Jako užitý zdroje nelze opomenout ani komentáře k zákonné úpravě, monografie, odborné články, příručky či sborníky z odborných konferencí.

1 Prameny práva mezinárodní ochrany

1.1 Mezinárodní právo veřejné

Otázky uprchlictví a poskytování ochrany cizím státním příslušníkům či osobám bez státní příslušnosti jednotlivými státy obecně jsou poměrně citlivou oblastí, v níž státy jednaly historicky zásadně suverénně. Problematika migrace je dodnes považována za *domain reservé* jednotlivých zemí.¹ Neexistovala tedy koordinace ani v důvodech udělení ochrany ani v postupech udělování takové ochrany. Změna v rámci mezinárodního práva nastala po druhé světové válce, kdy byl obecně kladen velký důraz na základní lidská práva a svobody, vznikaly nové mezinárodní organizace a byly sepisovány dokumenty na ochranu fundamentálních lidských práv.

Jednou z hlavních organizací vzniklých v poválečné době byla Organizace spojených národů. OSN byla založena v roce 1945, v rámci níž byla vypracována Charta OSN. Mimo tento zakládající dokument OSN je třeba zmínit i Všeobecnou deklaraci lidských práv, kterou přijalo Valné shromáždění OSN 10. 12. 1948. Všeobecná deklarace lidských práv je i přes svou nezávaznost považována za jeden z nejznámějších katalogů lidských práv. Mimo jiné obsahuje ve svém čl. 14 úpravu práva azylu, kde je stanoveno, že každá osoba má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu. V druhém odstavci je pak stanoveno, že toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů. Z procesního hlediska je zde důležité jednak vymezení subjektu, který může o mezinárodní ochranu žádat na všechny osoby a dále pak uvedení důvodů, kdy je možné udělení mezinárodní ochrany odmítnout.

A právě v rámci OSN byl později přijat jeden z elementárních dokumentů pro mezinárodní ochranu a oblast uprchlictví z pohledu mezinárodního práva veřejného. Úmluva o právním postavení uprchlíků, známá též pod názvem Ženevská úmluva o uprchlících, byla vypracována na půdě OSN v roce 1951. Tento dokument je dodnes považován za základní podklad pro uprchlické právo.

V Úmluvě nalezneme v první řadě definici uprchlíka, jež je zde rozdělena do dvou bodů. Pod prvním bodem je odkaz na osoby, které pod tuto definici zařadily předchozí mezinárodní organizace². V druhém bodě je pak uprchlík definován jednak opět prostřednictvím událostí, které se staly před 1. lednem 1951, důležitější jsou ovšem kritéria, která v definici následují. Jde o

¹ HONUSKOVÁ, Věra. Evropské azylové právo na rozcestí. *Jurisprudence*. 2016, 2016(2), s. 7-17, str. 1.

² Čl. 1, písm. A, bod 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků: - byla považována za uprchlíka dle dohod z 12. května 1926 a 30. června 1928, nebo podle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938 a podle protokolu ze 14. září 1939 nebo též podle ustanovení Stanov Mezinárodní organizace pro uprchlíky.

kritérium pobytu osoby mimo svou vlast, o kritérium oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských či národnostních či z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám či zastávání politických názorů, dalším kritériem je pak nemožnost přijetí ochrany ve své vlasti.³ Úmluva dále stanovuje, že za uprchlíka není považována osoba, která spáchala některý z nepřijatelných činů⁴ nebo je chráněna jinou institucí či jiným orgánem OSN než je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Ochrana poskytovaná uprchlíkům dle Úmluvy je dočasná, Úmluva zakotvuje i důvody, pro které osoba přestává být uprchlíkem.

Z procesního hlediska je významný čl. 16 Ženevské úmluvy, který uprchlíkovi zaručuje právo na rovné zacházení ve srovnání s občany daného státu a právo na rovný přístup k soudům. V tomto článku Úmluva hovoří o uprchlíkovi, který již mezinárodní ochranu v daném státě získal.

Úmluva dále zakotvuje základní princip *non-refoulement*⁵. Jde o právní princip zakazující vyhoštění či navrácení uprchlíka do státu, kde by byl ohrožen jeho život či zdraví, a to na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či na základě jeho politického přesvědčení. Jde zároveň o jedinou povinnost, která signatářským státům z Úmluvy vyplývá.⁶

K Úmluvě byl 31. ledna 1967 přijat Protokol o právním postavení uprchlíků, který reagoval na nedostatek v definici uprchlíka. Úmluva v původním znění cílila pouze na uprchlíky z druhé světové války. Později se ovšem ukázalo, že fenomén uprchlictví je trvalý. Státy tedy přijetím Protokolu projevily vůli vztáhnout již dohodnutá pravidla z Úmluvy na všechny uprchlíky obecně.⁷ Pomocí Protokolu tedy z definice uprchlíka vypustily časové a územní omezení.

V rámci OSN byl v roce 1949 ustanoven Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)⁸. Statut UNHCR byl přijat následně v roce 1950.⁹ Tento úřad vznikl rovněž jako reakce na oproštění tématu uprchlictví od uprchlíků z druhé světové války. Úřad vznikl jako humanitární organizace pro pomoc všem uprchlíkům. Jeho statut je dokumentem mezinárodního *soft-law*, jehož text je vyjednaným kompromisem.

³ Podrobněji viz Úmluva o právním postavení uprchlíků, čl. 1, písm. A, bod 2.

⁴ Čl. 1 písm. F Úmluvy o právním postavení uprchlíků

⁵ Čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků

⁶ HONUSKOVÁ, Věra. Evropské azylové právo na rozcestí. *Jurisprudence*. 2016, **2016**(2), s. 7-17, strana 2.

⁷ Podrobněji viz preambule Protokolu o právním postavení uprchlíků z 31. 1. 1967, který tvoří přílohu č. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

⁸ UNHCR byl ustanoven rezolucí Valného shromáždění OSN č. 319 ze dne 3. 12. 1949

⁹ Statut UNHCR byl přijat rezolucí Valného shromáždění OSN č. 428 ze dne 14. 12. 1950

Dalším mezinárodním dokumentem přijatým na půdě OSN je Deklarace OSN o územním azylu z roku 1967.¹⁰ Ta navazuje na Všeobecnou deklaraci lidských práv a ustanovení jejího čl. 14, který reguluje právo na azyl. Deklarace o územním azylu rozvádí ve svých čtyřech člancích principy související s právem na azyl.¹¹

Dvojicí mezinárodních smluv přijatých rovněž v rámci OSN, které společně deklarují relativně široký rámec základních práv a svobod, jsou Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Oba tyto dokumenty navazují na Všeobecnou deklaraci lidských práv. Byť v těchto dokumentech nenalezneme výslovně zakotvené právo azylu či mezinárodní ochranu, dané problematiky se dotýká například čl. 13 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který reguluje právo cizince právoplatně se nacházejícího na území státu na vyhoštění pouze na základě rozhodnutí učiněného na základě zákona spolu s možností přezkumu na žádost cizince.¹² Právě Mezinárodním paktem o občanských a politických právech byl prostřednictvím čl. 28 a násl. ustaven Výbor pro lidská práva.

Významným mezinárodním pramenem práva v této oblasti je i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, přijatá Radou Evropy. Tato úmluva je jedním z nejdůležitějších katalogů lidských práv v evropském regionu. Úmluva mj. stanovuje zákaz vydat kohokoli (tedy i uprchlíky) do země, kde hrozí porušení Úmluvy.¹³

Do výčtu mezinárodních smluv, dotýkajících se této problematiky se sluší zařadit i další dokumenty jako, například Evropskou úmluvu o zabránění mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání¹⁴ nebo Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen¹⁵ a další.

1.2 Právo EU

Prameny práva Evropské unie jsou uváděny ve své vlastní kapitole, neboť tato nadnárodní organizace je mezinárodní entitou *sui generis*. V právu Evropské unie se pojí mezinárodně přijaté standardy a principy (*soft-law*) s právně závaznými předpisy jednotlivých členských států. Vzniká

¹⁰ UN General Assembly, Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII) [online]. [cit. 10.4.2020]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html>

¹¹ Podrobněji tamtéž

¹² Podrobněji viz čl. 13 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech

¹³ rozsudek ESLP ze dne 28. 2. 2008, ve věci Saadi proti Itálii, stížnost č. 37201/06, tento požadavek nepřímo vyplývá z čl. 2, 3, 8. Podrobněji ODEHNALOVÁ, Jana. Právo na azyl jako subjektivní právo. Právní rozhledy. 2017, č. 5, s. 162-169

¹⁴ Pro ČR vstoupila v platnost 1. 1. 1996, publikována pod č. 9/1996 Sb.

¹⁵ Publikováno pod č. 62/1987 Sb.

tak prostor pro zakotvení mezinárodních konsensů právně závaznou formou. Právo EU navazuje na právo mezinárodní a vychází z něj.

I v rámci Evropské unie je téma uprchlictví řešeno, tzv. Společný evropský azylový systém (*Common Europe Asylum System, CEAS*) začal vznikat ještě před přistoupením České republiky do Evropské unie. Potřeba společné úpravy vyvstala spolu se zavedením volného pohybu v rámci schengenského prostoru.

V rámci platných právních předpisů EU je na pomyslném vrcholu pyramidu LZPEU¹⁶. Tento katalog lidských práv a svobod zakotvuje ve svém čl. 4 zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu, v čl. 18 pak upravuje právo azylu. Zde je zároveň odkázáno na Úmluvu, Protokol, Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o fungování Evropské unie¹⁷. Problematice azylu se věnuje i čl. 19 LZPEU, reguluje ochranu v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání. Výše uvedené dokumenty řadíme do primárního práva EU, LZPEU se stala zdrojem primárního práva spolu s přijetím Lisabonské smlouvy v roce 2009¹⁸.

Konkrétnější úpravu mezinárodní ochrany nalezneme v právních předpisech sekundárního práva EU, jejichž prostřednictvím dochází k poměrně podrobnému rozpracování principů práva mezinárodního. Sekundární právo EU si klade za požadavek sladění právních úprav členských států EU a částečnou harmonizaci některých požadavků či postupů. Přestože je EU (kvůli zrušení kontrol na vnitřních hranicích) z pohledu uprchlíka *de facto* jedním územím, v totožném případě může stále dojít v jednotlivých členských státech k různým rozhodnutím. Může se tak stát z toho důvodu, že řízení jsou stále v kompetenci jednotlivých členských států, přičemž nejsou zastřešeny žádnou jednotící organizací či úřadem EU. Neexistuje tedy ani žádné jednotné řízení o udělení mezinárodní ochrany v EU či možnost podat jednu obecnou žádost o mezinárodní ochranu v EU¹⁹. Žadatel o mezinárodní ochranu, který do EU přichází ze třetí země mimo EU tak v okamžiku, kdy se nachází v schengenském prostoru není z tohoto pohledu nijak limitován v počtu žádostí, které v jednotlivých členských státech podá. Tento nežádoucí fenomén je znám pod názvem *asylum shopping*²⁰ a je řešen v rámci sekundární legislativy Evropské unie, a to pomocí tzv. Dublinského systému, kterým dochází k určení jediného příslušného státu k posouzení žádosti.

¹⁶ Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník Evropské unie C 326/391

¹⁷ Smlouva o Evropské unii, Úřední věstník Evropské unie C 202/389, čl. 3 bod 2, Smlouva o fungování Evropské unie, Úřední věstník Evropské unie C 202/, čl. 78 an.

¹⁸ Viz článek 6 SEU. Mimo to je v čl. 6 bod 2 SEU je pak deklarováno u přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, vedle jednotlivých členských států, kteří EÚLP ratifikovaly jako suverénní státy ji ratifikovala i EU jako orgán *sui generis*.

¹⁹ HONUSKOVÁ, Věra. Evropské azylové právo na rozcestí. *Jurisprudence*. 2016, **2016**(2), s. 7-17, strana 3.

²⁰ „Asylum shopping“ je jev, kdy žadatel ze třetí země podává vícero žádostí v jednotlivých členských státech, aniž by předtím obdržel rozhodnutí o své předchozí žádosti.

V rámci sekundárního práva EU je vedle mezinárodněprávně definovaného statusu uprchlíka definována i další forma ochrany, a to tzv. doplňková ochrana. Potřeba rozšíření poskytované ochrany o doplňkovou ochranu vyvstala, jelikož převzaté mezinárodněprávní závazky nepamatovaly například na osoby utíkající z území, kde probíhají válečné konflikty. Taková osoba většinou nesplňuje požadavek oprávněné obavy z pronásledování, splnění tohoto požadavku je přitom třeba, aby mohl být žadatel považován za uprchlíka. Těmto lidem může být poskytnuta ochrana právě ve formě doplňkové ochrany.

SEAS se skládá z následujících sekundárních právních předpisů.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (označována jako recepční směrnice, přijímací směrnice či směrnice o podmínkách přijímání)²¹. Recepční směrnice z roku 2013 nahradila původní směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Recepční směrnice se věnuje regulaci podmínek, ve kterých se žadatelé nachází v době, kdy čekají na vyřízení své žádosti a harmonizuje podmínky přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v EU. Recepční směrnice se věnuje také například tématu zadržování žadatelů o mezinárodní ochranu, když stanovuje výčet důvodů pro zadržení, dále se věnuje zadržení osob zranitelných, zejména nezletilých. Recepční směrnice stanovuje dále právo na bezplatnou právní pomoc či některé podmínky týkající se pobytu v zadržovacích zařízeních.²²
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (označována jako procedurální směrnice či směrnice o azylovém řízení)²³. Procedurální směrnice z roku 2013 je rovněž směrnicí přijatou v druhé fázi tvorby CEAS. Nahrazuje směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Procedurální směrnice harmonizuje procesní stránku přijímacího řízení poměrně podrobně a striktně. Díky ní jsou pravidla řízení o mezinárodní ochraně v rámci EU do velké míry sjednocena a zároveň je zaručen vysoký standard řízení vůči žadateli. Procedurální směrnice stanovuje v první řadě pravidla pro podávání žádostí a

²¹ Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96—116

²² EVROPSKÁ UNIE. *Společný evropský azylový systém: vnitřní věci* [online]. In: . Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014, 2014, s. 1-12 [cit. 2020-04-11]. DOI: 10.2837/61264. ISBN 978-92-79-34622-4. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_cs.pdf, strana 5

²³ Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 60—95

informační povinnosti státu, v němž byla žádost podána (včetně povinnosti informovat žadatele v jazyce, jemuž rozumí). Dále zakotvuje například povinnost provést s žadatelem osobní pohovor. Procedurální směrnice dále stanovuje maximální dobu trvání pro vyřízení žádosti žadatele, a to 6 měsíců. Pro pravděpodobně neopodstatněné případy pak tato směrnice zavádí zvláštní režim zrychleného řízení. Procedurální směrnice harmonizuje rovněž pravidla pro řízení o opravném prostředku (právo na účinný opravný prostředek), v neposlední řadě se pak věnuje například nežádoucí opakovaným žádostem. I procedurální směrnice přiznává zvláštní zacházení zranitelným osobám, nezletilým či obětem mučení.²⁴

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (označována jako kvalifikační směrnice)²⁵. I zde najdeme předešlou úpravu z první fáze tvorby SEAS, jde o směrnici 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. Účelem kvalifikační směrnice je harmonizace hmotněprávních důvodů pro udělení mezinárodní ochrany. Z hlediska sladění rozhodování v rámci EU jde o důležitý bod celého systému. Bez sjednocení kritérií pro udělení či neudělení mezinárodní ochrany by v jednotlivých státech EU mohlo docházet (i přes harmonizovaná procesní pravidla) k diametrálně odlišným rozhodnutím u téže osoby. Kvalifikační směrnice rozlišuje mezinárodní ochranu poskytovanou osobám v postavení uprchlíků a doplňkovou ochranu. Kvalifikační směrnice se věnuje i právům přiznávaným osobám, kterým byla mezinárodní ochrana udělena (např. přístup k zaměstnání, přístup ke vzdělání či zdravotní péči).²⁶
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní

²⁴ EVROPSKÁ UNIE. *Společný evropský azylový systém: vnitřní věci* [online]. In: . Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014, 2014, s. 1-12 [cit. 2020-04-11]. DOI: 10.2837/61264. ISBN 978-92-79-34622-4. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_cs.pdf, strana 4

²⁵ Úř. věst. L 337, 20.12.2011, s. 9—26

²⁶ EVROPSKÁ UNIE. *Společný evropský azylový systém: vnitřní věci* [online]. In: . Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014, 2014, s. 1-12 [cit. 2020-04-11]. DOI: 10.2837/61264. ISBN 978-92-79-34622-4. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_cs.pdf, strana 6

příslušnosti v některém z členských států (označováno jako Dublin III)²⁷. V první fázi SEAS vzniklo předchozí nařízení Dublin II (nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států), přičemž jako Dublin I je označována Dublinská úmluva z roku 1990. Nařízení Dublin III řeší otázku, který z členských států EU je příslušný k vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu. Pro vyřešení této otázky zakotvuje konkrétní pravidla. Pro celou systematiku zavedenou nařízením Dublin III je klíčové, že členské státy EU se navzájem považují za bezpečné země. Kritéria zavedená nařízením Dublin III mají jasně stanovené pořadí. Nejprve se bere v potaz jednota rodiny, následně jde o stát, který již vydal vízum či povolení k pobytu, dalším kritériem je pak vstup na území EU skrze tento členský stát.²⁸ Každý členský stát se zároveň může rozhodnout ponechat žadatele o mezinárodní ochranu na svém území a vést s ním příslušné řízení.²⁹ Na základě určení členského státu, jenž je příslušný k vedení řízení o mezinárodní ochraně s žadatelem, je žadatel v rámci EU přemístěn. Nařízení Dublin III se proto rovněž věnuje právům žadatele, který má být nebo byl přemístěn (možnost opravného prostředku proti rozhodnutí o přemístění, povinný osobní pohovor, možnost opětovného sloučení rodin).³⁰

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody,

²⁷ Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31—59

²⁸ HONUSKOVÁ, Věra. Evropské azylové právo na rozcestí. *Jurisprudence*. 2016, 2016(2), s. 7-17, strana 4., zároveň viz. čl. 7 nařízení Dublin III

²⁹ Viz čl. 17 nařízení Dublin III

³⁰ EVROPSKÁ UNIE. *Společný evropský azylový systém: vnitřní věci* [online]. In: . Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014, 2014, s. 1-12 [cit. 2020-04-11]. DOI: 10.2837/61264. ISBN 978-92-79-34622-4. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_cs.pdf, strana 7. Hromadný příliv osob do EU v roce 2015 odhalil slabiny systematiky zavedené nařízením Dublin III. Drtivá většina žadatelů o mezinárodní ochranu neměla v EU příbuzné, ani nedisponovala vízem či pobytovým oprávněním na území EU, všichni tito žadatelé tudíž neúnosně zatěžovali krajní státy EU (státy ležící na vnější hranici EU, hlavně Řecko, Itálie). Nařízení Dublin III nemá ustanovení, které by řešilo přerozdělování migrantů při jejich hromadném přílivu. Touto problematikou i reformou CEAS, která nebyla prozatím přijata se blíže zabývá: KŘÍŽÁKOVÁ, Markéta a Věra HONUSKOVÁ. Reforma Společného evropského azylového systému. *Jurisprudence*. 2019, 2019(2), 13-22

bezpečnosti a práva (označováno jako nařízení EUODAC).³¹ I nařízení EUODAC nahrazuje svého předchůdce z první fáze tvorby SEAS, kterým bylo Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy. Nařízení EUODAC zřizuje centrální databázi otisků prstů žadatelů o azyl. Osobní údaje shromažďované v databázi podléhají přísné kontrole v oblasti ochrany osobních údajů. Je však možné tyto údaje předat vnitrostátní policii členských států či Europolu v případě vyšetřování závažných trestných činů, např. terorismu.³²

Dalším pramenem sekundárního práva EU je směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (označována jako směrnice o dočasné ochraně).³³ Směrnice o dočasné ochraně již není přímou součástí SEAS. Tato směrnice se věnuje řešení hromadného přílivu osob, přičemž se nesnaží o individualizované přiznávání postavení uprchlíka či doplňkové ochrany, ale jde cestou dočasné ochrany většího počtu osob, které nedefinuje dle jejich individuálního důvodu žádosti. Bernou mincí je ve směrnici o dočasné ochraně pouze důvod odchodu. Mezi tyto důvody řadí směrnice o dočasné ochraně ozbrojený konflikt, endemické násilí či hrozbu dokonání systematického nebo všeobecného porušování lidských práv. V. Honusková označuje tuto možnost ochrany doslova za spící, o jejím aktivování by v případě potřeby rozhodovala Rada Evropské unie, nikoli jednotlivé členské státy.³⁴ Směrnice o dočasné ochraně harmonizuje i práva zaručená osobám požívajícím dočasné ochrany, stejně jako možnost těchto osob, podat v době trvání dočasné ochrany řádnou žádost o udělení některého z institutů mezinárodní ochrany.³⁵

V neposlední řadě je třeba uvést Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (označováno jako návratová směrnice).³⁶ Byť ani návratovou směrnici nelze zařadit přímo do SEAS, problematika politiky navrácení s tématem mezinárodní ochrany úzce souvisí. Návratová směrnice harmonizuje

³¹ Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 1—30

³² EVROPSKÁ UNIE. *Společný evropský azylový systém: vnitřní věci* [online]. In: . Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014, 2014, s. 1-12 [cit. 2020-04-11]. DOI: 10.2837/61264. ISBN 978-92-79-34622-4. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_cs.pdf, strana 8.

³³ Úř. věst. L 212, 7.8.2001, s. 12—23

³⁴ HONUSKOVÁ, Věra. Evropské azylové právo na rozcestí. *Jurisprudence*. 2016, 2016(2), s. 7-17, strana 3.

³⁵ Viz čl. 17 an. Směrnice o dočasné ochraně

³⁶ Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98—107

podmínky pro navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu s mezinárodněprávními závazky, lidskými právy i obecnými zásadami EU.³⁷ Dle návratové směrnice je přitom možné takové osoby navrátit do země původu, do země tranzitu³⁸, či do jiné třetí země, jež osobu přijme a tato osoba s návratem do země souhlasí.³⁹ Návrat příslušníka třetí země může proběhnout buď formou dobrovolného opuštění, pro které je stanoven časový rámec, či následně pomocí nuceného vyhoštění.⁴⁰

1.3 Vnitrostátní právo České republiky

Na vrcholu hierarchie tuzemských právních předpisů je tzv. ústavní pořádek. V samotné Ústavě ČR⁴¹ je deklarována v čl. 1 odst. 2 povinnost ČR dodržovat závazky vyplývající z mezinárodního práva. V ustanovení čl. 10 Ústavy ČR je zakotvena aplikační přednost vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas, před zákonem. K přenesení části pravomocí ČR na EU pak došlo na základě čl. 10a Ústavy ČR. Dle čl. 3 a čl. 112 Ústavy ČR je pak součástí ústavního pořádku ČR i Listina základních práv a svobod.⁴² V tuzemském katalogu lidských práv je pod čl. 43 zakotveno právo azylu. Přímou v textu čl. 43 Listiny je stanoveno, že azyl je poskytován cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod a zároveň že azyl bude odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. Ohledně otázky, zda lze právo azylu zakotvené v čl. 43 Listiny považovat za veřejné subjektivní právo, nepanuje úplná shoda. V. Pavlíček a P. Šturma se shodují na názoru, že jde o oprávnění státu a tedy nikoli o přirozené právo člověka.⁴³ K opačnému názoru se pak kloní například K. Klíma, dle jehož názoru je apriorním smyslem poskytování azylu ochrana základních lidských práv a svobod a právu azylu tudíž přisuzuje přirozenoprávní povahu.⁴⁴ Tomuto názoru odpovídá i promítnutí tohoto práva do příslušných ustanovení zákona o azylu a systematika samotného čl. 43 Listiny, který ve své druhé větě stanovuje výjimky, kdy cizinci „právo“ na azyl

³⁷ Viz čl. 1 návratové směrnice

³⁸ V souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustraně.

