

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra správního práva a správní vědy

Barbora Mašková

Řízení a udělení mezinárodní ochrany

Diplomová práce

Praha 2011

Autor práce: **Barbora Mašková**

Vedoucí práce: **doc. JUDr. Vladimír Vopálka CSc.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: 2011

Hodnocení:

Bibliografický záznam

MAŠKOVÁ, Barbora. *Řízení o udělení mezinárodní ochrany*. Praha, 2011. 70 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy. Vedoucí diplomové doc. JUDr. Vladimír Vopálka CSc..

Anotace (abstrakt)

Tato diplomová práce se zabývá řízením o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Nejvíce prostoru je věnováno charakteristice a průběhu řízení o mezinárodní ochraně před správním orgánem. Práce se v omezené míře věnuje také hmotněprávní stránce věci a vymezuje základní pojmy a instituty uprchlického a azylového práva. Vymezuje obsah pojmu mezinárodní ochrana a charakterizuje jednotlivé typy mezinárodní ochrany v České republice. V práci je rovněž popsán vliv evropského a mezinárodního práva na povahu českého azylového práva.

Abstract

The thesis deals with procedure of asylum and additional protection granting in the Czech Republic. The thesis focuses on characteristic features of the process; primarily the proceeding the application of protection and asylum granting by official authorities. To a certain extent, the thesis copes with substantive law; it defines terms of refugee and asylum law. It enumerates and characterizes the mentioned terms in connection with the process of the asylum and protection granting in the Czech Republic. Impact of the European Union law on the Czech internal law is also discussed.

Klíčová slova

azyl, Ženevská úmluva, zákon o azylu, definice uprchlíka, odůvodněný strach z pronásledování, doplňková ochrana, důvody pro udělení azylu, azyl za účelem sloučení rodiny, humanitární azyl, Odbor azylové a migrační politiky, prohlášení o azylu, žádost o udělení azylu, zjevně nedůvodná žádost, bezpečná země původu, třetí bezpečná země, dočasná ochrana, žadatel o azyl,

Keywords

asylum, Geneva Convention, Asylum Act, refugee definition, well-founded fear of persecution, additional protection, grounds for granting asylum, asylum with family unification aim, humanitarian asylum, Department for Asylum and Migration, declaration of an intention to apply for asylum, application for granting asylum, manifestly unfounded application, safe country of origin, safe third country, action to the Region Court, asylum seeker,

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 15.10. 2011

Barbora Mašková

Poděkování

Chtěla bych poděkovat doc. JUDr. Vladimíru Vopálkovi CSc. za konzultace, užitečné rady a pomoc při vedení mé diplomové práce.

1. Úvod	9
2. Prameny azylového a uprchlického práva	11
2.1. Mezinárodní právo veřejné	11
2.2. Právo Evropské unie	13
2.3. Vnitrostátní právo.....	17
2.3.1. Ústavněprávní základ.....	17
2.3.2. Zákonné normy	18
2.3.3. Podzákonné předpisy	20
3. Pojmy uprchlictví a azyl	21
3.1. Uprchlíctví a uprchlík	21
3.2. Azyl a azylant.....	22
3.3. Mezinárodní ochrana.....	23
4. Řízení o udělení mezinárodní ochrany – hmotněprávní část.....	24
4.1. Forma azylu dle § 12 zákona o azylu.....	26
4.1.1. Pojem pronásledování.....	26
4.1.2. Odůvodněný strach z pronásledování.....	28
4.2. Forma azylu dle § 13 zákona o azylu.....	29
4.3. Forma azylu dle § 14 zákona o azylu.....	30
4.4. Forma doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu.....	31
4.5. Forma doplňkové ochrany dle § 14b zákona o azylu.....	33
4.6. Vylučující klauzule	33
5. Řízení o udělení mezinárodní ochrany – procesněprávní část (řízení před správním orgánem).....	36
5.1. Prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu.....	36
5.2. Žádost o mezinárodní ochranu	40
5.2.1. Nepřípustnost žádosti.....	40
5.3. Průběh řízení o mezinárodní ochranu	42