³⁹ Viz čl. 3 bod 3 návratové směrnice

⁴⁰ Viz čl. 7 a čl. 8 návratové směrnice

⁴¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ústava České republiky

⁴² Opětovně vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.

⁴³ PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2.*, dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1999. *Zákony s poznámkami* (Linde). ISBN 80-7201-170-7., s. 341.

ŠTURMA, Pavel. Azyl. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. *Právní slovník. 3. vydání.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, str. 26

⁴⁴ KLÍMA, Karel. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. *Právní monografie* (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-647-1. s. 32.

nemají. Názor Ústavního soudu ČR na danou problematiku je prozatím kompromisem mezi oběma názorovými proudy. Dle prvního nálezu ÚS z roku 2007 týkajícího se čl. 43 Listiny se o subjektivní právo nejedná.⁴⁵ V průběhu let ovšem došlo k částečné změně ve výkladu ÚS. Změnu názoru Ústavního soudu lze spatřovat již ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS - st. 37/13 ze dne 13. srpna 2013 a následně v nálezu ÚS sp. zn. III. ÚS 665/11 z roku 2013⁴⁶. Přestože zde Ústavní soud nepovažuje právo azylu za právo subjektivní (nedovodil právo na udělení azylu), vykládá čl. 43 Listiny tak, že z něj lze dovodit právo osoby, aby byla její žádost přijata a aby o této žádosti bylo rozhodnuto orgány veřejné moci.

V ústavněprávní rovině pramenů mezinárodní ochrany je třeba věnovat pozornost i postavení mezinárodních smluv o lidských právech v rámci hierarchie právních předpisů v ČR. Ačkoliv čl. 112 Ústavy ČR vymezuje, co se rozumí pod pojmem ústavního pořádku, Ústavní soud během své činnosti došel k širšímu výčtu, když ústavní pořádek rozšířil právě o mezinárodní smlouvy o lidských právech.⁴⁷ Mezinárodní smlouvy o lidských právech jako součást ústavního pořádku mají v očích Ústavního soudu jiné postavení, než obecné mezinárodní smlouvy (netýkající se lidských práv). Těm Ústava ČR přiznává toliko aplikační přednost před zákonem, a to pouze za předpokladu splnění požadavků vymezených prostřednictvím ustanovení čl. 10 Ústavy ČR.

Převážná část vnitrostátní právní úpravy řízení o mezinárodní ochraně se nachází na úrovni zákonů. Čl. 43 Listiny je proveden zákonem o azylu. Tento zákon lze považovat za stěžejní tuzemskou právní úpravu mezinárodní ochrany, ve které jsou do značné míry promítnuty dříve jmenované prameny práva mezinárodního i prameny práva Evropské unie. Zákon o azylu upravuje jak hmotněprávní důvody udělení mezinárodní ochrany, tedy podmínky pro udělení azylu a doplňkové ochrany, tak procesní postupy v jednotlivých řízeních. Tento právní předpis rozvíjí ustanovení čl. 43 Listiny a zároveň značně rozšiřuje lidskoprávní důvody pro udělení mezinárodní ochrany.⁴⁸ Zákon o azylu prošel desítkami novelizací, které reagovaly jednak na judikaturu, a jednak také na novelizace práva Evropské unie. Ačkoliv jde o stěžejní právní úpravu, nelze vnímat zákon o azylu ve vnitrostátním právním řádu izolovaně. V zákoně o azylu⁴⁹ je výslovně

⁴⁵ Viz nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 665/11, podrobněji ODEHNALOVÁ, Jana. Právo na azyl jako subjektivní právo. Právní rozhledy. 2017, č. 5, s. 162-169 či KRYSKA, David a LINDA JANKŮ. Ústavní azyl v Listině základních práv a svobod jako zdroj konfliktu. In Filo Matuš. Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Krakow: Spolok Slovákov v Polsku - Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015., ISBN 978-83-7490-846-7. s. 73-86, s. 14

⁴⁷ K odůvodnění viz nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01

⁴⁸ KLÍMA, Karel. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017. ISBN 978-80-87956-73-1, str. 124

⁴⁹ Viz ustanovení § 9 zákona o azylu

odkazováno na aplikaci správního řádu, který se subsidiárně použije i pro řízení ve věcech mezinárodní ochrany. Subsidiární užití správního řádu vyplývá jednak z ustanovení § 8 zákona o azylu a vedle toho i ze zásady *lex specialis derogat legi generali*. Zákon o azylu zároveň výslovně zakazuje užití některých ustanovení ze správního řádu, nelze tedy užít správní řád v těchto věcech bez dalšího. Případný soudní přezkum rozhodnutí vydaného v řízení o mezinárodní ochraně bude proveden za dopomoci soudního řád správního, což platí jak pro řízení o žalobě podávané ke krajským soudům, tak pro případnou kasační stížnost.

V rámci implementace dříve uvedených směrnic Evropské unie je třeba zmínit další pramen vnitrostátního práva, a to zákon o dočasné ochraně cizinců. Zákon o dočasné ochraně provádí směrnici o dočasné ochraně a do českého právního řádu a zavádí institut dočasné ochrany. Tato problematika byla přitom dříve řešena v zákoně o pobytu cizinců, ze kterého byla následně vyčleněna do zákona o dočasné ochraně. Zákon o pobytu cizinců se sám o sobě sice tematiky řízení o mezinárodní ochraně nedotýká, v ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je výslovně stanoveno, že zákon o pobytu cizinců nedopadá na žadatele o mezinárodní ochranu, přesto je jeho souvislost s tímto tématem zřejmá. V potaz je třeba brát zákon o pobytu cizinců i proto, že právě udělení některého z pobytových oprávnění dle zákona o pobytu cizinců je důvodem pro odejmutí mezinárodní ochrany.⁵⁰

V souvislosti se zákonem o azylu a zákonem o dočasné ochraně je na místě zmínit i vyhlášku ministerstva vnitra ze dne 3. prosince 2015, kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců⁵¹. Tato vyhláška stanovuje seznamy zemí, které ČR považuje za bezpečné země původu, bezpečné třetí země a evropské bezpečné třetí země⁵².

Problematika řízení o mezinárodní ochraně je pak provedena i dalšími vyhláškami, např. vyhláškou č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty, vyhláškou č. 415/2006 Sb., kterou se stanoví technické podmínky a postup při pořizování a dalším zpracování biometrických údajů obsažených v nosiči dat cestovního dokladu či vyhláškou č. 88/2011 Sb., o technických podmínkách a postupu při pořizování biometrických údajů a podpisu cizince pro účely vydání průkazu o povolení k pobytu.

⁵⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 7 Azs 187/2004 ; usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, sp. zn. 6 Azs 369/2017

⁵¹ Vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění vyhlášky č. 68/2019 Sb.

⁵² Viz procedurální směrnice

2. O základních pojmech a předmětu řízení o mezinárodní ochraně

2.1 Řízení o mezinárodní ochraně a jiná řízení dle zákona o azylu

I při vymezování jednotlivých pojmů je třeba mít na zřeteli, že tuzemské právo není v oblasti mezinárodní ochrany izolováno od vnějších vlivů a je tedy nasadně vzít v úvahu i právo mezinárodní a právo Evropské unie. V právu mezinárodním pojednání o procesních institutech nalezneme pouze sporadicky, vymezeny jsou zde hlavně instituty hmotněprávní. Naopak na úrovni Evropské unie již procesněprávní instituty nalézt lze. Dochází zde ke sjednocování procesních postupů ve věcech mezinárodní ochrany, kdy jde o nastavení určitých standardů, které nebrání přijetí konkrétních částečně odlišných úprav v jednotlivých členských státech.⁵³ V právu Evropské unie se nacházejí dokumenty, které s pojmem řízení o mezinárodní ochraně, ať již výslovně či alespoň obsahově, pracují.

V tuzemském právním řádu je primárním zdrojem poznání v tomto ohledu zákon o azylu. Při řízeních dle zákona o azylu je třeba používat i další zákony, a to především správní řád a soudní řád správní. Z logiky věci je jediným zákonem z dříve uvedených, kde lze o pojmu řízení o mezinárodní ochraně najít více, zákon o azylu. Není sporu o tom, že zákon o azylu obsahuje mimo úpravu řízení o mezinárodní ochraně i úpravu jiných správních řízení.⁵⁴ Pro vymezení hranic pojmu řízení o mezinárodní ochraně a pro označení ostatních řízení regulovaných prostřednictvím zákona o azylu je třeba již provést další úvahu.

2.1.1 Řízení o mezinárodní ochraně

S pojmem řízení o mezinárodní ochraně pracuje v zákoně o azylu například ustanovení § 1 písm. b) a následně také nadpis hlavy III., která se celá řízení o mezinárodní ochraně věnuje, specifikaci pojmu lze nalézt v ust. § 2 odst. 1 písm. c), kde je stanoveno, že řízením ve věci mezinárodní ochrany je řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany. Výkladová vodítka dále nalezneme v procedurální směrnici, recepční směrnici a nařízení Dublin III. Dle výše uvedených ustanovení je pod pojmem řízení o mezinárodní ochraně třeba rozumět především řízení ve věci udělení azylu a doplňkové ochrany či řízení o odnětí azylu či doplňkové ochrany (viz především obsah hlavy III. zákona o azylu). Takovéto pojetí pojmu řízení o mezinárodní ochraně je však vnímáno jako velmi restriktivní. Při bližším pohledu je zřejmé, že šlo pouze o prvotní přiblížení se k definici pojmu řízení o mezinárodní ochraně a že při snaze o nalezení definice tohoto pojmu je třeba klást důraz na předmět řízení.

⁵³ KONDELOVÁ, Alžbeta. Právo na účinný opravný prostředek v řízení o mezinárodní ochraně [online]. Brno, 2013 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://theses.cz/id/fo0ey8/>>.

⁵⁴ Vyplývá to již ze samotného ustanovení § 1 písm. b) zákona o azylu.

Pojem řízení ve věci mezinárodní ochrany specifikovaný v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o azylu, je definován pomocí jeho výsledku, tedy rozhodnutí. Za řízení ve věci mezinárodní ochrany jsou dle této úvahy považována ta řízení, jejichž výsledkem jsou rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany. Ve správním právu je přitom rozhodnutí považováno za právní skutečnost, která způsobuje vznik, změnu či zánik práv a povinností (právního vztahu).⁵⁵ Pojem rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany je pak rovněž definován v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o azylu, a to konkrétně pod písmenem e). Širší definice řízení o mezinárodní ochraně vyplývá z výše uvedených výkladových ustanovení o rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany dle zákona o azylu. V rámci širší definice řízení o mezinárodní ochraně spadají pod tento pojem i další řízení, vznikající na základě ustanovení hlavy II., hlavy IV. a hlavy V. zákona o azylu.⁵⁶ Hlava II. zákona o azylu se věnuje problematice žádosti o udělení mezinárodní ochrany, v rámci širší definice řízení o mezinárodní ochraně je díky hlavě II. možné pod tento pojem zařadit například řízení o žádosti, které bude řešit procesní vady žádosti. Hlava IV. zákona o azylu pak upravuje soudní přezkum, a to jak na úrovni krajských soudů, tak na úrovni NSS. Pod širší pojetí pojmu řízení o mezinárodní ochraně tedy hlava IV. přidává řízení před těmito soudy ve věcech mezinárodní ochrany. Hlava V. zákona o azylu pak konečně řeší náklady na poskytování služeb, kapesné a odměnu za výkon tlumočnicka, řízení konaná o těchto nákladech pak rovněž spadají pod širší pojetí pojmu řízení o mezinárodní ochraně.

Dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu jsou rozhodnutími ve věci mezinárodní ochrany rozhodnutí vydaná podle § 15 nebo § 15a a rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení, prodloužení nebo neprodloužení doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení včetně usnesení o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí nebo udělení azylu nebo doplňkové ochrany.⁵⁷ Ustanovení zákona o azylu týkající se rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany prošlo během let vývojem a s tím spojenými novelizacemi. Zákon o azylu ve znění účinném do 20. 12. 2007 například vymezoval nepatrně kratší výčet rozhodnutí⁵⁸,

⁵⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. str. 83.

⁵⁶ KOSAŘ, David. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-476-5., str. 4 - 6

⁵⁷ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu

⁵⁸ Text zákona o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu) ve znění platném od 1. 9. – 2007 do 20. 12. 2007 upravoval rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany v ustanovení § 2 odst. 11, kdy vypsány zde byly následující rozhodnutí: rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany.

Nejvyšším správním soudem bylo ovšem dovozeno, že se nejedná o výčet taxativní⁵⁹. Výčet rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany byl rozšířen právě rozhodnutími NSS. Někdejší výčet rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany byl NSS rozšířen o rozhodnutí o opakované žádosti o azyl⁶⁰ a o rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany⁶¹. Při pohledu do aktuálního znění zákona o azylu je zřejmé, že zákonodárce ustanovení definující rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany o dva chybějící judikované případy doplnil. Z toho je zřejmá snaha zákonodárce o učinění předmětného ustanovení taxativním. Z důvodu právní opatrnosti je ovšem třeba i nadále chápat pojem rozhodnutí ve věci materiální ochrany spíše z materiálního hlediska a výčet stanovený v zákonu o azylu považovat spíše za demonstrativní. Právě s tímto výkladem pojmu řízení o mezinárodní ochraně (co se týče širě pojmu) se ztotožnil Nejvyšší správní soud ve svém usnesení č.j. 9 Azs 66/2014 – 69 ze dne 21. 01. 2015, ve kterém rozšířený senát rozhodoval o otázce, ve kterých všech případech rozhodování o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany je třeba posuzovat přijatelnost kasační stížnosti dle ust. § 104a SŘS. Aby mohl NSS dojít k odpovědi na otázku, musel zároveň určit, která řízení spadají přímo pod pojem řízení o mezinárodní ochraně a která je třeba vnímat spíše jako řízení související s řízením o mezinárodní ochraně, tj. vymezení daného pojmu. Rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že v rámci posuzování přijatelnosti kasační stížnosti je pod pojmem řízení o mezinárodní ochraně třeba rozumět pouze ta řízení, jejichž výsledek je stanoven v ust. § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu (dříve ust. § 2 odst. 15 zákona o azylu).⁶²

Budeme-li řízení o mezinárodní ochraně definovat jako ta správní řízení, v nichž bylo vydáno rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, půjde o veškerá řízení, během nichž došlo k vydání některého z výše zmíněných rozhodnutí. Je možné konstatovat, že u této skupiny řízení bylo vydáno jednak rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany dle § 2 odst. 1. písm. e) zákona o azylu a zároveň jde o rozhodnutí dle § 67 správního řádu.

2.1.2 Řízení vedená v dalších věcech dle ustanovení § 8 písm. e) zákona o azylu

Ze zákona o azylu lze vytřídit i další skupinu rozhodnutí. Jde o ta rozhodnutí, která nejsou uvedena ve výkladovém ustanovení § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, ovšem jde o rozhodnutí dle § 67 správního řádu. Jsou to rozhodnutí obecného charakteru, která souvisí s řízením o

⁵⁹ Podrobněji např. KOSAŘ, 2010, strana 41, 42.

⁶⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 2 Azs 17/2008

⁶¹ KOSAŘ, 2010, str. 42

⁶² Podrobněji usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č.j. 9 Azs 66/2014 – 69

mezinárodní ochraně, ale nejsou vydávána v merituu věci.⁶³ Takto specifikovaná rozhodnutí lze podřadit pod ustanovení § 8 písm. e) zákona o azylu (rozhodnutí o dalších věcech podle tohoto zákona). Dle N. Chmelíčkové jde o další agendu podle tohoto zákona, kdy se nejedná o rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Jako příklad takových řízení pak N. Chmelíčková uvádí řízení o přiznání finančních příspěvků (§ 42 odst. 6, § 43 odst. 2 zákona o azylu) či řízení v souvislosti s přiznáním právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (dle § 53d zákon o azylu).⁶⁴

V citovaném zákoně ovšem nalezneme celou řadu dalších řízení, která nekončí rozhodnutím dle § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, tudíž dle systematického výkladu tohoto zákona nejde o řízení o mezinárodní ochraně. Mimo výše uvedené jde například o řízení předcházející vydání rozhodnutí o zajištění žadatele o mezinárodní ochranu (§ 46a odst. 1 zákona o azylu), rozhodnutí o prodloužení zajištění žadatele o mezinárodní ochranu (§ 46a odst. 6 zákona o azylu), rozhodnutí o uložení povinnosti žadateli o mezinárodní ochranu zdržovat se v pobytovém středisku či osobně se dostavit na ministerstvo v čase určeném – tzv. zvláštní opatření (§ 47 zákona o azylu), rozhodnutí o neplatnosti průkazu žadatele o mezinárodní ochranu (§ 58 odst. 2 zákona o azylu), rozhodnutí o zrušení platnosti průkazu o povolení k pobytu (§ 60 zákona o azylu), rozhodnutí o neplatnosti cestovní průkazu (§ 64 zákona o azylu), rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu místa hlášeného pobytu (§ 77 odst. 4 zákona o azylu). Dále půjde i o řízení v přejímacím středisku na mezinárodním letišti (§ 73 ansl. Zákona o azylu), řízení o povolení opuštění pobytového střediska na dobu delší než 15 dní (§ 82 odst. 3 zákona o azylu) či o řízení o žádosti o strpění cizince na území, podávané v rámci řízení o kasační stížnosti stěžovatele (§ 78b zákona o azylu). Přestože tato řízení mají z materiálního hlediska určitou souvislost s řízením o mezinárodní ochraně, nespádají ani do širšího pojetí pojmu řízení o mezinárodní ochraně, neboť mají odlišný předmět řízení.

2.1.3 Jiná řízení dle zákona o azylu

V ustanovení § 1 písm. b) zákona o azylu je stanoveno, že zákon o azylu upravuje i tzv. jiná řízení. Tato řízení jsou přitom v zákoně pojmenována.

Jde jednak o řízení o předání do příslušného státu řízení, jehož výsledkem je určení státu, který je povinen přijmout cizince zpět kvůli své příslušnosti k posouzení cizincem podané žádosti o mezinárodní ochranu (§ 2 odst. 1 písm. d) zákona o azylu). Tento proces se označuje jako tzv.

⁶³ FILIPOVÁ, Jana. Řízení o mezinárodní ochraně [online]. Brno, 2012 [cit. 2020-04-17]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zoazcr/>, str. 17

⁶⁴ CHMELÍČKOVÁ, Nataša. Zákon o azylu. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Praktický komentář. ISBN 978-80-7552-479-9. , str. 30

dublinké řízení.⁶⁵ V tomto řízení na území ČR nedojde k rozhodování o udělení či neudělení mezinárodní ochrany, ale dojde pouze k určení státu příslušného pro posouzení žádosti. Je-li v tomto smyslu příslušný jiný stát než ČR, zajistí ČR transfer cizince do dané země. Obdobně může dojít k transferu cizince do ČR z jiného členského státu EU. Pokud by příslušným státem byla v daném případě ČR, pak by došlo k zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dublinké řízení brání paralelnímu vedení řízení o mezinárodní ochraně s tímž žadatelem v různých členských státech EU, čímž odlehčuje administrativní i finanční zátěž členských států. Tato problematika bývá označována jako *asylum shopping*. Druhým negativním jevem, jemuž se Dublinké řízení snaží zabránit je opačná situace, kdy se žádný ze členských států necítí býti příslušným k posouzení žádosti cizince. Tento jev bývá označován jako *refugee in orbit*.⁶⁶

Druhým pojmenovaným „jiným řízením“ je řízení o žádostech podaných dle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti⁶⁷ (§ 8 písm. d zákona o azylu). Speciální procesní úprava pro provedení těchto žádostí nebyla v ČR uzákoněna. Žádosti dle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti jsou podávány velmi zřídka.⁶⁸

Zcela mimo výše uvedenou kategorizaci jednotlivých typů řízení nacházejících se v zákoně o azylu zůstala řízení vedená ve věcech přestupků dle zákona o azylu. Zákon o azylu upravuje v ustanovení § 93 a nasl. pouze hmotněprávní předpoklady přestupků souvisejících s tematikou mezinárodní ochrany. K provedení řízení o těchto přestupcích bude tedy třeba užít obecné procesní úpravy.⁶⁹

2.2 K pojmům mezinárodní ochrana, uprchlík, azylant

Aby bylo možné dospět ke komplexnímu vymezení pojmu řízení o mezinárodní ochraně, je na místě zaobírat se termínem mezinárodní ochrany jakožto první dílčí části celé problematiky. Zda je v určitém právním předpise užíváno pojmu mezinárodní ochrany, uprchlíka a uprchlictví či azylu a azylanta, závisí na tom, z jaké skupiny pramenů je čerpáno. Pojem mezinárodní ochrany

⁶⁵ Nařízení Dublin III; Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států

⁶⁶ KOSAŘ, 2010, str. 58

⁶⁷ Publikováno ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 108/2004, částka 49

⁶⁸ Chmelíčková, 2016, str. 31

⁶⁹ Filipová, 2012, str. 19

byl poprvé zaveden v rámci práva Evropské unie⁷⁰, odkud byl následně převzat do právního řádu ČR. Některá ustanovení zákona o azylu pracují přímo s pojmem mezinárodní ochrany jako takové.

Mezinárodní ochrana v pojetí českého vnitrostátního práva je zakotvena především prostřednictvím výkladového ustanovení § 2 zákona o azylu, kde hned v odst. 1 pod písm. a) lze nalézt definici tohoto pojmu. Mezinárodní ochranou je tak ochrana poskytnutá na území ČR cizinci formou azylu nebo doplňkové ochrany. Z výše uvedeného vyplývá, že pojem mezinárodní ochrana obsahuje dvě konkrétní formy ochrany, a to ochranu formou azylu a ochranu formou doplňkové ochrany. Rozdíl mezi nimi tkví především v hmotněprávním důvodu jejich udělení.⁷¹

V aktuálních právních předpisech EU lze rovněž nalézt definice pojmu mezinárodní ochrany, a to například v kvalifikační směrnici. Zde v čl. 2 pod písm. a) nalezneme definici mezinárodní ochrany, jakožto postavení uprchlíka nebo statutu doplňkové ochrany. Pojem mezinárodní ochrany je zde stejně jako v zákoně o azylu definován pomocí dvou forem poskytované ochrany. Z pohledu čistě jazykového výkladu jde ovšem o různé typy ochrany. Ke zcela stejnému výkladu výše uvedených pojmů pak dojdeme i při pohledu do procedurální směrnice, která ostatně na kvalifikační směrnici ve svých člancích výslovně odkazuje. Odkaz na kvalifikační směrnici je pak uveden například i v recepční směrnici či nařízení Dublin III, a to právě u definice pojmu žádosti o mezinárodní ochranu či posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

Pojem uprchlíka a uprchlictví pak pochází z pramenů práva mezinárodního. Nejznámější a dodnes relevantní definice uprchlíka se nachází v Ženevské úmluvě. Ženevská úmluva stanovuje kritéria pro naplnění pojmu uprchlíka a pokud nějaká osoba tyto kritéria splňuje, pak jí stát přiznává právní postavení uprchlíka. Přiznání statutu uprchlíka je tedy povinností smluvního státu, nikoli jeho možností⁷². Status uprchlíka je dle Ženevské úmluvy objektivním stavem a příslušný stát tento stav pouze deklaruje. V tomto případě lze vyvodit právní nárok uprchlíka na konkrétní postup státu.⁷³ Právní předpisy EU rovněž používají pojmu uprchlík a postavení uprchlíka. Postavení uprchlíka je regulováno prostřednictvím ustanovení čl. 2 kvalifikační směrnice, a to pod písmenem e), kde je řečeno, že postavením uprchlíka se rozumí uznání takové osoby členským státem za

⁷⁰ Chmelíčková, 2012, str. 8

⁷¹ Celkem lze dle zákona o azylu udělit čtyři typy azylu a dva typy doplňkové ochrany, dle příslušných kritérií, viz ust. § 12 - § 14b zákona o azylu.