5.3.1.	Účastenství a zastoupení	42
5.3.2.	Tlumočení	43
5.3.3.	Doručování a místo pobytu	44
5.3.4.	Pohovor	46
5.3.5.	Hodnocení pohovoru a věrohodnost žadatele	49
5.3.6.	Břemeno tvrzení a důkazní břemeno	50
5.3.7.	Podklady pro vydání rozhodnutí	53
5.3.8.	Lhůty	54
5.4.	Rozhodnutí ve zrychleném řízení - zjevně nedůvodná žádost	56
5.5.	Rozhodnutí správního orgánu	59
5.5.1.	Náležitosti rozhodnutí	60
5.5.2.	Doručení a právní moc	61
5.5.3.	Zastavení řízení	61
5.6.	Specifika v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu žadatelů pobývajících v tranzitním prostoru letiště § 73 AZ	62
6.	Závěr	64
	Seznam použitých zkratk	66
	Použité prameny a literatura	67

1. Úvod

Problematika azylu a azylové politiky jednotlivých zemí představuje jednu z nejsledovanějších oblastí nejen z hlediska práva a právní vědy, ale i politiky. Rozvoj azylového práva souvisí s obecnou tendencí posilování lidských práv, kterou do současné podoby dala vzniknout Organizace spojených národů. Z titulu členství v OSN a dalších nadnárodních a mezinárodních organizací (pro Českou republiku především Evropská unie) se jistá míra konvergence a částečně i harmonizace tohoto právního odvětví stala závaznou.

Cílem této diplomové práce je popsat a charakterizovat české procesní azylové právo. Tématika uprchlíků a celé mezinárodní ochrany je značně široká, a proto není možné v práci dostatečně popsat všechny instituty azylového práva. Svou práci jsem se proto rozhodla úžeji zaměřit především na platnou právní úpravu řízení o udělení mezinárodní ochrany v první instanci. Tímto řízením je řízení před správním orgánem - ministerstvem vnitra, které se řídí zákonem o azylu a subsidiárně správním řádem. Z aplikovaných předpisů vyplývá zařazení azylového práva, nejenom po procedurální stránce, do práva správního.

V práci se zabývám obecnými instituty správního řízení, jako je např. doručování, účastenství v řízení, zastupování, aplikované na řízení o mezinárodní ochraně.

Výklad zahajuje rozbor pramenů. Z pramenů vyplývají pojmy azylového a uprchlického práva. Z tohoto důvodu se nejdříve zabývám zařazením mezinárodní ochrany do systému práva a jejími prameny. Abych mohla lépe charakterizovat řízení o udělení mezinárodní ochrany, musím také vymezit, koho lze považovat za uprchlíka a koho za azylanta, jaké jsou jejich kategorie, co je to mezinárodní ochrana a jaké jsou její formy. Pro celkovou ucelenost se samozřejmě věnuji i hmotněprávní stránce věci, tedy tím jaké jsou kategorie mezinárodní ochrany v České republice.

Další část se zabývá vlastním řízením výše vymezeným. Výklad postupuje v logice řízení – od prohlášení o mezinárodní ochranu, přes hodnocení řízení k prvoinstančnímu rozhodnutí správního orgánu.

Při zpracování této práce používám především metodu analýzy legislativy, odborných textů a zejména aktuální relevantní judikatury. Využívám rovněž zkušeností,

které jsem načerpala v rámci praktické části předmětu Teorie a praxe azylu a uprchlictví.

Tato práce byla zpracována podle právního stavu platného ke dni 1. 6. 2011.

2. Prameny azylového a uprchlického práva

Azylové právo se řadí do odvětví práva správního. Stěžejním právním předpisem na vnitrostátní úrovni je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Azylové právo v České republice ovšem nelze omezovat jen na zákon o azylu. Je dále tvořeno předpisy vnitrostátního práva ve formě ústavních, zákonných i podzákonných norem; normami práva mezinárodního, těmi jsou mezinárodní smlouvy a mezinárodní právní obyčeje a *acquis communautaire*. Řízení o udělení mezinárodní ochrany je tedy upraveno ve více normách.