⁷² ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ, ed. Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2006. Scripta iuridica. ISBN 80-85889-79-X., str. 25.

⁷³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Ústavní soud o azylu a uprchlictví. *Právní fórum: Příloha časopisu Právní fórum* [online]. 2007, 30. 5. 2007, 2007(5), 69-72 [cit. 2020-04-18]. DOI: LIT35433CZ. Dostupné z: <https://www.noveaspi.cz/products/lawText/7/35433/1/2?vtextu=azyl#lema0>

uprchlíka. Je zde zřejmá návaznost na názvosloví mezinárodního práva, zejména na Ženevskou úmluvu z roku 1951 a její čl. 1, kde je definován právě pojem uprchlíka. Právní úprava EU tedy užívá pojmů postavení uprchlíka a doplňková ochrana.

Přestože lze pojem azylu považovat za pojem vnitrostátního práva, jde o nejstarší ze tří zde rozebíraných pojmů. Institut azylu existoval již v době antiky, kdy šlo o poskytnutí útočiště na náboženských místech všem, kteří to potřebovali.⁷⁴ Zaměříme-li se na pojem azylu v tuzemském právu, dojdeme k závěru, že pod čtyřmi⁷⁵ typy azylu, které poskytuje zákon o azylu nalezneme hned několik historických typů ochrany. První z forem azylu (§ 12 zákona o azylu) bezesporu navazuje na Ženevskou úmluvu a pojem uprchlíka. Tuzemské právo pomocí této první formy azylu subsumuje jednak ochranu z mezinárodněprávních závazků a taktéž z práva Evropské unie. Jde totiž zároveň i o odraz úpravy pojmu uprchlík z kvalifikační směrnice a práva Evropské unie. Pod ustanovením § 12 zákona o azylu nalezneme hned dva důvody pro jeho udělení. Obsahově se důvody uvedené pod písmeny a) a b) částečně překrývají, liší se však svým původem. Zatímco důvod zakotvený v ust. § 12 písm. a) zákona o azylu je provedením práva azylu zakotveného v čl. 43 Listiny, důvod pro udělení azylu zakotvený pod § 12 písm. b) má svůj původ přímo v definici uprchlíka z Ženevské úmluvy.⁷⁶ Zbylé dvě formy azylu ze zákona o azylu, tj. azyl za účelem sloučení rodiny (§ 13 zákona o azylu) a humanitární azyl (§ 14 zákona o azylu) jsou ryze vnitrostátními instituty (nikoli jedinými, i azyl dle ust. § 12 odst. a) zákona o azylu je institutem vnitrostátním), které rozšiřují mezinárodní ochranu poskytovanou ČR nad rámec závazků z mezinárodního práva a práva EU.

V této souvislosti je vhodné zmínit skutečnost, že v právním řádu České republiky odpovídají pojmům práva Evropské unie status uprchlíka a doplňková ochrana (jež dohromady tvoří pojem mezinárodní ochrany) pojmy azyl a doplňková ochrana, která tvoří pojem mezinárodní ochrany v právu vnitrostátním.

⁷⁴ Podrobněji FRÝDEK, Miroslav. Právo azylu v přechodovém období mezi antikou a středověkem. In: HONUSKOVÁ, Věra a Hana LUPAČOVÁ. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. 2. rozšířené vydání. Brno, 2018, s. 262-273. ISBN 978-80-87949-68-9.

FRÝDEK, Miroslav. Kořeny asylu a jeho právní úprava v antickém právu. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 171-176. ISBN 978-80-87949-35-1.

⁷⁵ Kosář rozeznává ve svém komentáři čtyři typy azylu, jiní autoři pak rozeznávají pouze typy tři (Chmeličková, 2016, str. 49)

⁷⁶ Kosář, 2010, str. 76, dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 25/2003, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. 10 Az 120/2003

2.3 Základní zásady řízení o mezinárodní ochraně

Na vrcholu pomyslné pyramidy zásad, které je třeba v řízení o mezinárodní ochraně aplikovat, je z pohledu žadatele o mezinárodní ochranu zásada práva na spravedlivý proces. Právo na spravedlivý proces má zajistit výkon spravedlnosti ve státě při všech vedených řízeních. Jde o základní záruku práva. Obsah práva na spravedlivý proces lze popsat jako závazný postup orgánů veřejné moci při ochraně subjektu před případným porušením jeho práv. Právo na spravedlivý proces sice není v Listině základních práv a svobod zakotveno přímo, přesto jej dovozujeme jako obecný pojem vycházející z celé hlavy páté LZPS. Také samotný Ústavní soud s tímto pojmem kontinuálně pracuje ve své judikatuře. Za základ práva na spravedlivý proces je považována možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu či jiného orgánu⁷⁷. Mezi další jednotlivá práva zakotvená v LZPS, která ve svém souhrnu tvoří právo na spravedlivý proces, lze považovat právo na právní pomoc v řízení⁷⁸, rovnost účastníků řízení⁷⁹, právo na tlumočníka⁸⁰. Tento výčet je samozřejmě pouze výčtem demonstrativním.

Dále najdeme právo na spravedlivý proces zakotvené rovněž v čl. 47 LZPEU. Uplatnit právo na spravedlivý proces je třeba jak v řízení před správním orgánem, tak v případném řízení soudním, a to v rámci uplatnění práva na účinný ochranný prostředek.

Další dílčí zásadou spadající pod zastřešující pojem práva na spravedlivý proces je dle judikatury zásada, která říká, že v případě pochybností se postupuje v řízení o mezinárodní ochraně ve prospěch žadatele.⁸¹

Druhou ze zásad, které bývají označovány za krucální pro řízení o mezinárodní ochraně, je zásada efektivity.⁸² Na zásadu efektivity v řízení o mezinárodní ochraně je odkazováno například i v závěrech konference v Tempere⁸³. Zásadu efektivity řízení o mezinárodní ochraně můžeme vnímat ze dvou různých úhlů pohledu, a to jednak z pohledu státu jako garanta mezinárodní ochrany, a jednak z pohledu žadatele o mezinárodní ochranu.⁸⁴ Rozdílnost pohledu stran na zásadu efektivity spočívá především v účelu aplikace této zásady. Z pohledu státu je účelem zásady efektivity řízení o mezinárodní ochraně důsledné rozlišování žadatelů na ty, kteří

⁷⁷ Čl. 36 LZPS

⁷⁸ Čl. 37 odst. 2 LZPS

⁷⁹ Čl. 37 odst. 3 LZPS

⁸⁰ Čl. 37 odst. 3 LZPS

⁸¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č.j. 1 Azs 137/2018 – 50

⁸² KONDELOVÁ, Alžbeta. Právo na účinný opravný prostředek v řízení o mezinárodní ochraně [online]. Brno, 2013 [cit. 3. 4. 2020]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/fo0ey8/>, str. 13

⁸³ TAMPERE EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 OCTOBER 1999 PRESIDENCY CONCLUSIONS [online]. [cit. 3. 6. 2020]. Dostupné na https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

⁸⁴ Kondelová, 2013, str. 15

podmínky pro udělení mezinárodní ochrany splňují a ty, kteří se svojí žádostí pouze pokoušejí legalizovat svůj pobyt na území ČR.

Z pohledu žadatele o mezinárodní ochranu se pak účelem zásady efektivity řízení o mezinárodní ochraně jeví především získání a garance ochrany pro žadatele v dostatečně rychlém řízení, tak aby jeho právní postavení nezůstávalo nejisté.⁸⁵

V souhrnu pak lze říct, že zásada efektivity je vnímána jako potřeba v dostatečně rychlém řízení najít mezi žadateli ty osoby, které naplňují hmotněprávní podmínky pro udělení jednoho ze statusů mezinárodní ochrany. Dále je třeba těmto osobám určitou formu mezinárodní ochrany v dostatečně rychlém řízení udělit a zároveň jiným osobám zabránit ve zneužívání mechanismu řízení o mezinárodní ochraně. V rámci hodnocení efektivity řízení o mezinárodní ochraně pracujeme s hodnotami jako je rychlost řízení, počet řízení, počet udělení mezinárodní ochrany, popřípadě i počet soudních rozhodnutí odlišných od rozhodnutí ministerstva vnitra⁸⁶.

Z výše uvedeného vyplývá, že přílišný tlak na efektivitu řízení by mohl mít negativní vliv na porušení zásady spravedlivého řízení. Naopak přílišná opatrnost ve vztahu k zásadě spravedlivého procesu se bude negativně projevovat na zásadě efektivity.⁸⁷

2.4 Právo na tlumočníka a jednací jazyk v řízení o mezinárodní ochraně

Po celou dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany má cizinec postavení žadatele o mezinárodní ochranu. S tímto postavením jsou spjata určitá práva a povinnosti. Postavení žadatele o mezinárodní ochranu pak cizinci zůstává i po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany, je-li tato podána a má-li odkladný účinek.

Právo na tlumočníka je zakotveno jednak v rovině ústavněprávní v čl. 37 odst. 4 Listiny, dále v rovině vnitrostátní zákonné – v zákoně o azylu v ustanovení § 22. Tématem jazyka řízení a tlumočnictví se pak zabývá i čl. 12 procedurální směrnice, který v odst. 1 písm. a) dává žadateli záruku informací v jazyce, jemuž rozumí a dále pod písm. b) stanovuje možnost využití služeb tlumočníka, kdykoli je to nutné (minimálně při pohovoru či nelze-li bez něj zajistit přiměřenou komunikaci).

⁸⁵ Kondelová, 2013, str. 15

⁸⁶ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Výhody a nevýhody přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu soudy v rámci správního soudnictví. In: JILEK, Dalibor et al. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 83–103. ISBN 80-210-4058-0.

⁸⁷ Viz Vnitro chce bránit zneužívání azylu: Soudům určuje lhůty a ruší dvojitý přezkum u občanů z bezpečných zemí. Česká justice [online]. 3. 11. 2019 [cit. 14. 6. 2020]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/11/vnitro-chce-branit-zneuzivani-azylu-soudum-urcuje-lhuty-rusi-dvoji-prezkum-u-obcanu-bezpecnych-zemi/>

Jedním ze zásadních práv žadatele je právo zaručující jednání v mateřském jazyce či v jazyce, kterému žadatel rozumí a je schopen se v něm dorozumět. Jazyk určený dle těchto kritérií je označován za tzv. jazyk řízení a k jeho určení dochází hned v počátku celého řízení. Úprava tlumočení a překladů je zakotvena speciálně v zákoně o azylu a jde o úpravu odlišnou od obecné právní regulace, kterou obsahuje správní řád. Pomocí speciální úpravy je žadatelům o mezinárodní ochranu poskytnuta v tomto ohledu vyšší míra pomoci a ochrany. Možnost efektivně se dorozumět a komunikovat se správními orgány je pro žadatele o mezinárodní ochranu zásadní. Žadatel o mezinárodní ochranu se ve většině případů neorientuje v českém právním řádu a rovněž ani nehovoří českým jazykem. Jeho postavení v řízení je oproti postavení běžného účastníka správního řízení značně znevýhodněno. Aby bylo žadateli o mezinárodní ochranu poskytnuto rovnoprávné postavení a bylo mu umožněno efektivně využít jeho práv, musí být tento jeho jazykový deficit nejprve vyrovnán. Tlumočení jako takové má zásadní dopad především na hlavní důkazní prostředek řízení, kterým je pohovor s žadatelem. Potřeba tlumočení pak vyvstává v řízení o mezinárodní ochraně i v mnoha jiných fázích, kdy je třeba přímo komunikovat s žadatelem.

Jazyky, kterými je žadatel schopen se dorozumět, se uvádí v žádosti o mezinárodní ochranu. Konkrétní jazyky (jak mateřský jazyk, tak ostatní jazyky, jimiž je žadatel schopen se dorozumět) jsou tedy správnímu orgánu známy již od okamžiku podání žádosti.⁸⁸ V jednom z takto určených jazyků pak ministerstvo vnitra poučí žadatele o jeho právech a povinnostech v souladu s ustanovením § 10 odst. 1 zákona o azylu. K úkonům, ke kterým je žadatel předvolán nebo vyzván, poskytne ministerstvo vnitra žadateli bezplatně tlumočnicka. Toto právo žadatele se vztahuje pouze na komunikaci a styk mezi žadatelem a správním orgánem, nikoli na komunikaci mezi žadatelem a jeho právním zástupcem. Právo na pomoc tlumočnicka pro žadatele o mezinárodní ochranu je zakotveno i v procedurální směrnici. Pomoc tlumočnicka v procedurální směrnici se ovšem omezuje pouze na provedení pohovoru, nelze-li bez těchto služeb zajistit přiměřenou komunikaci v řízení.⁸⁹ Tlumočnick je vybírán primárně ze seznamu vedeného podle zákona o znalcích a tlumočnících. Pokud by však nebylo možné ustanovit tlumočnicka z tohoto seznamu, může být ustanoven i tlumočnick, který zde není zapsán. Je zde pamatováno na případy, kdy by žadatel hovořil pouze natolik exotickým jazykem, že by nebylo možné ustanovit tlumočnicka z příslušného seznamu jednoduše z toho důvodu, že by žádný tlumočnick hovořící konkrétním jazykem v seznamu zapsán nebyl.

⁸⁸ Viz ust. § 10 odst. 2 písm. m) zákona o azylu

⁸⁹ Viz čl. 12 odst. 1 písm. b) procedurální směrnice

V praxi je konkrétní tlumočnický vybran soukromou agenturou na základě smluvního vztahu mezi ministerstvem vnitra a agenturou.⁹⁰ Zákon přímo určuje, že žadatel není povinen hradit služby ustanoveného tlumočnicka. Náklady za ustanoveného tlumočnicka pro úkony správního řízení hradí ministerstvo vnitra. Zákon o azylu dává žadateli rovněž možnost přizvat si ke všem s ním činěným úkonům tlumočnicka dle vlastního výběru. Náklady za žadatelem zvoleného tlumočnicka již nehradí ministerstvo vnitra, ale samotný žadatel.⁹¹ Právo na tlumočnicka je pro každého, kdo prohlásí, že neovládá jazyk jednání, zakotveno v Listině základních práv a svobod. Dle názoru Ústavního soudu pak nelze právo na tlumočnicka jakýmkoli výkladem rozšiřovat. Právo na tlumočnicka tak nedopadá ani na písemný styk žadatele a správního orgánu.⁹²

Na osobu tlumočnicka se i v řízení o mezinárodní ochraně vztahují veškerá práva a povinnosti stanovená v zákoně o znalcích a tlumočnicích. Základní povinností tlumočnicka je jednat nestranně podle svého nejlepšího svědomí, zachovávat mlčenlivost a nevykonávat tlumočnické služby, má-li tlumočnick vztah k projednávané věci či některé ze zainteresovaných osob. Křivé tlumočení je pak trestným činem dle §347 trestního zákoníku. Mimo trestněprávní odpovědnost je možné tlumočnicky postihnout rovněž za přestupky.

Má-li žadatel o překladu tlumočnicka či schopnostech tlumočnicka jakékoli pochybnosti, je povinen svou námitku vznést v samotném správním řízení, ideálně při konkrétním úkonu, kterého se tlumočnick účastní. Námitky vznášené později při následném soudním řízení týkající se procesních pochybení při tlumočení již nelze přezkoumat. V případech, kdy je námitka vznesena až před soudem a žadatel zároveň svým podpisem stvrdil správnost každé strany protokolu, nezbyvá soudům, než námitky odmítnout jako nedůvodné či účelové.⁹³ Správnost překladu tlumočnicka je přitom pro rozhodnutí ministerstva vnitra zcela zásadní věcí. Je nezbytné, aby mezi žadatelem a tlumočnickem byla vzájemná důvěra jak ohledně jeho jazykových schopností, tak ohledně nezájatosti a neutrálního postoje tlumočnicka vůči žadateli. V neposlední řadě má žadatel právo žádat, aby tlumočení zprostředkovala osoba stejného pohlaví.⁹⁴

S tématem jazyka řízení souvisí i problematika jazyka předkládaných písemností. Primárním pravidlem je povinnost předložit dokument v originálním znění spolu s překladem do

⁹⁰ Chmelíčková, 2016, str. 79-80

⁹¹ Viz ust. § 22 zákona o azylu

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS – st. 20/05. V nálezu je hovořeno o písemném styku soudu a účastníka řízení, nikoli správního orgánu a žadatele. Podobně se v rozsudku ESPL ze dne 19. 12. 1989, ve věci Kamasinski proti Rakousku, stížnost č. 9783/82 vyjádřil soud, přičemž v odůvodnění tohoto rozsudku je uvedeno, že „neexistence písemného překladu rozsudku ve věci nepředstavuje porušení čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy.“

⁹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. 2 Azs 91/2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, sp. zn. 2 Azs 18/2009

⁹⁴ Viz ust. § 23 odst. 5 zákona o azylu

českého jazyka. Zákon po žadatelích nepožaduje úředně ověřený překlad jako je tomu v obecné úpravě dle správního řádu. Pro případ, že jsou písemnosti předkládány v tzv. jazyce řízení, povinnost žadatele doložit překlad do českého jazyka odpadá. Ministerstvo vnitra rovněž může určit, že překlad dokumentu nevyžaduje. V případech, kdy žadatel není povinen doložit překlad do českého jazyka, zajistí překlad samotné ministerstvo vnitra na své náklady.⁹⁵

Ministerstvo vnitra na druhou stranu nemá povinnost doručovat své rozhodnutí žadateli v jazyce řízení, tedy nemá povinnost překládat rozhodnutí pro žadatele do jeho mateřského jazyka, příp. jazyka, jímž je žadatel schopen se dorozumět. Tuto povinnost ostatně nemají ani soudy při rozhodování o mezinárodní ochraně. NSS dovodil, že vyhotovení rozsudku pouze v českém jazyce je jedním ze znaků suverenity České republiky a cizinci, který je účastníkem soudního řízení, nevzniká právo na vyhotovení příslušného rozhodnutí v jeho mateřském jazyce. Porozumění rozsudku pak dle názoru Nejvyššího správního soudu zajišťuje přítomnost tlumočnicka.⁹⁶ Toto pravidlo ovšem nelze obecně vztáhnout na celé řízení o mezinárodní ochraně. U některých písemnostech, které správní orgán během řízení zasílá žadateli, je zákonná povinnost vyhotovení v jazyce, kterému je žadatel schopen porozumět. Jde o povinnost poučit zajištěného žadatele o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu dle ust. § 3b odst. 2 zákona o azylu, dále jde o poučení žadatele o jeho právech a povinnostech dle ust. § 10 odst. 1 zákona o azylu a poučení dle ustanovení § 50a zákona o azylu. K jazyku rozhodnutí pak lze ještě doplnit znění čl. 12 odst. 1 písm. f) procedurální směrnice, kde je stanoveno, že žadatelé jsou informováno o výsledku rozhodnutí v jazyce, jemuž rozumí, pokud nejsou v řízení zastoupeni.

V rámci navrhované novely zákona o azylu (č.j. OVA 510/20) je k ust. § 22 zákona o azylu dodán odstavce 4 který výslovně uvádí, že v řízeních dle tohoto zákona se písemnosti vyhotovují pouze v českém jazyce. Zasílá-li ministerstvo výzvu dle § 10 odst. 1 či § 23 odst. 4, je tato výzva vyhotovena i v jazyce, ve kterém je účastník schopen se dorozumět.⁹⁷

Situace řízení před soudy je z hlediska práva na tlumočnicka a jazyka řízení složitější. Zákon o azylu pro řízení před soudem nestanovuje žádné zvláštní pravidlo pro tyto případy. Soudní řád

⁹⁵ Chmelíčková, 2016, str. 80

⁹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, sp. zn. 8 Azs 85/2005, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. 1 Azs 90/2004. Se zde vysloveným názorem ohledně dostatečnosti vydání rozhodnutí v českém jazyce vyslovuje nesouhlas jak odborná literatura, tak komentáře, viz: SVOBODA, Karel. Občanský soudní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-673-9., s. 56.; DRÁPAL, Ljubomír. Občanský soudní řád: komentář. Praha: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-107-9., str. 94

⁹⁷ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 23. 8. 2020]. Dostupné online ne: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGL9LWDI>

správní zakotvuje v ustanovení § 36 odst. 2, že náklady spojené s přibráním tlumočnicka hradí stát. Vzhledem k absenci úpravy práva na tlumočnicka či úpravy jazyka řízení před soudy v soudním řádu správním je třeba dle ustanovení § 64 SŘS užít přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu. Občanský soudní řád pak ve svém § 18 odst. 1 deklaruje rovné postavení účastníků řízení před soudem, s tímto je spjato i zajištění stejných možností k uplatnění práv. Účastníkům z tohoto ustanovení vyplývá právo jednat před soudem ve svém mateřském jazyce. V ustanovení § 18 odst. 2 občanského soudního řádu je pak stanoveno, že účastníku, jehož mateřským jazykem není čeština, ustanoví soud tlumočnicka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo.