Jelikož je tématem mé práce vnitrostátní úprava řízení o udělení mezinárodní ochrany, uvedu jen ty nejdůležitější mezinárodněprávní dokumenty v oblasti azylového a uprchlického práva, nejprve ty, které jsou svou povahou právně nezávazné (*soft-law*), dále pak dokumenty závazné. Další v pořadí jsou nejdůležitější relevantní dokumenty evropského práva. V závěru kapitoly jsou uvedeny prameny vnitrostátní.

2.1. Mezinárodní právo veřejné

Otázku vstupu a pobytu cizince na svém státním území a případné udělení azylu tomuto cizinci upravuje každý suverénní stát v zásadě svým vnitrostátním právem. Tato volnost ovšem není absolutní, neboť je omezena nejen obecným mezinárodním právem veřejným, v tomto případě obyčejovými pravidly *ius cogens*, ale i mezinárodními smlouvami, které stát uzavřel s jinými státy. Obsah těchto smluv je stát povinen vtělit do svého vnitřního práva^{1,2}. Většina mezinárodních dokumentů ovšem upravuje jen rovinu hmotněprávní a procesní ustanovení obsahují spíše výjimečně.

Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. 12. 1948 byla vydána rezolucí Valného shromáždění Organizace spojených národů (dále jen OSN) jako jeden z prvních moderních lidsko-právních dokumentů. Nejedná se o právně závazný dokument, svou povahou je spíše doporučující. Jednotlivé články deklarace vyjmenovávající základní lidská práva jsou ovšem všeobecně kladeny na úroveň zvykového mezinárodního práva. Článek 14 zakotvuje právo každého jedince hledat a

¹ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., *Mezinárodní právo veřejné*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 197.

² Dané mezinárodní smlouvy podléhají výkladu podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu přijaté v rámci OSN v roce 1969, konkrétně podle článků 31, 32 a 33., a proto zejména tyto smlouvy musí být vykládány v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti a s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Vídeňská úmluva o smluvním právu ze dne 23. 5. 1969, přijata pod č. 15/1988 Sb.

požívat v jiných zemích azyl před pronásledováním. Tohoto práva se ale nelze dovolávat v případě stíhání vznikajícího skutečně na základě nepolitických trestných činů nebo jednání, která odporují cílům a zásadám OSN.

Deklarace o územním azylu ze dne 14. 12. 1967 podrobněji rozvádí, v kontextu článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv, právo azylu. Opět se jedná o nezávazný dokument vydaný rezolucí Valného shromáždění OSN. Cílem deklarace bylo přijetí zásady humanity a zásady morální, jež měly být základem pro budoucí sjednocení mezinárodní praxe při udělování azylu. Poskytnutí azylu podle tohoto dokumentu proto nelze vykládat jako nepřátelské gesto vůči státu původu uprchlíka, ale jako gesto humánní. Práva azylu se také nemůže dovolávat osoba, která je z vážných důvodů podezřelá ze spáchání válečného zločinu, zločinu proti míru nebo lidskosti. V deklaraci je také uvedeno, že důvody pro udělení azylu si ovšem stanovuje každý stát sám.

Příručka UNHCR Vedení pohovorů se žadateli o status uprchlíka z roku 1995 je dokument *soft-law*, který obsahuje základní úpravu vedení pohovoru. Touto příručkou by se pak měly řídit osoby, které vedou pohovor se žadateli o mezinárodní ochranu v České republice.³

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z 19. 12. 1966 jsou chápány jako nedůležitější lidsko-právní úmluvy založené na respektování Všeobecné deklarace lidských práv. Oba pakty obsahují závazky členských států k dodržování základních lidských práv a svobod.

Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 (dále jako Ženevská úmluva) a Protokol ze dne 31. 1. 1967 (dále jako Newyorský protokol)⁴ jsou v současné době hlavními a nedůležitějšími prameny mezinárodněprávních závazků států na univerzální úrovni. Úmluva zakotvila zejména smluvní závazek účastnických států přijmout uprchlíky. Úmluva také reflektuje obyčejové pravidlo mezinárodního práva – princip *non-refoulement* (tzv. zásada nenavracení); v dalších ustanoveních obsahuje

³ Vedení pohovoru se žadateli o status uprchlíka. Příručka UNHCR. Dostupné z WWW: <www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/prirucky-doporuceni-a-stanoviska-unhcr/pohovory-s-zadatelii>.