Již ze samotné dikce zákona je zřejmé, že právo na tlumočnicka pro případ, že taková potřeba vyjde v řízení najevo, je pojem, který soudům poskytuje značný prostor pro jejich uvážení. NSS při posuzování této problematiky vychází z premisy, že důležitým faktorem pro rozhodnutí o potřebě poskytnout tlumočnicka je aktivita samotného cizince.⁹⁸ NSS dovodil, že je zájmem cizince na tom, aby dal příslušným orgánům najevo, že jazyk soudního řízení neovládá. Takový případ spadá pod pojem „jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo“.⁹⁹ Soud potřebu ustanovení tlumočnicka může seznat i z obsahově nepřesných reakcí na výzvy a přípisy soudu či nepřesných reakcí či žádných reakcí takového účastníka řízení přímo před soudem. Právo na pomoc tlumočnicka dle ustanovení § 18 odst. 2 občanského soudního řádu se přitom týká pouze jednání před soudem, předkládáno by pak mělo být zásadně do mateřského jazyka cizince.¹⁰⁰

2.5 Právo na právní pomoc

Další ze základních práv žadatele o mezinárodní ochranu je zakotveno v ustanovení § 21 zákona o azylu. Jde o právo na právní pomoc v řízení o mezinárodní ochraně. I toto právo je důležité pro dorovnání jazykového znevýhodnění žadatele o mezinárodní ochranu. Žadatel se ve většině případů neorientuje v právním řádu ČR, neovládá češtinu a většinou není ekonomicky schopen si právní zastoupení obstarat sám. Je tedy na místě prostřednictvím speciální úpravy obsažené v zákoně o azylu a soudním řádu správním dorovnat jeho postavení tak, aby bylo v rámci spravedlivého procesu rovnoprávné. Při řízení před Nejvyšším správním soudem či Ústavním soudem je právní zastoupení dokonce formální podmínkou. Právní zástupce zastupující žadatele o

⁹⁸ SVOBODA, Karel. Občanský soudní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-673-9., s. 56., srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č.j. 5 Azs 25/2013-28

⁹⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č.j. 2 Afs 36/2007 – 86

¹⁰⁰ SVOBODA, Karel. Občanský soudní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-673-9., s. 56.

mezinárodní ochranu je oprávněn k přístupu k informacím ve správním či soudním spisu, ke kontaktu s žadatelem a má právo být účasten u všech právně relevantních úkonů.¹⁰¹

Zákon o azylu v první řadě zakotvuje možnost žádat o pomoc organizace (fyzické i právnické osoby), které se právním poradenstvím v tomto oboru zabývají. Tyto organizace jsou specializované právě na pomoc uprchlíkům a žadatelům o mezinárodní ochranu a v rámci těchto organizací tak vystupují pracovníci s právnickým vzděláním (nejde o klasické právní zastoupení dle zákona o advokacii). Tyto organizace přitom pro žadatele o mezinárodní ochranu nabízejí komplexní služby, nejedná se pouze o právní poradenství v řízení před správním orgánem, ale rovněž o sociální asistenci či psychologické služby.¹⁰² Služby těchto organizací jsou přitom pro samotné žadatele bezplatné. Náklady jsou hrazeny částečně např. ministerstvem vnitra či z prostředků Evropské unie spravovanými Azylovým, migračním a integračním fondem.¹⁰³

Ve správním řízení o žádosti je žadatel povinen k osobním odpovědím na otázky kladené u pohovoru. Účelem tohoto řízení je hlavně zjištění skutkových okolností a faktických informací, tyto přitom musí správnímu orgánu sdělit žadatel osobně. Ostatně Nejvyšší správní soud dovodil, že i v případě, kdy má žadatel právního zástupce, může být pohovor či jeho doplnění konáno i v nepřítomnosti zvoleného zástupce. Právní zástupce musí být o konání úkonu pouze vyrozuměn.¹⁰⁴ Dalším úkonem, při němž typicky nemůže být žadatel zastoupen svým zástupcem je převzetí rozhodnutí ministerstva vnitra – odboru azylové a migrační politiky o mezinárodní ochraně. Rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany musí být vždy předáno přímo žadateli, v případě jeho zastoupení v řízení je možné pouze doručovat duplicitně i jeho právnímu zástupci.¹⁰⁵ Důležitost právního zastoupení je větší u řízení před soudem. Právní kvalita správní žaloby či kasační stížnosti do velké míry stanovuje i kvalitu soudního přezkumu. Je tedy žádoucí, aby v soudních řízeních byl neúspěšný žadatel o mezinárodní ochranu zastoupen od samého počátku.

Žadatel o mezinárodní ochranu má možnost vybrat si vlastního právního zástupce z řad advokátů, v tomto případě však v mnoha případech vyvstává překážka jazykové bariéry mezi advokátem a jeho mandantem. V případě, kdy si neúspěšný žadatel zvolí právního zástupce z řad

¹⁰¹ Filipová, 2012, str. 70

¹⁰² Chmelíčková, 2016., str. 78

¹⁰³ Tento fond je zřízen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014, jde pouze o příkladný výčet.

¹⁰⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, sp. zn. 9 Azs 64/2008. Odlišně může být situace posouzena v případě řízení před soudem. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 40/2003–66, judikoval, že nepřítomnost zástupce neúspěšného žadatele o mezinárodní ochranu před soudem, vzniklá na základě chybného předvolání zástupce je procesní vadou, která brání vydání rozhodnutí ve věci během takového jednání. Ne každá nepřítomnost právního zástupce u soudního řízení ovšem zakládá překážku projednání věci a rozhodnutí ve věci. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. 6 Azs 72/2009.

¹⁰⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 7 Azs 21/2009

advokátů bude soud doručovat tomuto zástupci. Advokát v případě, kdy nebude hovořit se svým mandantem stejným jazykem, bude schopen celý případ řešit pouze na základě spisu, bez možnosti zjištění pohledu neúspěšného žadatele. I samotný kontakt advokáta s neúspěšným žadatelem, který většinou pobývá v azylovém zařízení, je ztížen. Zákon o azylu v ust. § 21 odst. 3 říká, že v azylovém zařízení lze poskytovat právní pomoc jen v prostorách k tomu určených. Toto ustanovení se přitom vztahuje jak na právní pomoc advokáta, tak na právní pomoc neziskových organizací. V situacích, kdy advokát obdrží vyhotovení rozhodnutí v českém jazyce, je jeho úkolem, aby svého mandanta řádně seznámil s obsahem takového rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dovodil, že u podání více různých právních zástupců se za právního zástupce účastníka řízení považuje vždy ten, který byl zplnomocněn jako poslední.¹⁰⁶ Je tedy vyloučena mnohost právních zástupců. Zvolí-li si účastník řízení nového zástupce, pak platí, že vypověděl plnou moc danou předchozím právnímu zástupci.

Neúspěšný žadatel rovněž může zažádat o pomoc právní pracovníky neziskové organizace působící u příslušného pobytového střediska.¹⁰⁷ Pracovníci těchto organizací jsou většinou schopni v krátkém čase zajistit tlumočnicka, který pomůže překonat jazykovou bariéru, problémem zde ovšem bývá omezený rozsah poskytované právní pomoci. Výhoda zastoupení pracovníky takových organizací spočívá hlavně v jejich dobré orientaci v problematice. Nevládní organizace zabývající se právní pomocí žadatelům o mezinárodní ochranu působí u každého z azylových zařízení. Největší výhodou pro žadatele o mezinárodní ochranu je bezplatnost jejich služeb. Pracovníci nevládních organizací ovšem nemají všechny povinnosti, která má advokát. Nejčastěji zmiňovaným rozdílem je neodpovědnost pracovníků nevládních organizací za případnou nekvalitně provedenou službu. Takovýto pracovník není kárně odpovědný ČAK, nemusí splňovat předpoklad složení advokátní zkoušky, ani nemusí mít povinné pojištění advokáta pro případ svého selhání.¹⁰⁸

Třetí možností právního zastoupení neúspěšného žadatele před soudem je pak možnost požádat o ustanovení právního zástupce soud dle soudního řádu správního. Dle ustanovení § 35 odst. 5 soudního řádu správního může být takto určeným zástupcem i nevládní organizace dle zákona o azylu. Soud při posuzování odůvodněnosti žádosti přihlíží mimo běžně používaná kritéria i ke znalosti českého jazyka a orientaci v právním řádu ČR.¹⁰⁹ Právního zástupce soud ustanoví obdobně jako u jiných řízení. Při určení advokáta může vyvstávat jednak komplikace s již

¹⁰⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 1 Azs 174/2004

¹⁰⁷ Kosař, 2010, str. 298

¹⁰⁸ Filipová, 2012, str. 72

¹⁰⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, sp. zn. 1 Azs 5/2003

popsanou jazykovou bariérou mezi ustanoveným advokátem a jeho mandantem, hrozí ale také nedostatečná orientace advokáta v takto specifickém právním odvětví.¹¹⁰ Pouze malá část advokátů se specializuje právě na právo mezinárodní ochrany, což může mít v konečném důsledku neblahý vliv na kvalitu poskytovaných právních služeb.

Zmínit je třeba i právo na bezplatnou právní pomoc. O právu na bezplatnou právní pomoc hovoří vedle vnitrostátních právních předpisů i právo Evropské unie. Obecnou deklaraci práva na bezplatnou právní pomoc nalezneme v čl. 47 LZPEU, kde je stanoveno, že bezplatná právní pomoc je poskytována všem, kteří nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti. Pro oblast mezinárodní ochrany je pak důležitá procedurální směrnice, která upravuje bezplatnou právní pomoc v člancích 19 až 23. Článek 19 procedurální směrnice hovoří o bezplatném poskytnutí procesních a právních informací. Článek 20 procedurální směrnice pak zakotvuje právo na bezplatnou právní pomoc a zastoupení v řízení o oprávněném prostředku. Zároveň je zde umožněno členským státům rozšířit tuto bezplatnou právní pomoc a zastoupení i na řízení před správním orgánem či možnost stanovit, že se bezplatná právní pomoc neposkytne, nemá-li dle názoru soudu oprávněný prostředek reálnou šanci na úspěch. Článek 21 pak stanovuje bližší podmínky jak pro poskytování informací dle čl. 19, tak pro poskytování bezplatné právní pomoci a zastoupení dle čl. 20. V článku 22 je zdůrazněno, že vedle bezplatné právní pomoci zůstává žadatelům zaručena i možnost pomoci a zastoupení na jejich vlastní náklady. Konečně článek 23 procedurální směrnice stanovuje rozsah oprávnění zástupce žadatele (přístup k informacím, osobní účast při pohovoru, určitá možnost zasahování do pohovoru).

Bezplatná právní pomoc je rovněž zakotvena v ustanovení § 35 odst. 10 SŘS. Aby soud bezplatného advokáta ustanovil, musí být kumulativně splněny dvě podmínky, a to že účastník řízení musí splňovat podmínky pro osvobození od soudního poplatku a dále pak, že je to potřebné k ochraně jeho práv.¹¹¹ Vzhledem k tomu, že v řízení o mezinárodní ochraně jsou účastníci řízení od soudních poplatků osvobození vždy¹¹², nahrazují toto hledisko účastníkovi majetkové poměry. Považuji za vhodné zdůraznit i tu skutečnost, že k přidělení bezplatného advokáta je třeba podání návrhu účastníka řízení dle zásady *vigilantibus iura*.

Právo na bezplatnou právní pomoc poskytovanou nestátními neziskovými organizacemi vyplývá i z ust. § 21 odst. 1 zákona o azylu. Nevýhodou nestátních neziskových organizací je jejich finanční závislost na státu. Právě z tohoto důvodu je dlouhodobě vedena polemika o

¹¹⁰ Kosař, 2010, str. 299

¹¹¹ Ust. § 35 odst. 10 SŘS

¹¹² § 11 odst. 2 písm. i) zákona České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

vhodnosti úpravy bezplatného právního zastoupení takovými organizacemi. Množství finančních prostředků nestátním neziskovým organizacím přidělených má přímý vliv na možný rozsah poskytované pomoci.

Některé informace o řízení o udělení mezinárodní ochrany dle ust. § 10 odst. 1 zákona o azylu (viz čl. 19 procedurální směrnice) povinný žadatelům poskytnout samotné správní orgány. Tyto informace jsou poskytovány v jazyce řízení, žadatel jim tudíž rozumí a je díky nim upozorněn mj. na právo zažádat o právní pomoc či obrátit se na UNHCR.

Zvláštní ustanovení zákona o azylu se pak týká nezletilých žadatelů o mezinárodní ochranu. Dle ustanovení § 89 zákona o azylu soud ustanoví nezletilému žadateli bez doprovodu opatrovníka. Opatrovníkem je primárně určen zletilý příbuzný nezletilého žadatele pobývajícím na území ČR. Pokud nezletilý žadatel bez doprovodu takovou osobu na území ČR nemá nebo tato nemůže být z jiných důvodů opatrovníkem ustanovena následuje určení jiné fyzické osoby opatrovníkem. Opatrovníkem může být ustanovena i právnická osoba či obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož obvodu je nezletilá osoba hlášena k pobytu. V praxi pak tuto roli nejčastěji vykonává OSPOD.¹¹³ Zákon o azylu rovněž stanovuje, že při řízení o mezinárodní ochraně se nepoužijí ustanovení správního řádu pro ustanovení opatrovníka osobám neznámého pobytu.¹¹⁴ K ustanovení opatrovníka se nevyžaduje jeho souhlasu (viz subsidiární úprava ve správním řádu). Osoba určená za opatrovníka je povinna tuto funkci přijmout či prokázat, že jí ve výkonu takové funkce brání závažné důvody.¹¹⁵

Specifickou roli částečně odlišnou od postavení právního zástupce může v řízení o mezinárodní ochraně zastávat UNHCR. Žadatel o mezinárodní ochranu má možnost kdykoli se na něj obrátit s žádostí o pomoc a být s tímto úřadem ve styku.¹¹⁶ O tomto právu musí být žadatel poučen správním orgánem dle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o azylu. Pracovník UNHCR má právo být v kontaktu s žadatelem, být přítomen při pohovoru a ústním jednání a má právo nahlížet do příslušných spisů. Zástupce UNHCR není oprávněn do průběhu pohovoru nijak zasahovat, má pouze právo se k pohovoru následně vyjádřit.¹¹⁷

¹¹³ Chmelíčková, 2016, str. 260

¹¹⁴ Viz ust. § 9 zákona o azylu

¹¹⁵ Podrobněji rozebráno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, č.j. 2 As 22/2012-32, k problematice nezletilých žadatelů blíže též čl. 25 procedurální směrnice.

¹¹⁶ Viz ust. § 38 zákona o azylu

¹¹⁷ Viz ust. § 23 odst. 6, § 37 odst. 1 zákona o azylu

3. Průběh řízení před správním orgánem

3.1 Zahájení řízení

Pro právo mezinárodní ochrany je zvláštní procesněprávní úprava zakotvena v zákoně o azylu. Obecnou právní úpravu, ke které je také třeba přihlídnout, pak najdeme ve správním řádu. Řízení o azylu je ze své podstaty řízením správním¹¹⁸. Řízení o mezinárodní ochraně ostatně naplňuje znaky stanovené v ustanovení § 9 správního řádu. Díky zvláštním procesním ustanovením zákona o azylu je vhodnější hovořit o řízení o mezinárodní ochraně jako o zvláštním správním řízení.¹¹⁹

V obecně rovině je na místě k zahájení řízení o mezinárodní ochraně poznamenat, že řízení může být zahájováno jak na žádost cizince, tak v některých případech bez aktivního přičinění cizince, tedy z moci úřední. Tyto dva způsoby zahájení řízení nelze kombinovat či z nich vybírat, nýbrž zákon o azylu stanoví, jak má být které řízení zahájeno. Zatímco řízení o udělení mezinárodní ochrany je zahájeno pouze na žádost konkrétního cizince, řízení o odnětí mezinárodní ochrany se naopak zahajuje z podnětu ministerstva vnitra.¹²⁰

Řízení o udělení některého z typů mezinárodní ochrany se zahajuje podáním žádosti ze strany žadatele. Dalším typem řízení o mezinárodní ochraně, které je zahajováno na žádost účastníka řízení, je například řízení o prodloužení doplňkové ochrany. Řízení, jež jsou zahajována na žádost, jsou ovládána zásadou dispoziční. Žadatel je procesním pánem v řízení, má možnost vzít svou žádost zpět či případně zúžit či rozšířit meritum věci. Žadatel sice není oprávněn požádat o konkrétní formu mezinárodní ochrany, jelikož přezkum probíhá u každé žádosti dle stanovených pravidel ve vztahu ke všem formám mezinárodní ochrany, může ovšem zúžit či rozšířit svá tvrzení a důkazy o nich.¹²¹

V případech, kdy je řízení zahajováno z moci úřední, je účastník řízení o jeho zahájení správním orgánem vyrozuměn. Oznámení o zahájení řízení je v některých případech účastníkovi řízení zasláno až spolu s výzvou k dostavení se k pohovoru. Dalším typem řízení, které je zahajováno z moci úřední, je řízení o předání do příslušného státu dle dublinského nařízení.¹²²

Řízení o udělení některé z forem mezinárodní ochrany se zahajuje podáním žádosti. Na žádost cizince o poskytnutí mezinárodní ochrany se nevztahují žádné zákonné formální požadavky. Žádostí v tomto smyslu tak může být různorodý prvotní projev vůle cizince, ze kterého srozumitelně vyplyne, že v ČR hledá ochranu. Důležité je, aby z projevu cizince byl dostatečně

¹¹⁸ Viz např. ust. § 34 odst 1 či § 2 odst. 3 zákona o azylu

¹¹⁹ Klíma, 2017, str. 136

¹²⁰ Viz ustanovení § 11 zákona o azylu

¹²¹ Filipová, 2012, str. 86

¹²² Chmelíčková, 2016, str. 41 - 42

zřejmý jeho záměr požádat o ochranu. Takovým projevem může být například vyslovení slova „azyl“ v kontaktu s příslušnými orgány či předání napsaného slova „azyl“.¹²³ Žádost o udělení mezinárodní ochrany jako taková je upravena v ustanovení § 3 zákona o azylu. Zde je žádost o udělení mezinárodní ochrany specifikována jako projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v ČR ochranu před pronásledováním nebo před hroící vážnou újmou.

V ustanovení § 3 odst. 2 a 3 zákona o azylu jsou pak vymezeny případy, kdy projev vůle cizince za učinění žádosti zákon nepovažuje. Jde o výčet taxativní. Obecně lze tyto situace popsat jako účelové žádosti cizince, který se snaží zůstat na území ČR a vyhnout se vyhoštění poté, co s ním již bylo ve věci mezinárodní ochrany v ČR vedeno příslušné řízení, případně soudní řízení o žalobě ve věci mezinárodní ochrany či soudní řízení o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, ve výjimečných případech pak i řízení o správním vyhoštění či výkonu trestu vyhoštění. Jde o situace, kdy dříve uvedená řízení již byla pravomocně ukončena a projev byl učiněn během vycestování z ČR. Další důvody jsou pak uvedeny v ustanovení § 3 odst. 3 zákona o azylu. V tomto ustanovení je zároveň řečeno, že pro případy podstatné změny okolností jak osobní situace cizince, tak situace v zemi původu cizince, lze i ve výše popsaných případech brát projev vůle cizince jako žádost dle § 3 zákona o azylu. Žádost o mezinárodní ochranu v takovém případě musí být odůvodněna nově vyvstalými okolnostmi, přičemž nové skutečnosti musí mít zásadní povahu pro posouzení žádosti a pro možnost udělení mezinárodní ochrany.¹²⁴

Judikaturou je dále dovozeno, že žádost o mezinárodní ochranu je potřeba učinit ihned poté, co se k tomuto cizinci naskytne příležitost, a to jak z hlediska časového, tak z hlediska místního.¹²⁵ Bude-li cizinec na území ČR pobývat nelegálně, aniž by bezprostředně zažádal o mezinárodní ochranu, nemůže mu tato být následně poskytnuta ani v případě, že mu svědčí hmotněprávní důvody pro její udělení.¹²⁶ V potaz je třeba brát ovšem i dikci čl. 10 procedurální směrnice, který říká, že nelze zamítnout či vyloučit žádost z posuzování pouze proto, že nebyly podány co nejdříve. Místní hledisko podání žádosti je pak omezeno na území ČR, nelze podat žádost o mezinárodní ochranu ČR mimo její území.

Cizinec je oprávněn žádost podat buď na policii, či k příslušnému orgánu ministerstva vnitra. Žádosti jsou většinou činěny vůči policii, zákon o azylu vyjmenovává hned několik různých

¹²³ Chmelíčková, 2016, str. 18

¹²⁴ Chmelíčková, 2016., str. 19

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 20. 10. 2005, č.j. 2 Azs 423/2004-81

¹²⁶ „Přestože stěžovatel zřejmě byl v zemi původu pronásledován z azylově relevantních důvodů, nemohl mu být azyl udělen za situace, kdy o azyl požádal až po čtyřech letech nelegálního pobytu v České republice, nadto z důvodů odlišných, které jej z ochrany formou azylu diskvalifikovaly (zde hroícího správního vyhoštění). O azyl je totiž nutno žádat bezprostředně poté, co má k tomu žadatel příležitost, a to nejen z hlediska zeměpisného, ale i časového.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2005, č. j. 2 Azs 423/2004-81)

míst, kde je možné takové podání učinit. Jde o hraniční přechody (vnější hranice schengenského prostoru je v ČR pouze na mezinárodních letištích, pro které je ostatně stanoven speciální režim), přijímací středisko (Zastávka, okres Brno-venkov), odbor cizinecké policie (za předpokladu, že se cizinec dostavil dobrovolně, při nuceném převezení na cizineckou policii žádost učinit nelze) či zařízení pro zajištění cizinců.¹²⁷ V čl. 6 procedurální směrnice je pak stanoveno, je-li žádost učiněna u jiných orgánů, u nichž je pravděpodobné, že budou takové žádosti dostávat (ačkoliv tyto nejsou podle vnitrostátního práva příslušné k jejich registraci), členský stát zajistí přijetí takové žádosti do šesti dní. SDEU se v rozsudku *Ministerio Fiscal*¹²⁸ zabýval výkladem pojmu „jiné orgány“ z čl. 6 procedurální směrnice, kdy došel k širokému výkladu tohoto pojmu, který zahrnuje i soudní orgány. Zároveň SDEU dovodil poučovací povinnost soudu ohledně možnosti podat žádost o udělení mezinárodní ochrany a dále povinnost případnou žádost postoupit příslušnému orgánu. Čl. 6 odst. 1 část 2 není ve vnitrostátní úpravě doposud transponována, s transpozicí pak nepočítá ani návrh novely zákona o azylu, čj. OVA 510/20, který pouze nově přidává možnost, v případech hodných zvláštního zřetele, zejména, je-li cizinec upoután na lůžko, podat žádost přímo ministerstvu.¹²⁹

Pro případ podání žádosti o mezinárodní ochranu u cizince pobývajícího v zařízení pro zajištění cizinců je stanovena lhůta 7 dnů. Lhůta začíná běžet okamžikem, kdy byl cizinec o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany policií informován.

Pro cizince, kteří vstoupili na území ČR, je důležité, aby o podmínkách podání žádosti byli bezprostředně informováni. Tato povinnost je regulována prostřednictvím ustanovení § 3a odst. 2 zákona o azylu. Na území ČR je možné vstoupit ze třetích zemí pouze na mezinárodních letištích. Pokud se v tranzitním prostoru takového letiště nalézá cizinec, který chce žádat o mezinárodní ochranu, jsou mu poskytnuty obecné informace, a to buď prostřednictvím policie, či prostřednictvím pracovníků neziskových nevládních organizací zabývajících se pomocí uprchlíků. Jde o obecné informace distribuované především formou letáčků v příslušných jazycích.¹³⁰

K podání neformální žádosti cizince se váže jeho právo setrvat na území ČR, přičemž nabytí tohoto práva lze považovat za nejvýraznější změnu v postavení cizince po podání žádosti. Žadateli zároveň vzniká povinnost po dobu řízení neopustit území ČR. Právo setrvat na území

¹²⁷ Viz ust. § 3a zákona o azylu

¹²⁸ rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2020, věc C – 36/20 PPU, *Ministerio Fiscal*

¹²⁹ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 23. 8. 2020]. Dostupné online ne: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGL9LWDI>

¹³⁰ Chmelíčková, 2016, str. 22

vyplývá vedle vnitrostátního práva i z čl. 9 procedurální směrnice, který stanoví, že žadatelé mohou setrvat na území členského státu do doby rozhodnutí. Toto právo nezakládá nárok na povolení k pobytu.

Dalším krokem v řízení (po podání žádosti cizincem) je jeho dostavení se do přijímacího střediska za účelem zajištění následujících úkonů. Cizinec je povinen se do přijímacího střediska dostavit do 24 hodin po podání své žádosti. Brání-li dostavení žadatele do přijímacího střediska objektivní překážka nezávislá na vůli žadatele, je nutné oznámit tuto skutečnost příslušnému orgánu a následně se do přijímacího střediska dostavit bezodkladně po odpadnutí této překážky (tj. do 24 hodin po odpadnutí překážky). Pokud žadatel tuto svou povinnost nesplní, bude řízení o jeho žádosti zastaveno dle ustanovení § 25 zákona o azylu.¹³¹

V případě, že je žádost o mezinárodní ochranu podávána cizincem na hraničním přechodu a lze se domnívat, že žadatel se do přijímacího střediska nedostaví, může policie žadatele do tohoto střediska dopravit. Důvodem pro tento postup může být například nedostatečná orientace žadatele či jeho negramotnost. Náklady na dopravu cizince do přijímacího střediska hradí ministerstvo vnitra.¹³² Doprava do azylového zařízení je dále zajišťována pro žadatele, kteří svou žádost podali v zařízení pro zajištění cizinců.¹³³

Je zřejmé, že k vedení řízení o udělení mezinárodní ochrany potřebuje ministerstvo vnitra údaje o žadateli a jeho životní situaci. Vzhledem k tomu že žádost samotná není nijak formalizovaná, je třeba, aby údaje byly následně ministerstvu vnitra doplněny. Údaje o žadateli získané při samotném podání žádosti bývají nedostatečné i pro administrativní vedení spisu či statistickou evidenci. Je zcela logické, že takové údaje nemohou v žádném případě samy o sobě posloužit k rozhodnutí ve věci. Ministerstvo vnitra zašle žadateli výzvu k dostavení se za účelem poskytnutí údajů k podané žádosti. Tato výzva musí být žadateli doručena nejméně dva pracovní dny předem. Žadatel je na základě této výzvy povinen se před příslušný správní orgán k podání údajů dostavit. Výzva by měla být žadateli zaslána bezodkladně poté, co podal žádost o mezinárodní ochranu. Spolu s touto výzvou zasílá ministerstvo vnitra žadateli o mezinárodní ochranu i poučení o jeho právech a povinnostech v jeho mateřském jazyce či v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Poučení žadatele může být případně učiněno i později, a to do 15 dní po poskytnutí údajů žadatelem k jeho žádosti.¹³⁴

¹³¹ Chmelíčková, 2016, str. 25

¹³² Viz ustanovení § 4 zákona o azylu

¹³³ Viz ustanovení § 4b zákona o azylu

¹³⁴ Viz ustanovení § 10 odst. 1 zákona o azylu

Samotné poskytnutí údajů následně probíhá tak, že pověřený pracovník spolu s žadatelem a tlumočnickem (pro případy, kdy žadatel nehovoří českým jazykem) vyplní příslušný elektronický formulář.¹³⁵ Výčet údajů, které je žadatel o mezinárodní ochranu povinen poskytnout k podané žádosti, nalezneme v ustanovení § 10 odst. 2 zákona o azylu. Získání konkrétních údajů o žadateli je pro správní orgán důležité kvůli stanovení dalšího postupu ve věci. Zvláště podstatné jsou tyto údaje pro určení, zda se nemá uplatnit tzv. dublinské řízení či zrychlené řízení u žádostí zjevně nedůvodných.¹³⁶ Při této příležitosti je žadatel zároveň povinen k prokázání své totožnosti, tzn. k předložení cestovní dokladu či jiného dokladu totožnosti. Pro případy, kdy žadatel takový doklad k dispozici nemá, připouští zákon možnost prokázání totožnosti za pomoci čestného prohlášení.¹³⁷

Při osobním poskytnutí údajů pak dojde ze strany správního orgánu i k určení, zda žadatel je či není tzv. zranitelnou osobou.¹³⁸ Zranitelná osoba má následně nárok na určitou procesní podporu z důvodu dorovnání jejího postavení tak, aby byl naplněn princip rovného přístupu k řízení. Procesní podpora může mít různé podoby, záleží na potřebách zranitelné osoby. Identifikaci zranitelné osoby za účelem dorovnání jejího postavení v řízení je třeba odlišovat od identifikace zranitelné osoby ve smyslu materiální podpory dle ustanovení § 81 odst. 2. Ze zmíněných určení je odpovědná Správa uprchlických zařízení.¹³⁹

3.2 Posouzení žádosti správním orgánem

V okamžiku, kdy ministerstvo vnitra obdrží žádost cizince o udělení mezinárodní ochrany, následuje v první řadě procesní posouzení náležitostí takové žádosti. Procedurální směrnice v kapitole III řízení v prvním stupni, čl. 31 řízení o posouzení žádosti zdůrazňuje význam základních zásad a záruk při posouzení žádosti. Výslovně pak vyjmenovává rychlost řízení, spolu s úplným posouzením.¹⁴⁰ V čl. 10 procedurální směrnice je uvedeno, že členské státy zajistí, aby byly žádosti posuzovány jednotlivě, nestranně, objektivně, aby o nich bylo rozhodováno stejným způsobem a aby byly získávány přesné aktuální informace z různých zdrojů atp.

Řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany může být dle ustanovení § 25 zákona o azylu zastaveno již v okamžiku, kdy se žadatel na výzvu správního orgánu nedostaví k poskytnutí údajů. Neposkytnutí součinnosti žadatelem je tak samo o sobě dostatečným důvodem pro zastavení

¹³⁵ Chmelíčková, 2016, str. 35

¹³⁶ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ, ed. Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2006. Scripta iuridica. ISBN 80-85889-79-X., str. 89

¹³⁷ Viz ustanovení § 10 odst. 3, § 23b zákona o azylu

¹³⁸ Kdo je zranitelnou osobou určuje např. § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu

¹³⁹ Chmelíčková, 2016, str. 37

¹⁴⁰ Čl. 31 odst. 1, 2, 3 procedurální směrnice

řízení. Bez součinnosti žadatele totiž zcela zřejmě nelze o udělení mezinárodní ochrany rozhodnout.

Následně správní orgán posuzuje v souladu s ustanovením § 10a zákona o azylu, zda nejde o tzv. nepřipustnou žádost. Výčet situací, kdy půjde o nepřipustnou žádost, je taxativní. Zjištění, že je předmětná žádost nepřipustná, pro správní orgán znamená, že se žádost neposuzuje z hlediska existence hmotněprávního důvodu pro udělení mezinárodní ochrany. Následně dojde k zastavení řízení dle ustanovení § 25 písm. i) zákona o azylu. O nepřipustnou žádost půjde například tehdy, byla-li žádost podána občanem EU (členské státy Evropské unie se navzájem považují za bezpečné země původu, udělení mezinárodní ochrany tedy obecně není možné), je-li k posouzení žádosti příslušný jiný stát (viz dublinské nařízení), byla-li již žadateli udělena mezinárodní ochrana v jiném státu EU nebo jde-li o opakovanou žádost cizince, která je posouzena jako nepřipustná (opakovaná žádost je definována v ustanovení § 11a zákona o azylu). Vnitrostátní právní úprava je zde promítnutím čl. 33 procedurální směrnice. Výkladem čl. 33 se zabýval SDEU v nedávné době například ve svém rozsudku Országos¹⁴¹, kde dovedl, že nelze považovat žádost za nepřipustnou dle čl. 33 odst. 2 procedurální směrnice proto, že žadatel přicestoval na území dotyčného členského státu přes stát, ve kterém není vystaven pronásledování či riziku vážné újmy.¹⁴²

Opakovanými žádostmi se přitom pravidelně zabývá i judikatura NSS, který konstantně setrvává na závěru, že při naplnění ust. § 11a zákona o azylu, je třeba vždy opakovanou žádost formálně odmítnout a nezabývat se meritem věci. Takový názor je zastáván i v případech, kdy by soud měl za to, že meritum věci mělo být posouzeno jinak.¹⁴³ Ani v případném soudním řízení nelze provést přezkum merita věci, byla-li žádost správním orgánem správně shledána nepřipustnou. K naplnění podmínek zakotvených v ust. § 11a zákona o azylu pak NSS ve svém rozsudku ze dne 6. 3. 2012, č.j. 3 Azs 6/2011 - 96 uvedl následující: *„odůvodnění správního rozhodnutí o zastavení řízení pro nepřipustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany proto musí vždy obsahovat zdůvodněný závěr správního orgánu o tom, že 1) žadatel v opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany neuvádí žádné nové skutečnosti či zjištění relevantní z hlediska azylu nebo doplňkové ochrany, resp. 2) pokud takové skutečnosti či zjištění uvádí, pak pouze takové, které mohl uplatnit již v předchozí žádosti, a 3) že nedošlo k takové zásadní změně*

¹⁴¹ rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 2020, věci C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság

¹⁴² Stejný názor je potvrzen i v rozsudku SDEU ze dne 19. 5. 2020, věc C – 564/18, LH v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

¹⁴³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č.j. 2 Azs 148/2015-59, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 6 Azs 15/2013 – 35, rozsudek SDEU ze dne 17. 12. 2015, věc C-239/14, Abdoulaye Amadou Tall

situace v zemi původu, která by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany.“. Tento názor je v souladu s čl. 40 procedurální směrnice, který rovněž stanoví, že posouzení následné žádosti je možné, pokud žadatel uvádí nové relevantní informace, které nemohl v předchozím řízení bez svého zavinění uvést. Jiné následné žádosti pak jsou považovány za nepřijatelné dle čl. 33 odst. 2 písm. a) procedurální směrnice.

Dále je třeba dle zákonné úpravy rozlišovat tzv. první opakovanou žádost¹⁴⁴ o udělení mezinárodní ochrany a další opakované žádosti¹⁴⁵. První opakovaná žádost může být v případě naplnění podmínek z ustanovení § 11a odst. 1 zákon o azylu shledána přípustnou a řízení se následně nezastaví. V tomto případě může i u první opakované žádosti dojít k rozhodnutí o udělení či neudělení mezinárodní ochrany.

U dalších opakovaných žádostí cizince o mezinárodní ochranu, pak může dojít k posouzení merita věci pouze v případech, že jde o podstatnou změnu okolností se vztahem k pronásledování nebo hrozbě vážné újmy. Je tedy možné, že existence nových skutečností dostatečně odůvodní posouzení další opakované žádosti v meritu věci. Musí jít ovšem o podstatnou změnu okolností se vztahem k pronásledování nebo hrozbě vážné újmy. Ve všech ostatních případech dojde u další opakované žádosti ve lhůtě 10 dní k vydání usnesení o zastavení řízení¹⁴⁶. Zpřísněné podmínky jsou u další opakované žádosti o mezinárodní ochranu nastaveny proto, aby zabraňovaly dříve hojně využívané praxi cizinců, kteří opakovaně žádali o mezinárodní ochranu. Tyto opakované žádosti byly podávány i přes předchozí neúspěchy za účelem zajištění pobytového oprávnění na území ČR alespoň po dobu řízení.¹⁴⁷

Definice pojmu další opakované žádosti je jednou z navrhovaných změn v rámci návrhu změny zákona o azylu, čj. OVA 510/20. Dle navrhované úpravy by se za další opakovanou žádost považovala až třetí žádost a žádosti následující, za splnění dalších podmínek.¹⁴⁸

Z důvodu zabránění výše popsanému postupu žadatelů došlo ke změně zákona o azylu, který nyní dle ustanovení § 3d odst. 1 zákona o azylu již neuděluje oprávnění k pobytu na území ČR těm žadatelům o mezinárodní ochranu, kteří podali další opakovanou žádost. Stejně tak zákon

¹⁴⁴ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona o azylu

¹⁴⁵ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu

¹⁴⁶ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, toto usnesení je rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany a lze proti němu tedy případně brojit žalobou v rámci soudního přezkumu. Legalitou zrychlených řízení o opakovaných žádostech se zabýval i ESLP: rozsudek ESPL ze dne 20. 11. 2007, ve věci Sultani proti Francii, stížnosti č. 45223/05, kde ESLP dospěl k závěru, že zrychlený přezkum opakovaných žádostí za předpokladu, že již proběhl alespoň jeden řádný a úplný přezkum věci, není v rozporu s právem.

¹⁴⁷ Chmelíčková, 2016, str. 43 - 45

¹⁴⁸ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 23. 8. 2020]. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGL9LWDI>

o azylu nepřiznává žadatelům, kteří podali další opakovanou žádost, jiná práva a oprávnění.¹⁴⁹ Pro případ, že by aplikace výše uvedených zákonných pravidel měla být vůči žadateli extrémně nespravedlivá, ponechal zákonodárce v ustanovení § 11a odst. 4 zákona o azylu možnost správního orgánu z důvodů hodných zvláštního zřetele posoudit i další opakovanou žádost jako přípustnou (bez naplnění kritérií stanovených v § 11a odst. 3 zákona o azylu). I zde jde o odraz procedurální směrnice, a to konkrétně čl. 41, který stanovuje výjimky z práva setrvat na území pro první následnou žádost i další následné žádosti. Čl. 41 procedurální směrnice rovněž zdůrazňuje, že tyto výjimky lze učinit pouze tehdy, nepovede-li takové rozhodnutí k navrácení v rozporu se závazky členského státu vyplývajícími z mezinárodního práva (*non-refoulement*).

Zároveň je třeba věnovat pozornost i výjimkám z posuzování žádostí jako žádostí opakovaných, které jsou zakotveny v ustanovení § 11c zákona o azylu. Ve zde popsaných případech se na žádost nenahlíží jako na žádost opakovanou, přestože jde již o druhou žádost konkrétního cizince. Veškeré tyto taxativně stanovené případy mají společný základ, kterým je skutečnost, že v prvním řízení o mezinárodní ochraně daného cizince nedošlo k meritorním přezkumu žádosti. Z tohoto důvodu je třeba při druhé žádosti provést věcné posouzení a nikoli řízení pouze procesně zastavit. K zastavení řízení může dojít z různých důvodů, které jsou vyjmenovány v ustanovení § 25 zákona o azylu. Pro výjimky stanovené v ustanovení § 11c odst. 1 zákona o azylu jsou pak důležité ty důvody pro zastavení řízení, které jsou ze své podstaty považovány za konkludentní zpětvzetí žádosti.¹⁵⁰

Odstavec druhý ustanovení § 11c zákona o azylu je odrazem harmonizace Evropské právní úpravy, konkrétně dublinského nařízení. Základní myšlenka umožnění alespoň jednoho přezkumu věci samé zůstává zachována. Jde ovšem o případy, kdy došlo k přemístění žadatele dle dublinského nařízení.

U odstavce třetího ustanovení § 11c zákona o azylu je řešena situace, kdy je žádost cizince shledána nepřípustnou z důvodu, že země původu žadatele je tzv. bezpečnou zemí. Konkrétně je řešena situace, kdy takového žadatele tato bezpečná země původu nepřijme nazpět. V těchto případech žadatel není ochuzen o věcný přezkum své žádosti, ovšem nemůže legálně pobývat na území státu, který jeho žádost shledal nepřípustnou, ani na území země svého původu. Pro situaci, kdy by cizinec podal opakovanou žádost v době, kdy je již pravomocně rozhodnuto o jeho transferu do jiného členského státu EU dle dublinského řízení (k transferu však ještě nedošlo), je stanoveno, že se tato žádost neposoudí. Nově začaté řízení se usnesením zastaví bez možnosti

¹⁴⁹ Viz ustanovení § 87a zákona o azylu

¹⁵⁰ Chmelíčková, 2016, str. 47 – 49, jde o důvody uvedené v ustanovení § 25 písm. d), e), f), h), j) zákona o azylu

obranu pomocí žaloby. Cizinec dostane možnost uplatnit své právo a tvrdit veškeré jemu svědčící důvody v řízení vedeném příslušným státem po proběhnutí transferu dle dublinského nařízení.

Problematikou vztahu dublinského řízení a konceptu bezpečných třetích zemí se zabýval i SDEU ve věci *Mirza*¹⁵¹. Soud příslušná ustanovení evropské legislativy vyložil tak, že určení příslušné země pro posouzení žádosti v rámci dublinského řízení a transfer cizince nebrání následnému zastavení řízení v takto určeném státě z důvodu konceptu bezpečné třetí země (tedy bez posouzení merita žádosti cizince).

Implementací norem EU došlo ke vzniku zvláštního podtypu řízení o udělení mezinárodní ochrany, a to tzv. rozhodnutí ve zrychleném řízení. Ve zrychleném řízení je možné zamítnout žádost jako zjevně nedůvodnou, přičemž nedochází k posouzení merita věci. Dojde-li v daném řízení k naplnění skutečností uvedených v ustanovení § 16 zákona o azylu, zamítne správní orgán žádost jako zjevně nedůvodnou, aniž by došlo k posouzení merita věci.¹⁵²

Institut zrychleného řízení a zjevně nedůvodných žádostí byl zákonodárci přijat z důvodu narůstajícího počtu žádostí, které byly pouze zneužíváním systému mezinárodní ochrany. Dalším důvodem pro zakotvení tohoto institutu byl stále se zvyšující počet žádostí o mezinárodní ochranu v celé Evropě. V zákonném taxativním výčtu důvodů „zjevné nedůvodnosti žádosti“ se objevují jak důvody věcné, tak důvody procesní. Je-li některý ze zákonem zakotvených důvodů zjevné nedůvodnosti správním orgánem shledán, diskvalifikuje se tím žádost z řádného řízení.¹⁵³ Správní orgán v takovém případě nesmí provést posouzení věci dle ustanovení § 12, § 13, § 14, § 14a, § 14b zákona o azylu. Kdyby toto posouzení správní orgán provedl, bylo by jeho rozhodnutí nezákonné.¹⁵⁴

Není-li shledán důvod k zastavení řízení či k jinému výše popsanému postupu, posuzuje se žádost v meritu věci. V takovém případě dochází k posouzení důvodů, které vedly žadatele o mezinárodní ochranu k odchodu z domovské země. Důvody odchodu jsou zjištěny jednak z doplnění informací k žádosti cizince, upřesněny pak bývají během pohovoru či pohovorů, které jsou s žadatelem vedeny.

3.3 Zjišťování skutkového stavu a dokazování

Dojde-li správní orgán v řízení o podané žádosti o mezinárodní ochranu k závěru, že je třeba žádost posoudit v meritu věci, posoudí důvody odchodu žadatele z domovské země, jejich

¹⁵¹ rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2016, věc C-695/15 PPU, *Mirza*

¹⁵² Šturma, 2006, str. 93

¹⁵³ Kosař, 2010, str. 238 – 240, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Azs 47/2003, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, sp. zn. 7 Azs 124/2004

¹⁵⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 1 Azs 8/2003, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, sp. zn. 4 Azs 35/2003

důvěryhodnost a doložení. Dokazování je nepostradatelnou částí řízení o mezinárodní ochraně, přičemž hlavním účelem dokazování je zjištění materiální pravdy (či minimálně snaha co nejvíce se zjištění materiální pravdy při dokazování přiblížit).

Dokazování v řízení o mezinárodní ochraně vykazuje řadu specifíků oproti dokazování v běžném správním řízení. Žadatel je často schopen unést břemeno tvrzení a označit důkazy prokazující jeho tvrzení, ne vždy je ale schopen tyto důkazy opatřit a předložit. Břemeno tvrzení jako takové leží zcela na žadateli o mezinárodní ochranu. Je v zájmu žadatele, aby uvedl konkrétní důvody, které jej vedly k opuštění vlasti a kvůli kterým se odmítá do země svého původu vrátit.¹⁵⁵ Správní orgán není povinen tyto důvody sám zjišťovat či rozšiřovat. Břemeno důkazní je oproti břemenu tvrzení rozděleno mezi žadatele a rozhodující správní orgán. Vzhledem k časté důkazní nouzi v řízeních o mezinárodní ochraně nelze po žadateli spravedlivě požadovat, aby byl schopen doložit vedle své identity i každou část svého příběhu. Rozdělení důkazního břemene není v zákoně o azylu nijak blíže regulováno.¹⁵⁶ Vycházet lze pouze z ustanovení § 19 odst. 1 zákona o azylu, které dává ministerstvu oprávnění zajišťovat se souhlasem žadatele údaje potřebné pro vydání rozhodnutí od jiných států EU.¹⁵⁷ Judikaturou bylo následně dovozeno, že ani ta skutečnost, že žadatel krom svých tvrzení nedoložil žádné důkazy, nebrání vydání kladného rozhodnutí v dané věci.¹⁵⁸ Jde samozřejmě o ty případy, kdy zároveň nebyl doložen žádný důkaz vyvracející tvrzení žadatele a celý příběh žadatele je dostatečně důvěryhodný.¹⁵⁹

3.3.1 Pohovor

Hlavním důkazním prostředkem v řízení o mezinárodní ochraně, díky kterému dochází k poznání důvodů odchodu žadatele z domovské země, je pohovor. Pohovor je veden mezi žadatelem osobně a pracovníkem ministerstva vnitra. S žadatelem je vždy během řízení veden minimálně jeden pohovor, nebývá ovšem výjimkou, že v řízení, které může trvat i několik let, je pohovorů vedeno s postupem času více. Při pohovoru dochází ke konkretizaci důvodů, které žadatel již uvedl, popřípadě k prvotnímu uvedení důvodů jeho žádosti. Žadatel při pohovoru

¹⁵⁵ Filipová, 2012, str. 104 – 106

¹⁵⁶ Filipová, 2012, str. 106 – 108

¹⁵⁷ Jde pouze i ty státy EU, ve kterých žadatel již dříve podal žádost o udělení mezinárodní ochrany.

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. 5 Azs 66/2008, kde je řečeno: „*Pokud nelze určité tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu doložit, ale ani vyvrátit listinnými či jinými důkazy a žadatel splní podmínky uvedené v čl. 4 odst. 5 směrnice Rady 2004/83/ES, správní orgán je povinen z takového tvrzení vycházet.*“. Tímto rozsudkem byl mj. zakotven test pravděpodobnosti pro zkoumání odůvodněnosti strachu z pronásledování a test reálného nebezpečí pro zkoumání důvodnosti obav z vážné újmy.