⁴ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967 byly do českého právního řádu recipovány sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

obecnou, velmi složitou a rozsáhlou definici uprchlíka. Význam úmluvy lze spatřovat hlavně ve sjednocení mezinárodní úpravy uprchlictví a stanovení alespoň obecné definice uprchlíka a také minimálních standardů pro zacházení s uprchlíky. Dále úmluva ošetřuje nejrůznější aspekty každodenního života, včetně práva na práci, vzdělání, státní podporu, sociální zabezpečení a práva na cestovní doklady. Protokol týkající se postavení uprchlíků pak zajišťuje univerzální platnost úmluvy.

2.2. Právo Evropské unie

Vzhledem k tomu, že velké množství uprchlíků stále hledá azyl v jednotlivých zemích Evropské unie, postupně se objevila potřeba také tuto oblast evropského práva harmonizovat, a to zejména v souvislosti s fenoménem tzv. *asylum forum shopping*⁵.

V souvislosti s podepsáním Maastrichtské smlouvy v roce 1992⁶ se problematika azylu a uprchlictví dostala do tzv. třetího pilíře v rámci spolupráce v oblasti justice a vnitřních záležitostí (tedy do oblasti unijního práva). Jelikož se ale jednalo o oblast mezivládní spolupráce, nebyl zde prostor pro hlubší harmonizaci.⁷

V rámci dalších významných smluv pozměňujících zakládací smlouvy Evropských společenství je vhodné zmínit Amsterodamskou smlouvu⁸. Ta jednak přesunula značnou část kapitoly týkající se spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí, včetně společné vízové, azylové, přistěhovalecké politiky, do prvního (komunitárního⁹) pilíře. Dále svým článkem K 1. pozměnila článek 63 Smlouvy o založení Evropských společenství tak, že stanovila povinnost přijmout v období pěti let po jejím vstupu v platnost komunitární právní předpisy, které danou problematiku upraví. V neposlední řadě reaguje na program vytvořený Evropskou radou v Tampere v roce 1999. Cílem tohoto programu bylo vytvoření Společného evropského azylového systému (SEAS), jehož základem bude uplatňování Ženevské úmluvy ve znění Newyorského protokolu. Cílem zmíněného programu bylo zaručit minimální standard společného azylového

⁵ Jedná se o situaci, kdy žadatel o azyl podává postupně žádost v několika zemích a snaží se tak zvýšit své šance na udělení azylu.

⁶ Maastrichtská smlouva byla podepsána 7. 2. 1992, v platnost vstoupila 1. 11. 1993.

⁷ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha : Univerzita Karlova, 2006, s. 55.

⁸ Amsterodamská smlouva vstoupila v platnost 1. 5. 1999.

⁹ Komunitární právo se dělilo na primární právo (zakládací smlouvy) a sekundární právo (právní akty EU - nařízení, směrnice, rozhodnutí). Práve unijním se pak rozumí zejména právo tzv. II. a III. pilíře EU, tj. právní akty společné zahraniční a bezpečnostní politiky (II. pilíř) a justiční spolupráce v trestních věcech (III. pilíř).

systemu, tedy zaručení minimálních práv cizinců žádajících o mezinárodní nebo dočasnou ochranu a minimálních práv osob se statutem azyllanta či osob s jinou formou ochrany či dočasné ochrany. Dalším cílem bylo spravedlivé rozdělení břemene spojeného s přijímáním cizinců, kteří hledají ochranu před pronásledováním, ochranu svého života, zdraví atd. Systém má také zaručit minimální rozdíly jednotlivých národních řízení, aby nedocházelo k následným migračním tokům, a posílit vnitřní bezpečnostní politiku EU.¹⁰

Lisabonská smlouva, respektive smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství¹¹ opět pozměnila číslování jednotlivých článků. Ustanovení o politikách týkajících se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví se nyní nacházejí v V. hlavě pojmenované Prostor svobody, bezpečnosti a práva, v kapitole 2., zahrnující články 77 až 80. Společnou azylovou politiku zcela postihuje článek 78¹². Ten stanoví, že Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.