¹⁵⁹ O faktorů důvěryhodnosti žadatele je pojednáno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 6 Azs 235/2004, podrobněji Kosář, 2010, str. 397 – 400, k tématu dokazování podrobněji: JURNÍKOVÁ, Jana. K vybraným otázkám dokazování v azylovém řízení. In: Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1489-1473. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 337. ISBN 978-80-210-4733-4.

dostává prostor k vyjádření všech důvodů či obav, které jej k podání žádosti o mezinárodní ochranu vedly. Při pohovoru samotném pak má žadatel rovněž možnost předložit další důkazy ke svým tvrzením. Zda budou důvody a tvrzení žadatele zjištěná při pohovoru shledána důvěryhodnými je z hlediska možnosti úspěchu žadatele stejně důležité jako samotné doložení jeho tvrzení.¹⁶⁰ Kvalita a vypovídací hodnota provedeného pohovoru je zcela zásadní pro další posouzení věci, jak ve vztahu k rozhodnutí ministerstva vnitra, tak ve vztahu k případnému soudnímu rozhodnutí.¹⁶¹ Pohovor samotný je veden pracovníkem ministerstva vnitra, který jej musí vést tak, aby odpovědi žadatele byly dostatečným podkladem pro rozhodnutí. Nestačí vést pohovor v obecné rovině, ale je třeba, aby se pracovník ministerstva vnitra konkrétně dotazoval na každý důvod, který je žadatelem naznačen, a který by po své konkretizaci mohl být důvodem pro udělení mezinárodní ochrany.¹⁶²

Úpravu pohovoru nalezneme rovněž v čl. 14 – 17 procedurální směrnice, kde je akcentována především povinnosti poskytnutí příležitosti k osobnímu pohovoru před vydáním rozhodnutí ve věci. V čl. 14 odst. 2 jsou pak vypočteny situace, kdy pohovor být proveden nemusí. Čl. 34 procedurální směrnice pak říká, že pohovor má být proveden i před rozhodnutím o žádosti jako o nepřípustné, tak aby se žadatel mohl vyjádřit k aplikaci důvodů z čl. 33 procedurální směrnice. Budoucí rozhodnutí o nepřípustnosti tedy není důvodem pro neprovedení osobního pohovoru.

Proces samotného pohovoru není zákonem nijak určen. Jeho průběh je ovšem popsán v příručce k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraných doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany. Pracovník ministerstva vnitra by měl být na pohovor řádně připraven, tak aby byl schopen klást konkrétní dotazy týkající se případu žadatele. Pracovník vedoucí pohovor by měl mít dostatečné znalosti právní úpravy stejně jako reálií týkajících se konkrétního případu daného žadatele. Pohovor je zahajován monologem žadatele, který dostane prostor k tomu, aby nerušeně vyjádřil vše, co považuje za důležité a také, aby vlastními slovy popsal, co jej vedlo k odchodu z domovské země a podání žádosti o mezinárodní ochranu v ČR. Až následně začíná pracovník vedoucí pohovor klást své dotazy. Nejprve jde o otázky k doplnění monologické části pohovoru, následují pak dotazy konfrontující nynější tvrzení žadatele se skutečnostmi, které uvedl dříve, případně s tím, co uvedl při předchozích pohovorech. Dále mohou být tazatelem kladeny dotazy k ověření žadatelem tvrzených skutečností (na reálie daného státu,

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, č.j. 4 Azs 152/2004-36

¹⁶¹ Kosař, 2010, str. 308

¹⁶² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. 6 Azs 50/2003

náboženství, politického hnutí, významná místa apod.).¹⁶³ Jaké dotazy jsou položeny, popřípadě jak jsou takové dotazy formulovány, má z logiky věci značný význam na odpověď žadatele. Osoba vedoucí pohovor by se měla vyvarovat otázek kapciózních či sugestivních, zároveň by měla mít snahu svými otázkami objevit veškeré možné důvody žadatele vedoucí k opuštění vlasti, stejně jako důvody svědčící žadateli pro udělení mezinárodní ochrany v ČR. Vyvstanou-li při pohovoru nesrovnalosti s předchozími tvrzeními žadatele či s faktickým stavem v zemi původu žadatele, je osoba vedoucí pohovor povinna pokusit se o jejich odstranění.¹⁶⁴

Je třeba, aby při pohovoru samotném bylo zohledněno, čím si žadatel o mezinárodní ochranu před podáním žádosti prošel, zda si z domovského státu nenese např. válečná traumata, která by při kladení otázek vyžadovala zvláštní přístup.¹⁶⁵ V článku 15 odst. 3 písm. a) procedurální směrnice je na členské státy kladen požadavek zajistit, aby osoba vedoucí pohovor byla schopná zohlednit osobní a obecné okolnosti žádosti včetně kulturního původu, pohlaví, sexuální orientace, pohlavní identity či zranitelnosti žadatele.

Pohovor je upraven v ustanovení § 23 zákona o azylu. V tomto ustanovení je stanoven účel vedení pohovoru, jímž je zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jde o ověření důvěryhodnosti tvrzení žadatele. K obsahu pohovoru říká čl. 16 procedurální směrnice toliko, že by mělo jít jednak o příležitost doložit rozhodující skutečnosti a veškeré potřebné náležitosti a také o možnost vysvětlení náležitostí chybějících či případných nesrovnalostí.

Přestože je pohovor hlavním důkazním prostředkem v řízení o udělení mezinárodní ochrany, není jeho provedení obligatorní.¹⁶⁶ Je třeba mít na zřeteli, že právní úprava pohovoru je zakotvena rovněž v procedurální směrnici, a to v člancích 14 – 17 a 34. Jako předběžná otázka byla před SDEU řešena možnost neuskutečnění osobního pohovoru v případě, kdy byla žádost zamítnuta jako nepřipustná z důvodu příchodu žadatele z bezpečné země původu. I v takovém případě SDEU shledal, že právo vyplývající v čl. 14 odst. 1 procedurální směrnice nemůže být cizinci upřeno a je třeba provést osobní pohovor.¹⁶⁷ Nejvyšší správní soud naopak shledal¹⁶⁸, že v případě rozhodování o opakované žádosti, není provedení pohovoru nutné (netrvá-li na něm žadatel z důvodů odstranění rozporů).

¹⁶³ Kosař, 2010, str. 313-314

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č.j. 1 Azs 18/2007-55., ve kterém je stanoveno, že zjistí-li správní orgán ve tvrzeních žadatele nesrovnalosti je povinen pokusit se o jejich odstranění. Nedá-li správní orgán žadateli možnost rozpor vysvětlit, je jeho zamítavé rozhodnutí v rozporu s § 3 správního řádu.

¹⁶⁵ Šturma, 2006, str. 90

¹⁶⁶ Viz ust. § 23 odst. 2, 3 zákona o azylu

¹⁶⁷ rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2020, věc C-517/17 Milkijas Addis v. Bundesrepublik Deutschland

¹⁶⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.9.2017, čj. 6 Azs 66/2017 - 49

Pohovor je ze své podstaty výsledkem žadatele. Jde o institut typický pro řízení o mezinárodní ochraně a zároveň o institut atypický pro obecnou úpravu správního řádu.¹⁶⁹ Pohovoru se vedle žadatele může účastnit i jeho zmocněnec či zástupce Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky, žádná z těchto osob ovšem není oprávněna do pohovoru jakkoli zasahovat. Tyto osoby mají pouze právo se po ukončení samotného pohovoru vyjádřit k jeho obsahu.¹⁷⁰

Z každého provedeného pohovoru je učiněn záznam ve formě písemného přepisu, případně zvukového či obrazového záznamu. Písemný protokol je ve své podstatě přepisem otázek a odpovědí. Obsah protokolu je po jeho vyhotovení předložen žadateli k přečtení a potvrzení správnosti jeho obsahu, popřípadě k vyjádření nesouhlasu s obsahem protokolu. Protokol podepisuje žadatel, tlumočník i osoba vedoucí pohovor, a to na každém jeho listu. Úprava protokolu je takto v souladu s čl. 17 procedurální směrnice, který vedle přepisu umožňuje i možnost audio či video záznamu. Případné námitky proti protokolu je třeba uvést bez prodlení.¹⁷¹ V rámci návrhu novely zákona o azylu, č.j. OVA 510/20, má do ust. § 23 zákona o azylu přibýt možnost účastníka řízení vyžádat si provedení audiozáznamu pohovoru. Audiozáznam pohovoru může být dle navrhované novely proveden i z moci úřední.¹⁷²

3.3.2 Ostatní důkazy

Dalšími důkazy, které mohou podpořit tvrzení žadatele, jsou dokumenty, které sám doložil. Žadatel však může důkazy rovněž pouze označit. Doložené dokumenty, kterými může žadatel podpořit svá tvrzení, budou především listiny prokazující příslušnost žadatele k politickým stranám a hnutím, k náboženským skupinám apod. Dále může jít o listiny prokazující předchozí stíhání či uvěznění žadatele státními orgány či jiný nátlak státu vyvíjený na žadatele. V neposlední řadě je třeba jako možný důkazní prostředek zmínit čestné prohlášení žadatele. Zákon o azylu čestné prohlášení zmiňuje hned v několika svých ustanoveních.¹⁷³ Ačkoliv není čestné prohlášení typickým důkazním prostředkem obecné úpravy správního řádu, v řízení o mezinárodní ochraně má své místo.¹⁷⁴

Dalším důkazním prostředkem, který je pro správní orgán důležitý ve vztahu k rozhodnutí, jsou skutečnosti týkající se země původu žadatele. Správní orgán zde zkoumá standardy

¹⁶⁹ Klíma, 2017, str. 140 - 146

¹⁷⁰ Viz ust. § 23 odst. 6 zákona o azylu

¹⁷¹ Čl. 17 odst. 3 procedurální směrnice

¹⁷² Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 23. 8. 2020]. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGL9LWDI>

¹⁷³ Ustanovení § 10 odst. 3, § 23b, § 43 odst. 4, § 78d odst. 3 zákona o azylu

¹⁷⁴ Klíma, 2017, str. 140 - 146

uplatňování lidských práv a obecnou bezpečnostní situaci v zemi původu žadatele. Jde o informace, které správnímu orgánu pomohou vytvořit obraz celkové situace v zemi. Tyto skutečnosti nemusí dokládat žadatel, správní orgán si tyto informace zjistí sám. Jde většinou o oficiální informace o třetích státech, které jsou shromažďovány u vnitrostátních orgánů či mezinárodních organizací. Správní orgán se přitom v rámci informací o zemi původu žadatele soustředí na ty informace, které se týkají důvodů, pro které žadatel zemi opustil. Nashromáždění veškerých podkladů pro rozhodnutí je povinností správního orgánu. Založení dokumentů týkajících se situace v zemi, kam má být žadatel přesunut v rámci dublinského řízení, je podmínkou pro takové rozhodnutí, i když se jedná o stát EU, který je považován za tzv. bezpečnou zemi.¹⁷⁵

Na informace o zemi původu je třeba klást určité požadavky. Na rozdíl od subjektivních tvrzení získaných při pohovoru by informace o zemi původu žadatele měly být zcela objektivní. Mělo by se jednat o informace naplňující jak požadavky na jejich kvalitu, tak na jejich kvantitu. Informace o zemi původu je správní orgán povinen shromáždit v každém řízení, s výjimkou případu, kdy dojde k zastavení řízení z důvodu nepřipustné žádosti.¹⁷⁶ Požadavky na kvalitu informací o zemi původu žadatele se zabývala i judikatura správních soudů. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č.j. 5 Azs 55/2008-71 bylo stanoveno následující: „*při používání informací o zemích původu je nutné dodržovat následující pravidla. Informace o zemi původu musí být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné*“. Tyto požadavky se odrážejí v ustanovení § 23c písm. c) zákona o azylu, kde je stanoveno, že podkladem pro rozhodnutí mají být přesné, aktuální informace z různých zdrojů. Obdobné požadavky přitom na informace o zemi původu stanovuje i judikatura mezinárodních soudů.¹⁷⁷

Získání kvalitních informací o zemi původu v dostatečném množství je důležité pro dodržování principu *non-refoulement*, který je základem konceptu mezinárodní ochrany jako takové. Informace o zemi původu žadatele je třeba z časového hlediska získávat jak k datu odchodu žadatele ze země původu, tak k následnému vývoji (a to i do blízké budoucnosti).¹⁷⁸

¹⁷⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, sp. zn. 5 Azs 229/2016

¹⁷⁶ Filipová, 2012, str. 119-120

¹⁷⁷ rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2007, ve věci Salah Sheekh proti Holandsku, stížnost č. 1948/04, rozsudek ESLP ze dne 28. 2. 2008, ve věci Saadi proti Itálii, stížnost č. 37201/06, rozsudek ESPL ze dne 17. 7. 2008, ve věci NA. proti Velké Británii, stížnost č. 25904/07

¹⁷⁸ Filipová, 2012, str. 120 - 123

Judikatura došla k názoru, že na možnost pronásledování žadatele o mezinárodní ochranu je třeba hledět „optikou budoucí přiměřené pravděpodobnosti“.¹⁷⁹

Informace o zemi původu by měly být získávány z různých zdrojů. Zákon o azylu v ustanovení § 87 odst. 1 říká, že mají-li orgány policie, zpravodajské služby ČR či ministerstvo zahraničních věcí potřebné informace, poskytnou je rozhodujícímu správnímu orgánu. N. Chmelíčková pak uvádí jako jeden z hlavních zdrojů informací vládní mezinárodní organizace jako je UNHCR a nevládní mezinárodní organizace, jako je Human Rights Watch, Amnesty International nebo Freedom House. Informace mohou být dále přebírány i od cizích států (např. Home Office Velké Británie či ministerstvo zahraničí USA).¹⁸⁰ Judikaturou bylo dovozeno, že je v rámci objektivit získaných informací třeba, aby tyto byly potvrzeny z různých zdrojů. Informace by přitom neměly pocházet pouze z vnitrostátních vládních zdrojů, ale i ze zdrojů mezinárodních a nezávislých.¹⁸¹

V neposlední řadě mohou být podkladem pro rozhodnutí v řízení o mezinárodní ochraně informace pocházející ze soudních řízení. Bylo-li s žadatelem v minulosti vedeno soudní řízení o přípustnosti vydání či o uložení trestu vyhoštění, mohou veškeré soudem nashromážděné podklady sloužit podkladem pro rozhodnutí ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra ovšem není názory vyslovenými příslušným soudem vázáno.¹⁸²

Získávání a hodnocení důkazních prostředků je v řízení o mezinárodní ochraně obtížnější, proto není neobvyklou situací vznik důkazní nouze. V případech důkazní nouze, kdy nelze tvrzení žadatele doložit a zároveň ani sám správní orgán nezíská informace dokládající žadatelova tvrzení, avšak nejsou pochybnosti o důvěryhodnosti žadatele, je třeba uplatnit zásadu v pochybnostech ve prospěch žadatele.¹⁸³

3.4 Rozhodnutí v řízení o mezinárodní ochraně

Cílem celého řízení o mezinárodní ochraně je vydání rozhodnutí. Řízení o mezinárodní ochraně primárně směřuje k vydání meritorního rozhodnutí. Jakými způsoby může být v řízení o mezinárodní ochraně rozhodnuto upravuje ustanovení § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Řízení nemusí nutně vyústit vydáním meritorního rozhodnutí. Obecně lze způsoby ukončení řízení rozdělit následovně: 1) zastavení řízení, 2) rozhodnutí vydané ve zrychleném řízení, kdy dojde

¹⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č.j. 2 Azs 71/2006-82, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č.j. 5 Azs 66/2008-70

¹⁸⁰ Chmelíčková, 2016, str. 85 - 86

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2007, č.j. 2 Azs 128/2006-65

¹⁸² Chmelíčková, 2016, str. 86

¹⁸³ Šturma, 2006, str. 92, jde o zásadu *in dubio pro reo*, jejíž uplatnění bylo dovozeno i judikaturou NSS viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 4 Azs 264/2005

k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, 3) udělení či neudělení mezinárodní ochrany v běžném řízení o mezinárodní ochraně.¹⁸⁴

V čl. 11 procedurální směrnice je o rozhodnutí stanoveno, že má být vydáváno písemně, má být řádně odůvodněno a má obsahovat poučení o opravných prostředcích.

Rozhodnutí v řízení o mezinárodní ochraně je vždy rozhodnutím *in personam*. Jde o rozhodnutí týkající se právního a osobního statusu žadatele. Žadateli rozhodnutím o udělení mezinárodní ochrany vznikají konkrétní práva a povinnosti. Vzniknuvší oprávnění žadatele jsou ze své podstaty nepřenositelná. Při zjišťování, zda jde o rozhodnutí deklaratorní či konstitutivní, je třeba nahlédnout do právních předpisů na evropské i vnitrostátní úrovni. V kvalifikační směrnici v bodu 21 preambule nalezneme konstatování, že přiznání postavení uprchlíka je aktem deklaratorním. V ustanovení § 2 odst. 2 a 3 zákona o azylu je pak stanoveno, že azylantem je ten, komu byl azyl dle zákona udělen, stejně tak osobou požívající doplňkové ochrany je ten, komu byla doplňková ochrana udělena. Povaha rozhodnutí není z textu zákona zcela zřejmá. Odpověď lze dále hledat v komentářové literatuře k ust. § 67 SŘ, kde je pojednáno o správním rozhodnutí. Jako příklad konstitutivního rozhodnutí, kterým se zakládají mění nebo ruší práva a povinnosti, je zde uvedeno právě rozhodnutí o udělení azylu.¹⁸⁵ Rozhodnutí o mezinárodní ochraně je tedy spíše rozhodnutím konstitutivním (až přiznáním statusu vznikají žadateli práva a povinnosti související s postavením držitele mezinárodní ochrany).¹⁸⁶

Rozhodnutí v řízení o udělení mezinárodní ochrany je vydáváno na základě skutečností, které tvrdil žadatel, důkazů, které žadatel předložil, a skutečností, které zjistil správní orgán. Podklady pro vydání rozhodnutí jsou upraveny v ustanovení § 23c zákona o azylu. Jedná se o výčet demonstrativní, ve kterém jsou uvedeny základní podklady. Jako podklad pro rozhodnutí je zde uvedena žádost samotná včetně údajů k jejímu doplnění, protokol o pohovoru, informace o státu původu žadatele a výsledek lékařského vyšetření (k prokázání známek pronásledování či vážné újmy). Je třeba přihlídnout rovněž k obecné zásadě dokazování ve správním řízení zakotvené v ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu, dle které lze k provedení důkazu užít všech důkazních prostředků vhodných k prokázání stavu věci.

V zákoně o azylu není upravena koncentrace řízení. Na řízení o mezinárodní ochraně se tudíž aplikuje ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu, dle kterého lze činit důkazní návrhy až do vydání samotného rozhodnutí. Rozhodující orgán je povinen veškeré nashromážděné důkazy

¹⁸⁴ Filipová, 2012, str. 133-135

¹⁸⁵ JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4., str. 417.

¹⁸⁶ srov. Filipová, 2012, str. 133-135

uložit do správního spisu tak, aby se s nimi mohl žadatel seznámit ještě před vydáním rozhodnutí.¹⁸⁷ Správní orgán má povinnost žadatele vyzvat a tím ho informovat o jeho možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí (a to i před rozhodnutím procesním).¹⁸⁸ Náležité odůvodnění rozhodnutí a jeho kvalita, stejně jako kvalita řízení předcházejícího, jsou úzce spjaty s právem na spravedlivý proces a s objektivitou rozhodovací činnosti správního orgánu.¹⁸⁹

Obecné požadavky na rozhodnutí jsou zakotveny v obecné právní úpravě – ve správním řádu v ustanovení § 68. Zde je stanoveno, že rozhodnutí musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Z celého rozhodnutí nabývá právní moci a vykonatelnosti pouze výrok. Ve výroku rozhodnutí je pak uvedeno, zda je žadateli udělena mezinárodní ochrana, a pokud ano, pak je zde rovněž uvedeno, o jakou z forem mezinárodní ochrany se jedná. Případně je ve výroku uvedeno, že není žadateli udělena žádná z forem mezinárodní ochrany, z jakého důvodu (uvedeného v ust. § 16 zákona o azylu) je žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, případně že je řízení zastaveno a z jakého zákonného důvodu se tak stalo. V případě rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany musí výrok obsahovat i lhůtu na niž se doplňková ochrana prodlužuje.¹⁹⁰ V rozhodnutí musí být dále uvedeno vyjádření rozhodujícího orgánu ke všem druhům mezinárodní ochrany. Pro případ udělení doplňkové ochrany zde musí být uvedeno, z jakého důvodu nedošlo k udělení azylu.¹⁹¹

V rámci řádného odůvodnění rozhodnutí o mezinárodní ochraně je třeba, aby rozhodující správní orgán vzal v úvahu jak skutečnosti svědčící pro neudělení mezinárodní ochrany, tak skutečnosti svědčící ve prospěch žadatele. Hodnocení důkazů podléhá i v tomto řízení zásadě volného hodnocení důkazů. Odůvodnění rozhodnutí musí být vztaženo ke konkrétnímu případu žadatele, nepostačí odůvodnění rozhodnutí týkající se země původu žadatele v obecné rovině.¹⁹² Řádné odůvodnění je důležité jak z hlediska právní jistoty žadatele, přesvědčivosti celého rozhodnutí, tak i pro případný soudní přezkum. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí jsou zakotveny v ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat rekapitulaci nashromážděných podkladů, úvahy rozhodujícího správního orgánu učiněné při hodnocení jednotlivých podkladů i vyjádření, jak se správní orgán vypořádal s námitkami a návrhy žadatele.¹⁹³

¹⁸⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, sp. zn. 5 Azs 229/2016

¹⁸⁸ Klíma, 2017, str. 151 – 152, srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1é. 9. 2009, č.j. 9 Azs 33/2009-95

¹⁸⁹ Klíma, 2017, str. 150 - 151

¹⁹⁰ Filipová, 2012, str. 135 - 138

¹⁹¹ Viz postup při udělování některé z forem mezinárodní ochrany ust. § 14a odst. 1 zákona o azylu.

¹⁹² Klíma, 2017, str. 150 – 152

¹⁹³ Filipová, 2012, str. 135 - 138

Posledním obligatorní částí rozhodnutí je poučení. Dle obecné právní úpravy správního řádu, má správní orgán povinnost poučovat pouze o řádných opravných prostředcích.¹⁹⁴ V řízení o mezinárodní ochraně není ovšem žádný řádný opravný prostředek ustanoven. Proti rozhodnutí se nelze odvolat či podat rozklad. Jedinou možností obrany neúspěšného žadatele je možnost podat do 15 dní žalobu k příslušnému krajskému soudu v souladu s ust. § 32 zákona o azylu. Přestože požadavek na poučení o možnosti podat správní žalobu ze zákonné úpravy nevyplývá, v praxi se tohoto poučení neúspěšným žadatelům dostává.

¹⁹⁴ Ust. § 68 odst. 5 správního řádu

4 O právním prostředku nápravy v řízení o mezinárodní ochraně

4.1 Obecné pojednání o právním prostředku nápravy

Základní obecná ustanovení o právním prostředku nápravy v řízení o mezinárodní ochraně, tj. o správní žalobě, nalezneme v soudním řádu správním, *lex specialis* pak představuje zákon o azylu. Hovoříme-li o právním prostředku nápravy v řízení o mezinárodní ochraně, pak je třeba tento odlišit od opravného prostředku dle definic obecného práva správního.¹⁹⁵ V řízení o mezinárodní ochraně je vžitý pojem účinný opravný prostředek, s tím že atribut účinnosti je třeba vnímat z pohledu účastníka řízení. Ve věcech mezinárodní ochrany, kde je předmětem řízení ochrana základních lidských práv, by měl být na účinnost přezkumu kladen velký důraz. Případné pochybení soudce ve věcech azylu může vést až k újmě na zdraví či životě žadatele. Vedle procedurální směrnice je právo na účinný prostředek opravy zakotveno rovněž v ustanovení čl. 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Účel je stejný, tedy zabránit porušování nejdůležitějších lidských práv. Ze soudního řádu správního je pro soudní řízení ve věci mezinárodní ochrany nejdůležitější část III. hlava II. díl I – řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Rovný přístup k opravným prostředkům je jedním z atributů spravedlivého řízení, a to vedle zásady rovnosti před zákonem a zásady rovného přístupu k soudům. Právo na účinný opravný prostředek znamená pro žadatele o mezinárodní ochranu minimální procesní záruku jeho základních lidských práv.

Požadavky tvořící právo na účinný opravný prostředek lze rozdělit na ty, které mají být dodržovány rovněž i v řízení před správním orgánem, jako je nezávislost a nestrannost rozhodujícího orgánu, kompetence rozhodujícího orgánu, možnost překonání jazykové bariéry, přiměřené lhůty, právní pomoc či právo na písemné vyhotovení rozsudku. A dále na požadavky typické pouze pro část soudního přezkumu řízení o mezinárodní ochraně.

V obecné rovině lze hovořit o dvou základních funkcích opravného prostředku. První funkcí opravného prostředku je záruka zabránění omylu v rozhodování. V druhé rovině pak řízení o opravném prostředku přispívá k zajištění správnosti a konzistentnosti rozhodovací praxe.

Proti rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany nelze podat řádný opravný prostředek. Žaloba je skutečně jediným možným prostředkem opravy předchozího správního rozhodnutí a obrany neúspěšného žadatele. Vzhledem k nemožnosti podat odvolání, rozklad, zahájit obnovu řízení či přezkumné řízení je třeba klást si otázku, zda žaloba, tak jak je upravena

¹⁹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9. s. 138, dle kterého je opravný prostředek „*právní nástroj, který má k dispozici účastník řízení k tomu, aby vyjádřil nespokojenost s rozhodnutím a požádal o jeho přezkoumání*“.

v zákoně o azylu, zajišťuje naplnění požadavku práva na účinný opravný prostředek (někdy též efektivní opravný prostředek). SDEU ve svém rozsudku Puškár¹⁹⁶ vyslovil názor, že konkrétní úprava opravného prostředku ve věci mezinárodní ochrany může v určitých případech představovat omezení práva na účinný prostředek nápravy před soudem.

V ustanovení § 31a zákona o azylu je řečeno, že rozhodnutí ministerstva vnitra nabývá právní moci dnem doručení účastníkovi řízení. Jedinou možností nápravy, kterou zákon o azylu připouští a upravuje, je možnost podat ve lhůtě 15 dní ode dne doručení rozhodnutí¹⁹⁷ žalobu dle ustanovení § 32 zákona o azylu. Lhůta pro podání žaloby je významně kratší oproti obecné lhůtě z ust. § 72 soudního řádu správního, která činí dva měsíce. Ustanovení o 15 denní lhůtě bylo podrobena přezkumu Ústavního soudu, přičemž Ústavní soud neshledal v kratší lhůtě rozpor s ústavním pořádkem a deklaroval 15 denní lhůtu jako dostatečně dlouhou pro uplatnění práva cizince.¹⁹⁸ Procedurální směrnice pak ve vztahu ke lhůtám říká v čl. 46 odst. 4, že lhůty mají být přiměřené a nesmějí znemožňovat nebo nepřiměřeně zatěžovat přístup žadatele k účinnému opravnému prostředku. S ohledem na znění procedurální směrnice je tedy otázkou, zda je 15 denní lhůta dostatečně dlouhá. SDEU vyslovil v rozsudku Diouf¹⁹⁹ názor, že je v zájmu účastníků, aby bylo o jejich žádosti rozhodnuto co nejdříve. Pro zkrácená řízení pak dokonce zhodnotil 15 denní lhůtu jako dostatečnou.²⁰⁰ Stejný názor pak zastal i NSS ve svém rozsudku²⁰¹, kdy zhodnotil předmětnou úpravu jako sledující daný cíl efektivního a urychleného řízení. O diskutabilnosti 15 denní lhůty svědčí v neposlední řadě i návrh novely zákona o azylu, č.j. OVA 510/20, kde je lhůta k podání správní žaloby prodloužena na 30 dní, s tím že 15 denní lhůta zůstává pro případy vypočtené (zjevně nedůvodné žádosti, zastavení řízení, atp.).²⁰² Kratší lhůta k podání žaloby je zákonodárcem odůvodněna zájmem na co nejrychlejším dokončení azylových řízení a konečném určení statutu žadatele.

Žaloba se podává k příslušnému krajskému soudu, přičemž místní příslušnost je určena dle hlášeného pobytu žadatele.²⁰³ Jde o úpravu odlišnou od obecné úpravy v rámci soudního řádu

¹⁹⁶ rozsudek SDEU ze dne 27. 9. 2017, věc C-73/16, Puškár

¹⁹⁷ Dle dříve platné právní úpravy byla pro některé případy stanovena pouze lhůta 7 denní, ta byla Ústavním soudem ovšem následně označena za protiústavní pro rozpor s čl. 36 odst. 2 LZPS, podrobněji Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09

¹⁹⁸ nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09

¹⁹⁹ rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2011, věc C-69/10 Samba Diouf

²⁰⁰ rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2011, věc C-69/10 Samba Diouf, bod 67

²⁰¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2017, č.j. 2 Azs 60/2017 – 48, bod 25

²⁰² Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 23. 8. 2020]. Dostupné online ne: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGL9LWDI>

²⁰³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2007, sp. zn. 2 Azs 15/2007, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2007, sp. zn. 3 Azs 106/2006

správního, který místní příslušnost soudů u správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu určuje podle sídla správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni. Speciální úprava místní příslušnosti byla na místě proto, že při aplikaci obecného pravidla by byl vždy příslušný tentýž soud, a to Městský soud v Praze, který by byl veškerým nápadem azylových věcí vážně přetížen.

Dle ustanovení § 31 odst. 2 soudního řádu správního rozhoduje o žalobách ve věcech mezinárodní ochrany specializovaný samosoudce.

Důležitou součástí práva na účinný prostředek nápravy je odkladný účinek. Bylo-li by v opravném řízení shledáno například porušení principu *non-refoulement*, aniž by byl přiznán odkladný účinek, došlo by ještě před tímto rozhodnutím k navrácení cizince do země, kde mu hrozí mučení či jiné kruté nebo nelidské zacházení a celý princip opravného prostředku by zůstal pouze proklamativním. Odkladný účinek je zárukou skutečné účinnosti opravného prostředku, protože účinnost znamená skutečné uplatnění a skutečnou ochranu žadatele, a to nikoli pouze v teoretické rovině.

Zákon o azylu přiznává podané žalobě ve většině případů odkladný účinek.²⁰⁴ Přiznání odkladného účinku pro účastníka řízení znamená, že tomuto zůstává postavení žadatele o mezinárodní ochranu se všemi oprávněními s tímto postavením spojenými. Pokud zákon podání žaloby odkladný účinek nepřiznává, má neúspěšný žadatel možnost o přiznání odkladného účinku požádat spolu s podáním žaloby.²⁰⁵ Přiznání odkladného účinku již ze zákona je znovu speciální úpravou danou v zákoně o azylu oproti obecné úpravě soudního řádu správního, který hovoří pouze o možnosti žádosti o přiznání odkladného účinku. Speciální pravidlo má v soudním řízení o mezinárodní ochraně své logické místo. Pokud by byli žadatelé nuceni k podání žádosti o přiznání odkladného účinku ve všech případech (nebyl by přiznán odkladný účinek ze zákona), téměř všichni by tak beze sporu učinili. Tím by došlo k masivnímu nárůstu agendy pro příslušné správní soudy, které by vedle žalob samotných musely rozhodovat v totožném množství i o žádostech o přiznání odkladného účinku.²⁰⁶ V horším případě by pak neúspěšní žadatelé podávali žádosti nové (opětovně).

Procedurální směrnice v čl. 46 odst. 5 říká, že členské státy umožní žadatelům setrvat na území, dokud neuplyne lhůta k podání opravného prostředku, pokud toto právo uplatní, pak do rozhodnutí o opravném prostředku.²⁰⁷ SDEU se odkladnému účinku věnoval ve věci *Abdida*²⁰⁸,

²⁰⁴ Podrobněji v ust. § 32 odst. 2 zákona o azylu.

²⁰⁵ O přiznání či nepřiznání odkladného účinku musí soud rozhodnout do 30 dní dle § 73 odst. 4 soudního řádu správního.

²⁰⁶ Kosař, 2010, str. 348 - 349

²⁰⁷ Čl. 46 odst. 5 procedurální směrnice

²⁰⁸ rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, věc C-562/13, *Abdida*

kde řekl, že existence institutu odkladného účinku spojeného s podáním opravného prostředku je třeba z důvodu naplnění principu *non-refoulement*. V novějším rozsudku SDEU²⁰⁹ je pak vysloven názor, že čl. 46 odst. 5 procedurální směrnice nebrání vnitrostátní právní úpravě, která s podáním opravného prostředku nespojuje automatický odkladný účinek.

Zákon o azylu dále stanovuje pro některé vymezené případy zvláštní lhůty pro rozhodnutí. V první řadě je třeba uvést, že žaloby ve věci mezinárodní ochrany jsou v ustanovení § 56 odst. 3 soudního řádu správního zařazeny do tzv. režimu přednostního rozhodování. Z tohoto zákonného požadavku jasně vyplývá požadavek na rychlost řízení. Přednostní rozhodování ovšem nesmí být činěno na úkor efektivity řízení.

Mimo obecný požadavek přednostního rozhodování zákon o azylu upravuje tři různé situace, ve kterých je lhůta pro rozhodnutí určena pevně. Jde o situaci střetu azylového a extradičního řízení. Judikaturou Ústavního soudu²¹⁰ bylo stanoveno, že v takových případech má azylové řízení přednost před řízením extradičním. Je tudíž zapotřebí nejprve dokončit řízení o azylu. Pevně stanovená lhůta pro rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany zde činí 60 dní. Druhou situací je soudní přezkum v případě zajištění žadatele. Neúspěšný žadatel je v těchto případech omezen na svobodě a je třeba, aby jeho zajištění trvalo, co nejkratší dobu. I v tomto případě je stanovena pevná lhůta pro rozhodnutí v délce 60 dní. Třetí skupinou případů, pro které jsou stanoveny pevné lhůty pro rozhodnutí soudu, jsou případy dublinského řízení.²¹¹

Dalším institutem, který má svou speciální úpravu oproti běžnému správně-soudnímu řízení v zákoně o azylu, je zastavení řízení. Specifické důvody pro zastavení soudního řízení jsou zakotveny v ustanovení § 33 zákona o azylu. I soudní řízení o mezinárodní ochraně je řízením zahajovaným na návrh, i zde má řízení v rukou žalobce, který může svým zpětvzetím celé řízení zastavit.²¹² Další možností zastavení řízení dle obecné úpravy soudního řádu správního je zastavení řízení v případě uspokojení žalobce dle ustanovení § 47 písm. b) soudního řádu správního. Ostatní důvody pro zastavení řízení pak reguluje zákon o azylu. Ustanovení § 33 zákona o azylu stanovuje zastavení řízení pro případ, že žadatel o mezinárodní ochranu zemřel. Dále je zde uveden důvod udělení státního občanství ČR či jiného státu EU žadateli o mezinárodní ochranu. Zároveň jsou zde pod písmeny b) a e) uvedeny podobné důvody týkající se pobytu žadatele. Oba důvody lze shrnout tak, že k zastavení řízení dojde, pokud se žadatel nezdržuje na

²⁰⁹ rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2018, věc C – 180/17, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Effet suspensif de l'appel)

²¹⁰ náleží Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 665/11

²¹¹ Chmelíčková, 2016, str. 104 - 107

²¹² Viz ust. § 37 odst. 4 soudního řádu správního, § 47 písm. a) soudního řádu správního

nahlášené adrese nebo jeho místo pobytu nelze zjistit. Posledním důvodem pro zastavení řízení je pak vstup žadatele na území cizího státu.

4.2 O soudním přezkumu krajským soudem

Přezkum napadeného rozhodnutí probíhá v tzv. plné jurisdikci.²¹³ K transpozici požadavku plné jurisdikce se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č.j. 1 As 32/2006-99, kde deklaroval dostatečnost ustanovení § 77 odst. 2 soudního řádu správního, coby naplnění požadavku plné jurisdikce. Konkrétně NSS svůj názor vyjádřil takto: „*Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám.*“.

Při uplatnění práva na opravný prostředek není zcela vyjasněna situace uvádění nových skutečností v řízení před soudem. Obecné ustavení § 75 soudního řádu správního říká, že soud vychází z právního a skutkového stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu. Judikatura NSS ovšem našla cestu odchýlení se od tohoto pravidla ve prospěch žadatelů o mezinárodní ochranu. Výjimkou z výše uvedeného pravidla je případ, kdy je toto pravidlo prolomeno jinou normou, která má aplikační přednost.²¹⁴ Důvodů, pro něž je možné přihlídnout i k nově tvrzeným důvodům a skutečnostem, existuje více. Dle názoru Ústavního soudu je vždy třeba zkoumat konkrétní situaci a nikoli paušalizovaně postupovat dle ust. § 75 odst. 1 soudního řádu správního.²¹⁵ Díky této judikatuře dochází ke sblížení tuzemské právní úpravy a čl. 46 procedurální směrnice, dle kterého by soudy měly posuzovat věc v kontextu aktuální situace, ale hlavně by dle čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice mělo jít o úplné *ex nunc* posouzení. K tomuto ustanovení procedurální směrnice zaujaly tuzemské soudy následující poněkud restriktivní postoj. Dle názoru Nejvyššího správního soudu, nelze aplikaci čl. 46 procedurální směrnice brát jako oporu pro bezbřehé rozšíření žadatelem vyličených skutečností v řízení před soudem, jde o prostředek zamezující chybnému rozhodnutí v případech, kdy v mezičase dojde ke změně poměru

²¹³ Soud posuzuje jak právní, tak skutkový stav věci, za účelem jehož zjištění může provádět dokazování.

²¹⁴ Klíma, 2017, str. 158, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, sp. zn. 5 Azs 3/2011, v tomto rozsudku je za pravidlo s aplikační předností stanoven závazek dodržování principu *non-refoulement*. či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7.5.2015, č.j. 7 Azs 92/2015 – 27; v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2015, č.j. 5 Azs 100/2014 – 63 ovšem NSS přiznal, že po nabytí účinnosti procedurální směrnice se situace změnila.

²¹⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16

v zemi původu žadatele.²¹⁶ V rozporu s touto tuzemskou judikaturou je pak novější rozsudek Ahmedbekova SDEU²¹⁷, který naopak zdůrazňuje, že čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice je třeba vykládat v tom smyslu, že soud rozhodující o opravném prostředku je povinen přijmout veškeré údaje, s výjimkou těch, které byly uplatněny až v pozdní fázi řízení o opravném prostředku.

Co se týče šíře přezkumu správních soudů, i zde je třeba upozornit na čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, který požaduje úplné *ex nunc* posouzení. Otázkou rozsahu přezkumu se zabýval i SDEU.²¹⁸ V rozsudku Alheto SDEU dochází k závěru, že co se šíře přezkumu týče, je oprávněn posoudit jak skutečnosti, které zohlednil již správní orgán (či je zohlednit mohl), tak skutečnosti, které nastaly až po přijetí rozhodnutí tímto orgánem.²¹⁹ V bodu 114 rozsudku Alheto je dále uvedeno, že soud musí dát účastníkovi možnost vyjádřit se, mohou-li mít nové skutečnosti na něj negativní vliv. Může-li vést řízení o opravném prostředku ke zhoršení žadatelova postavení, pak lze dovodit, že soud není vázán žalobními body.²²⁰

Neúspěšný žadatel má sice možnost žalobní body doplnit i po podání žaloby, tato jeho možnost je ovšem limitována 15-denní lhůtou pro podání žaloby.²²¹ Po této lhůtě lze žalobní body již pouze lépe specifikovat doplněním žaloby, nelze již ovšem uvádět důvody nové. K žalobním bodům jako takovým (k povinnosti uvést alespoň jeden žalobní bod) pak NSS ve svém rozsudku²²² uvedl, že *„Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že požadavek, aby žaloba obsahovala alespoň jeden žalobní bod, neklade na jednotlivce nepřiměřené nároky, když zároveň zajišťuje dodržení základních zásad práva na spravedlivý proces, a to zásadu rovnosti zbraní, právní jistotu a efektivitu soudního řízení.“*

Dikce ust. § 75 SŘS neodpovídá čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, tento rozpor je od nabytí účinnosti procedurální směrnice řešen přímým účinkem netransponovaného znění procedurální směrnice. Otázkou zůstává aplikace čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice českými soudy v praxi a náročnost takového postupu.²²³ Návrh novely zákona o azylu, č.j. OVA 510/20,

²¹⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 10 Azs 194/2015 – 32

²¹⁷ rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 2018, věc C-652/16, Ahmedbekova

²¹⁸ Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, věc C-585/18, Alheto; rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 2018, věc C-652/16, Ahmedbekova

²¹⁹ Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, věc C-585/18, Alheto, 4. bod závěru, podrobněji: KRÁLOVÁ, Alžbeta. Rozsah soudního přezkumu v azylových věcech po rozsudku Alheto. In KOŠIČIAROVÁ Soňa. Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2019. s. 112-131, 21 s. ISBN 978-80-568-0188-8.

²²⁰ Podrobněji KRÁLOVÁ, Alžbeta. Opravné prostředky v cizineckém právu [online]. Brno, 2020 [cit. 2020-08-20]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/xlem8/>>. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková., str.46

²²¹ Viz ust. § 71 odst. 2 soudního řádu správního

²²² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2017, č.j. 2 Azs 60/2017 – 48, bod 28

²²³ Podrobněji JURNÍKOVÁ, Jana a Alžbeta KRÁLOVÁ. Dokazování v kontextu požadavku na úplný a ex nunc přezkum v azylovém řízení: nové výzvy (nejenom) pro české správní soudy? In Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Bratislavské právnické fórum 2015“. 2016. s. 341-349;

výše řešenou problematiku akcentuje pouze toliko, když uvádí „*Při posuzování žaloby ve věci mezinárodní ochrany krajský soud zohlední i nové důležité skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva, jedná-li se o takové skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy; v tomto rozsahu není soud vázán žalobními body.*“²²⁴

Krajský soud nemá dle ust. § 78 SŘS možnost rozhodnout přímo o udělení některé z forem mezinárodní ochrany, má pouze možnost rozhodnutí ministerstva vnitřně zrušit a přikázat ministerstvu vnitřně ve věci znovu rozhodnout (v souladu s kasačním principem).²²⁵ Taková vnitrostátní právní úprava ovšem neodpovídá znění čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, který říká, že členské státy zajistí úplné *ex nunc* posouzení jak skutkové tak právní stánky věci, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany. Právě z dikce „případné posouzení potřeby mezinárodní ochrany“ lze dovodit možnost přímého rozhodnutí o mezinárodní ochraně. Není ovšem zřejmé, zda jde o možnost či povinnost členských států. SDEU ve svém rozsudku *Torubarov*²²⁶ dovodil povinnost soudu rozhodnout přímo o udělení mezinárodní ochrany v případě, kdy správní orgán nebude respektovat soudem již jednou vyslovený názor v dané věci, a to i pro případ, kdy takový postup vnitrostátní právní úprava neumožňuje. Správní orgán má možnost odchýlit se od soudem vysloveného názoru ve věci pouze v případě, kdy takové odchýlení lze odůvodnit novými okolnostmi. SDEU tedy nedovodil povinnost členských států dát orgánům rozhodujícím o opravném prostředku možnost přímého rozhodování o udělení mezinárodní ochrany. Takovou možnost dovodil pouze pro případ nerespektování jednou vysloveného názoru. Svůj názor pak SDEU znovu jasně vyjádřil v rozsudku *PG*.²²⁷

Krajské soudy tedy sice při svém prvním rozhodnutí ve věci nemohou přímo udělit mezinárodní ochranu žadateli, mohou ovšem vyslovit závazný právní názor a stanovit správnímu orgánu povinnost rozhodnout určitým způsobem.²²⁸

JURNÍKOVÁ, Jana a ALŽBETA KRÁLOVÁ. Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? *Časopis pro právní vědu a praxi, Masarykova univerzita*, 2016, roč. 24, č. 2, s. 131-141. ISSN 1210-9126.

²²⁴ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 23. 8. 2020]. Dostupné online ne: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGL9LWDI>

²²⁵ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-7201-887-1. str. 185

²²⁶ rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, věc C-556/17, *Torubarov*

²²⁷ rozsudek SDEU ze dne 19. 5. 2020, věc C – 406/18, *PG v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*

²²⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2020, čj. 5 Azs 105/2018 - 46

4.3 Kasační stížnost

Aby bylo pojednání o účinném opravném prostředku kompletní, je třeba zmínit také kasační stížnost. Úpravu potřebnou pro podání kasační stížnosti a následné řízení o ní nalezneme v obecné úpravě soudního řádu správního. Zákon o azylu problematiku kasační stížnosti v řízení o mezinárodní ochraně opravuje pouze minimálně. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu, který je možné podat ve lhůtě dvou týdnů od doručení rozhodnutí. Kasační stížnost musí splňovat obsahové i formální náležitosti.²²⁹

Speciálním institutem pro kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany je tzv. institut nepřijatelnosti upravený v ustanovení § 104a soudního řádu správního.²³⁰ Citované ustanovení říká, že jestliže kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, bude NSS odmítnuta pro nepřijatelnost. Přijatelné jsou především kasační stížnosti řešící právní otázky dosud zcela či alespoň z části nevyřešené. Tímto ustanovením zákonodárce podstatně stěžuje přístup běžného neúspěšného žadatele k přezkumu Nejvyšším správním soudem. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany budí po celou dobu své existence živou debatu.²³¹ Ústavní soud ovšem zastává názor že omezením přístupu k mimořádnému opravnému prostředku (kasační stížnost) z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo není. Pouze výjimečně by takové omezení mohlo představovat zásah do práva na spravedlivý proces zneužitím soudního uvážení.²³² Polemiku nad vhodností ustanovení o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti uvedl i NSS ve svém rozsudku č.j. 10 Azs 252/2017 - 43²³³, kde shrnuje nedořešenost dané otázky. I přestože více instancní správní soudnictví není zakotveno ani ústavním pořádkem, právem Evropské unie či právem mezinárodním, nelze pouze z tohoto dovozovat oprávněnost značného omezení při podávání kasační stížnosti. Je třeba hodnotit, zda takový stav není v rozporu s právem na účinný opravný prostředek či zda není v rozporu se zásadou ekvivalence či efektivity.²³⁴ SDEU ve svém rozsudku *Belastingdienst v. Toeslage*²³⁵

²²⁹ Viz ust. § 103 a § 106 soudního řádu správního

²³⁰ Podrobněji: JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 937.

²³¹ O důvodech přijetí podrobněji: BOBÁK, Martin a Michal HÁJEK. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In Molek, P., Kandalec, P., Valdhans, J.. Dny práva 2014 - Days of Law 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 47 - 76, 30 s. ISBN 978-80-210-7901-4.

²³² usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06, usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1406/18, usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2283/11

²³³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č.j. 10 Azs 252/2017 – 43

²³⁴ Podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č.j. 10 Azs 252/2017 – 43

²³⁵ rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2018, věc C – 175/17, *Belastingdienst v. Toeslage*, bod 34

souhlasí s tezí, že právo EU nevyžaduje existenci dvoustupňového řízení (ve věci účinného prostředku nápravy), zdůrazňuje pouze nutnost existence prostředku nápravy před soudem.

Návrh novely zákon o azylu, čj. OVA 510/20, pak k institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti ze SŘS přidává další omezení, a to ustanovení dle něhož je kasační stížnost nepřipustná ve věcech další opakované žádosti, zastavení řízení dle ust. § 25 písm. a) a v případě, kdy v době lhůty pro podání kasační stížnosti nemá žadatel povolen vstup na území.²³⁶

Kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany stejně jako podání žaloby samotné nepodléhá poplatkové povinnosti. Odkladný účinek má podání těch kasačních stížností, pokud byl odkladný účinek přiznán u správní žaloby.²³⁷ Stěžovatel musí být dle ustanovení § 105 odst. 2 soudního řádu správního zastoupen při podání kasační stížnosti a v řízení o ní advokátem. Nejvyšší správní soud je vázán jak rozsahem kasační stížnosti, tak v ní uplatněnými důvody.²³⁸ V řízení před Nejvyšším správním soudem již není možné uplatnit nové skutečnosti, které nastaly po pravomocném rozhodnutí správního soudu prvního stupně.²³⁹

²³⁶ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 23. 8. 2020]. Dostupné online ne: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGL9LWDI>

²³⁷ Viz ust. § 32 odst. 5 zákona o azylu

²³⁸ Viz ust. § 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního

²³⁹ Viz ust. § 109 odst. 5 soudního řádu správního

Závěr

Tato diplomová práce si kladla za cíl zodpovědět pomocí deskriptivní a analytické metody hned několik otázek ohledně řízení o mezinárodní ochraně. Lze konstatovat, že pro odpověď na každou z těchto otázek bylo třeba všech částí této diplomové práce, které jsou do značné míry provázané.

K posouzení naplnění prvního cíle práce, tj. zodpovězení otázky, zda je úprava v oblasti řízení o mezinárodní ochraně dostatečná, zda-li obsahuje mezery a zda tímto nedává prostor k přemíře správního uvážení, je třeba uvést následující. Již jen dle novelizací zákona o azylu je vidno, že platná právní úprava má snahu reagovat na nedostatky a mezery nalezené judikaturou (převážně) Nejvyššího správního soudu či Soudního dvora Evropské unie. Za příklad tohoto přístupu zákonodárce lze uvést doplnění ustanovení § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, které vymezuje pojem rozhodnutí ve věci mezinárodní o ochrany a tím i pojem řízení o mezinárodní ochraně jako takový. Dalším příkladem je navrhovaná novela zákona o azylu, která částečně reaguje na vývoj judikatury SDEU.

Budeme-li při odpovědi na první položenou otázku brát v potaz jak, vnitrostátní právní úpravu s povinným přihlédnutím k právním předpisům Evropské unie, tak judikaturu soudů, lze konstatovat, že právní úprava řízení o mezinárodní ochraně je dostatečná. Případné mezery legislativy byly překlenuty a jsou překlenovány logickým a odůvodněným výkladem soudů. Ne všechny části práva mezinárodní ochrany jsou platnými právními normami dokonale vyjasněny, jako stále se vyvíjející oblast lze označit například rozsah soudního přezkumu či rozporuplné postavení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany. V této souvislosti považuji za vhodné zmínit také občasný nesoulad vnitrostátní právní úpravy s právními předpisy EU. Příkladem je zde ustanovení § 75 SŘS a čl. 46 procedurální směrnice týkající se opravného prostředku.

U druhého cíle práce, tj. otázky, zda je platná právní úprava vhodná a efektivní, je třeba upozornit, že jde do značné míry vždy pouze o subjektivní názor jednotlivce. Efektivní a vhodná úprava by dle mého názoru v případě mezinárodní ochrany měla zaručit, že mezi žadateli budou vždy rozpoznáni ti, kterým svědčí hmotněprávní důvod pro udělení mezinárodní ochrany, a že se těmto osobám dostane ochrany v relativně krátké době. Žádný z institutů řízení o mezinárodní ochraně, kterým jsem se v této práci věnovala, nelze označit za nevhodný či způsobující neefektivitu daného řízení. Při odpovědi na tuto otázku nelze opomenout ani institut účinného prostředku nápravy, který žadatelům zaručuje úprava na úrovni Evropské unie. Právě v tomto institutu lze spatřovat značný důraz na efektivitu řízení. V právní úpravě účinného prostředku

nápravy lze ostatně spatřovat i odpověď na poslední otázku, která se týkala záruky zachování základních lidských práv žadatelů během řízení.

Hlavně ze třetí části této práce lze seznat, že již samotné řízení před ministerstvem vnitra dává dostatečnou ochranu základním lidským právům žadatele. Je samozřejmě vhodné přemýšlet i nad průběhem řízení z hlediska rozhodujících instancí. V prvním stupni rozhoduje ministerstvo vnitra, jako orgán moci výkonné, bez možnosti odvolání či rozkladu. Jediným dalším rozhodujícím orgánem jsou následně soudy. V této úpravě spatřuji vhodnou kombinaci požadavku efektivitivy a dostatečné záruky spravedlnosti řízení spolu s principem rychlosti řízení. Pro žadatele o mezinárodní ochranu je stejně klíčové jak správné posouzení jejich případu, tak požadavek, aby se jim mezinárodní ochrany dostalo v přiměřeném čase a jejich postavení tak nezůstávalo nejisté.

Za další instituty, které dle mého názoru velmi napomáhají tomu, aby byla úprava řízení o mezinárodní ochraně vhodná, efektivní a dávala žadateli dostatečné záruky, že jeho základní lidská práva nebudou porušena, považuji ty, které dorovnávají pozici žadatele do rovnoprávného postavení. Jde o institut tlumočnicka, úpravu institutu jazyka řízení a v neposlední řadě také úpravu práva na (bezplatnou) právní pomoc. U posledně zmíněné záruky přitom prozatím není zajištěna dostatečná informovanost žadatelů o tomto jejich právu. *De lege lata* je ovšem i v tomto ohledu právní úprava dostatečná a vhodná.

Seznam zkratk

ČR – Česká republika

OSN – Organizace spojených národů

Úmluva – Úmluva o právním postavení uprchlíků, Ženevská úmluva o uprchlících

Protokol – Protokol o právním postavení uprchlíků

UNHCR – Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

EU – Evropská unie

CEAS/SEAS – Common European Asylum System/Společný evropský azylový systém

LZPS – Listina základních práv a svobod

NSS – Nejvyšší správní soud

EÚLP – Evropská úmluva o lidských právech

LZPEU – Listina základních práv Evropské unie

SŘS – soudní řád správní

ČAK – Česká advokátní komora

OSPOD – Orgán sociálně právní ochrany dětí

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

USA – Spojené státy americké

Zákon o azylu – 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), ve znění pozdějších předpisů

Ústava ČR – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o dočasné ochraně cizinců – zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o pobytu cizinců – zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Ženevská úmluva – Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951

Zákon o znalcích a tlumočnících – zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů

Trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Občanský soudní řád – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1999. *Zákony s poznámkami* (Linde). ISBN 80-7201-170-7.
- KLÍMA, Karel. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. *Právní monografie* (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-647-1.
- KLÍMA, Karel. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017. ISBN 978-80-87956-73-1.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. *Beckovy právnické učebnice*. ISBN 978-80-7400-049-2.
- KOSAŘ, David. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. *Komentáře* (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-476-5.
- CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Zákon o azylu*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. *Praktický komentář*. ISBN 978-80-7552-479-9.
- ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ, ed. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2006. *Scripta iuridica*. ISBN 80-85889-79-X.
- VĚTROVSKÝ, Jaroslav. *Výhody a nevýhody přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu soudy v rámci správního soudnictví*. In: JÍLEK, Dalibor et al. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. S 83–103. ISBN 80-210-4058-0.
- JÍLEK, Dalibor, ed. *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana: sborník*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4058-0.
- JÍLEK, Dalibor, ed. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice: sborník*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4476-0.
- ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-7201-887-1.
- BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-384-1.
- *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. *Beckova edice komentované zákony*. ISBN 978-80-7400-498-8.
- KRÁLOVÁ, Alžbeta. *Rozsah soudního přezkumu v azylových věcech po rozsudku Alheto*. In: KOŠIČIAROVÁ Soňa. *Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie*. : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2019, 21 s. ISBN 978-80-568-0188-8.
- BOBÁK, Martin a Michal HÁJEK. *Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce?* In: Molek, P., Kandalec, P., Valdhans, J.. *Dny práva 2014 - Days of Law 2014*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 30 s. ISBN 978-80-210-7901-4.

- JURNÍKOVÁ, Jana a Alžbeta KRÁLOVÁ. Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? Časopis pro právní vědu a praxi, Masarykova univerzita, 2016, roč. 24, č. 2, s. 131-141. ISSN 1210-9126.
- PÍTROVÁ, Lenka. Aktuální právní aspekty migrace. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5.
- JURNÍKOVÁ, Jana. K vybraným otázkám dokazování v azylovém řízení. In: Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1489-1473. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 337. ISBN 978-80-210-4733-4.
- KRYSKA, David a Linda JANKŮ. Ústavní azyl v Listině základních práv a svobod jako zdroj konfliktu. In Filo Matúš. Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Krakow: Spolok Slovákov v Polsku - Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015., ISBN 978-83-7490-846-7. s. 73-86
- SVOBODA, Karel. Občanský soudní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-673-9.
- DRÁPAL, Ljubomír. Občanský soudní řád: komentář. Praha: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-107-9.
- JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
- JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9.
- KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš et al. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

Seznam použitých internetových zdrojů

- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012 [online]. [cit. 10.4.2020]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>
- UN General Assembly, *Declaration on Territorial Asylum*, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII) [online]. [cit. 10.4.2020]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html>
- EVROPSKÁ UNIE. *Společný evropský azylový systém: vnitřní věci* [online]. In: . Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014, 2014, s. 1-12 [cit. 11. 4. 2020]. DOI: 10.2837/61264. ISBN 978-92-79-34622-4, Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_cs.pdf
- *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR) [online]. [cit. 22. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/46500/1/2?vtextu=Listina%20z%C3%A1kladn%C3%ADch%20pr%C3%A1v%20a%20svobod%3A%20koment%C3%A1%C5%99.%20Praha%3A%20Wolters%20Kluwer%20%C4%8Cesk%C3%A1%20republika%2C%202012.#456442>

- KONDELOVÁ, Alžbeta. Právo na účinný opravný prostředek v řízení o mezinárodní ochraně [online]. Brno, 2013 [cit. 3. 4. 2020]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/fo0ey8/>
- FILIPOVÁ, Jana. Řízení o mezinárodní ochraně [online]. Brno, 2012 [cit. 17. 4. 2020]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zoazcr/>
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Ústavní soud o azylu a uprchlících. *Právní fórum: Příloha časopisu Právní fórum* [online]. 2007, 30. 5. 2007, **2007(5)**, 69-72 [cit. 18. 4. 2020]. DOI: LIT35433CZ. Dostupné z: <https://www.noveaspi.cz/products/lawText/7/35433/1/2?vtextu=azyl#lema0>
- TAMPERE EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 OCTOBER 1999 PRESIDENCY CONCLUSIONS [online]. [cit. 3. 6. 2020]. Dostupné na https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- Žadatelé o azyl | Žádosti o mezinárodní ochranu. *UNHCR* [online]. 16. 12. 2016 [cit. 14. 6. 2020]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/cz/98-czkomu-pomahamezadatele-o-azyl-html.html>
- Vnitro chce bránit zneužívání azylu: Soudům určuje lhůty a ruší dvojí přezkum u občanů z bezpečných zemí. *Česká justice* [online]. 3. 11. 2019 [cit. 14. 6. 2020]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/11/vnitro-chce-branit-zneuzivani-azylu-soudum-urcuje-lhuty-rusi-dvoji-prezkum-u-obcanu-bezpecnych-zemi/>
- KRÁLOVÁ, Alžbeta. Opravné prostředky v cizineckém právu [online]. Brno, 2020 [cit. 2020-08-20]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/xlem8/>. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková.
- Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 23. 8. 2020]. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBGL9LWDI>
- STATUTE OF THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES [online]. [cit. 22. 4. 2020]. Dostupný na <https://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ee64/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>

Seznam použitých právních předpisů

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty
- Vyhláška č. 415/2006 Sb., kterou se stanoví technické podmínky a postup při pořizování a dalším zpracování biometrických údajů obsažených v nosiči dat cestovního dokladu
- Vyhláška č. 88/2011 Sb., o technických podmínkách a postupu při pořizování biometrických údajů a podpisu cizince pro účely vydání průkazu o povolení k pobytu

- Vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců
- Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, uveřejněné pod č. 9/1996 Sb.
- Vyhláška ministra zahraničních věcí o Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen, uveřejněno pod č. 62/1987 Sb.
- Ujednání o spolupráci při přesídlování uprchlíků, publikováno pod č. 44/2009 Sb. m. s.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, uveřejněno pod č. 108/2004 Sb. m. s.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a Úřadem Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR) o právním postavení UNHCR a jeho personálu v České republice, uveřejněno pod č. 20/2003 Sb. m. s.
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, uveřejněno pod č. 209/1992 Sb.
- Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník Evropské unie C 326/391
- Smlouva o Evropské unii, Úřední věstník Evropské unie C 202/389
- Smlouva o fungování Evropské unie, Úřední věstník Evropské unie C 202/1
- Všeobecná deklarace lidských práv, uveřejněno v č. 1/1948 Vybraných Deklarací Valného shromáždění OSN
- Vyhláška ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, uveřejněno pod č. 120/1976 Sb.
- Sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, uveřejněno pod č. 208/1993 Sb.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli

požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva
- směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond, mění rozhodnutí Rady 2008/381/ES a zrušují rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES a č. 575/2007/ES a rozhodnutí Rady 2007/435/ES

Seznam použité judikatury

Ústavní soud

- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06,
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS – st. 20/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 665/11
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2001, sp. zn. I. ÚS 591/2000
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1406/18
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2283/11

Nejvyšší správní soud

- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, sp. zn. 6 Azs 369/2017
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 7 Azs 187/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 2 Azs 17/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 25/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č.j. 1 Azs 137/2018 – 50
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. 2 Azs 91/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, sp. zn. 2 Azs 18/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, sp. zn. 8 Azs 85/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. 1 Azs 90/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 10 Azs 194/2015 – 32
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č.j. 5 Azs 25/2013-28
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č.j. 2 Afs 36/2007 – 86
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, sp. zn. 9 Azs 64/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, sp. zn. 5 Azs 229/2016
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 40/2003 – 66
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, sp. zn. 5 Azs 3/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. 6 Azs 72/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č.j. 1 As 32/2006-99
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 7 Azs 21/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 1 Azs 174/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 6 Azs 235/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, sp. zn. 1 Azs 5/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, č.j. 2 As 22/2012
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2005, č.j. 2 Azs 423/2004-81
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č.j. 2 Azs 148/2015-59
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 6 Azs 15/2013 – 35
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Azs 47/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, sp. zn. 7 Azs 124/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 4 Azs 264/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. 5 Azs 66/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 1 Azs 8/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, sp. zn. 4 Azs 35/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, č.j. 4 Azs 152/2004-36
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. 6 Azs 50/2003

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č.j. 1 Azs 18/2007-55
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č.j. 5 Azs 55/2008-71
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2007, sp. zn. 2 Azs 15/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2007, sp. zn. 3 Azs 106/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č.j. 2 Azs 71/2006-82
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č.j. 5 Azs 66/2008-70
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č.j. 9 Aps 5/2007-63
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2007, č.j. 2 Azs 128/2006-65
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č.j. 9 Azs 66/2014 – 69
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2020, č.j. 5 Azs 105/2018 - 46
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č.j. 10 Azs 252/2017 – 43
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2017, č.j. 2 Azs 60/2017 – 48
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2015, č.j. 5 Azs 100/2014 – 63
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7.5.2015, č.j. 7 Azs 92/2015 – 27
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.9.2017, č.j. 6 Azs 66/2017 - 49

Ostatní soudy

- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. 10 Az 120/2003

Soudní dvůr Evropské unie

- rozsudek SDEU ze dne 17. 12. 2015, věc C-239/14, Abdoulaye Amadou Tall
- rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2020, věc C-517/17 Milkias Addis v. Bundesrepublik Deutschland
- rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2016, věc C-695/15 PPU, Mirza
- rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, věc C-585/18, Alheto
- rozsudek SDEU ze dne 4. 10. 2018, věc C-652/16, Ahmedbekova
- rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, věc C-556/17, Torubarov
- rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2011, věc C-69/10 Samba Diouf
- rozsudek SDEU ze dne 27. 9. 2017, věc C-73/16, Puškár
- rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, věc C-562/13, Abdida
- rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2018, věc C – 175/17, Belastingdienst v. Toeslage
- rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2020, věc C – 36/20 PPU, Ministerio Fiscal
- rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 2020, věci C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság

- rozsudek SDEU ze dne 19. 5. 2020, věc C – 564/18, LH v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal
- rozsudek SDEU ze dne 19. 5. 2020, věc C – 406/18, PG v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal
- rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2018, věc C – 180/17, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Effet suspensif de l'appel)

Evropský soud pro lidská práva

- rozsudek ESPL ze dne 20. 11. 2007, ve věci Sultani proti Francii, stížnosti č. 45223/05
- rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2007, ve věci Salah Sheekh proti Holandsku, stížnost č. 1948/04
- rozsudek ESPL ze dne 17. 7. 2008, ve věci NA. proti Velké Británii, stížnost č. 25904/07
- rozsudek ESLP ze dne 28. 2. 2008, ve věci Saadi proti Itálii, stížnost č. 37201/06
- rozsudek ESPL ze dne 19. 12. 1989, ve věci Kamasinski proti Rakousku, stížnost č. 9783/82

Seznam ostatních zdrojů

- HONUSKOVÁ, Věra. Evropské azylové právo na rozcestí. *Jurisprudence*. 2016, **2016(2)** s. 7-17.
- ODEHNALOVÁ, Jana. Právo na azyl jako subjektivní právo. *Právní rozhledy*. 2017, č. 5, s. 162-169
- KŘÍŽÁKOVÁ, Markéta a Věra HONUSKOVÁ. Reforma Společného evropského azylového systému. *Jurisprudence*. 2019, **2019(2)**, 13-22
- ŠTURMA, Pavel. Azyl. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009
- FRÝDEK, Miroslav. Právo azylu v přechodovém období mezi antickou a středověkou. In: HONUSKOVÁ, Věra a Hana LUPAČOVÁ. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. 2. rozšířené vydání. Brno, 2018, s. 262-273. ISBN 978-80-87949-68-9.
- FRÝDEK, Miroslav. Kořeny asylu a jeho právní úprava v antickém právu. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 171-176. ISBN 978-80-87949-35-1.
- JURNÍKOVÁ, Jana a Alžbeta KRÁLOVÁ. Dokazování v kontextu požadavku na úplný a ex nunc přezkum v azylovém řízení: nové výzvy (nejenom) pro české správní soudy? In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Bratislavské právnické fórum 2015“*. 2016.

Řízení o mezinárodní ochraně

Abstrakt

Obsahem této práce je pojednání o procesní stránce oblasti mezinárodní ochrany. Aby bylo možno porozumět této tématice, je třeba si nejprve uvědomit, kde všude lze hledat relevantní prameny. K porozumění obecných zásad dané oblasti nám pomohou především prameny mezinárodního práva ve formě *soft law*. Právní úpravu platnou v České republice pak nalezneme na úrovni právních předpisů Evropské unie a na úrovni vnitrostátních předpisů České republiky.

Dále je na místě vymezit některé základní pojmy. Zcela zásadní pro tuto práci je vymezení pojmu řízení o mezinárodní ochraně, a to za pomoci pojmu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Tento zastřešující pojem prošel v minulosti vlastním vývojem. Vymezení hranic pojmu řízení o mezinárodní ochraně je v této práci provedeno také pomocí tzv. jiných řízení ze zákona o azylu. Práce se rovněž věnuje základním stavebním kamenům celého řízení, jimiž jsou základní zásady řízení ve věci mezinárodní ochrany a základní práva žadatele, která dorovnávají jeho pozici během řízení tak, aby odpovídala požadavkům spravedlivého procesu.

Hlavní částí celé práce je pak část třetí, ve které se zabývám samotným procesem, jak je upraven v zákoně o azylu, v procedurální směrnici a v judikatuře soudů. V této části je pojednáno hlavně o institutech odlišných od obecné úpravy správního řízení ze správního řádu, tedy o speciálních institutech z oblasti mezinárodní ochrany. Rozebrána je zde důkazní stránka řízení (včetně situace tzv. důkazní nouze či úpravy pohovoru), možné varianty rozhodnutí včetně jeho náležitostí i zvláštní postupy jako je tzv. zrychlené řízení.

V neposlední řadě je v této diplomové práci rozebrán prostředek nápravy v řízení o mezinárodní ochraně. Prostředek nápravy uzákoněný jednotlivými členskými státy EU přitom musí splňovat požadavky principu účinného opravného prostředku, tedy takového opravného prostředku, který zabrání chybným rozhodnutím v jednotlivých případech a zároveň naplní požadavek konzistentnosti rozhodovací praxe v dané oblasti. Po výkladu ke správní žalobě je v této práci krátce pojednáno i o kasační stížnosti a institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti.

Klíčová slova: mezinárodní ochrana, zákon o azylu, řízení o mezinárodní ochraně

International protection proceedings

Abstract

The content of this diploma thesis is a discussion of the procedural side of international protection. In order to understand this topic, it is first necessary to realize where relevant sources can be found. The sources of international law in the form of *soft law* will help us to understand the general principles of the area. The legal regulation valid in the Czech Republic can be found at the level of European Union legislation and at the level of national regulations of the Czech Republic.

It is also appropriate to define some basic concepts. The definition of the concept of international protection proceedings with the help of the concept of a decision on international protection is absolutely essential for this work. This umbrella concept has undergone its own development in the past. The definition of the boundaries of the concept of international protection proceedings is also carried out in this work by means of the so-called other proceedings from the Asylum Act. The thesis also deals with the basic building blocks of the whole process, which are the basic principles of proceedings in matters of international protection and the fundamental rights of the applicant, which match his position during the proceedings to meet the requirements of a fair trial.

The main part of the whole work is the third part, in which I deal with the process itself, as regulated in the Asylum Act, the Asylum Procedural Directive and the case law of the courts. This part deals mainly with institutes different from the general regulation of administrative proceedings from the Administrative Procedure Code, ie special institutes in the field of international protection. The evidentiary aspect of the proceedings (including the situation of the so-called evidentiary emergency or the legal regulation of the interview), possible variants of the decision, including its essentials, as well as special procedures such as the so-called accelerated proceedings are discussed.

Last but not least, this diploma thesis discusses the remedy in international protection proceedings. At the same time, the remedy enacted by individual EU Member States must meet the requirements of the principle of effective remedy, ie such a remedy that prevents erroneous decisions in individual cases and at the same time fulfills the requirement of consistency of decision-making practice in the given area. After the interpretation of the administrative action, this work also briefly discusses the cassation complaint and the institute of inadmissibility of the cassation complaint.

Keywords: international protection, asylum law, international protection proceedings