Pro výše uvedené účely Evropský parlament a Rada Evropské unie přijímají řádným legislativním postupem opatření týkající se společného evropského azylového systému. Společný azylový systém obsahuje jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii; společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu a jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří potřebují mezinárodní ochranu, aniž by získali evropský azyl. Dále ošetřuje společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany, kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu,

¹⁰ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha : Univerzita Karlova, 2006, s. 53.

¹¹ Byla podepsána v Lisabonu dne 13. 12. 2007, přijata byla k 1. 12. Konsolidované znění Úřední věstník Evropské unie, ze dne 9. 5. 2008C 115/76 CS. Dostupné z WWW: <www.eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2008&serie=C&textfield2=115&Submit=Hledat&_submit=Hledat&ihtmlang=cs>.

¹² Bývalý článek 63 a 64 SES.

normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu, partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu. Protokol č. 24 o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie¹³ ve svém jediném článku stanovuje, že se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie se členské státy navzájem považují pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu za bezpečnou zemi původu. Žádost příslušníka členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování pouze ve zcela výjimečných případech¹⁴.

Pro cíle vymezené společnou azylovou politikou zůstávají prozatím v platnosti dřívější akty sekundární normotvorby; jedná se hlavně o nařízení a směrnice, které byly přijaty v rámci programu z Tampere. Nařízení jsou obecně závazná a v každém členském státě bezprostředně použitelná i na jednotlivé fyzické a právnické osoby, aniž je třeba vydání prováděcího předpisu, zatímco směrnice zavazují pouze členské země stanovením určitých cílů, kterých je třeba dosáhnout během určené doby.

Dalším důležitým dokumentem je směrnice Rady 2001/55/ES 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, tzv. směrnice o dočasné ochraně.

Pro azylovou politiku nejen České republiky, ale i celé Evropské unie jsou významné směrnice Rady Evropské unie 2003/9/ES (tzv. přijímací směrnice), 2004/83/ES (tzv. kvalifikační směrnice) a 2005/85/ES (tzv. procedurální směrnice). Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. 1. 2003 (tzv. přijímací směrnice) stanoví

¹³ Vyhlášený pod č. 44/2004 Sb. m. s.

¹⁴ Těmito případy jsou a) jestliže se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodne poté, co vstoupí Amsterodamská smlouva v platnost, využívat článku 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přijmout opatření, která se na jeho území odchylně od povinností vyplývajících z úmluvy; b) jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a Rada nebo případně Evropská rada o něm ještě nerozhodla s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem; c) jestliže Rada přijala rozhodnutí podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem, nebo jestliže Evropská rada přijala rozhodnutí podle čl. 7 odst. 2 uvedené smlouvy s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem; d) jestliže členský stát s ohledem na žádost státního příslušníka jiného členského státu o azylu rozhodl jednostranně; v takovém případě bude Rada neprodleně informována; při zkoumání žádosti se vychází z domněnky, že žádost je zjevně neodůvodněná, aniž je jakýmkoli způsobem ohrožena rozhodovací pravomoc členského státu.

minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, a to jak materiálního charakteru, tak katalogu práv během azylového řízení. Zahrnuje právo na informace v azylovém řízení, na identifikační doklady během azylového řízení, právo na pobyt a svobodu pohybu v průběhu azylového řízení, záruky lékařské péče, školní docházky v době azylového řízení, právo na vzdělávání a zaměstnání.¹⁵ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. 1. 2004 (tzv. kvalifikační směrnice) stanovuje minimální normy, 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. Jedná se tedy primárně o předpis hmotněprávní. Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka představuje procedurální základ celého řízení a stanoví minimum procesních požadavků pro řízení o mezinárodní ochraně. Tyto směrnice byly již transponovány do AZ.

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 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, tzv. Dublinské nařízení nebo Dublin II. Podle tohoto nařízení je každý členský stát EU (a také Norsko, Island a Švýcarsko) povinen určit, který členský stát je příslušný k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetího státu na jeho území. Příslušný členský stát je stanoven podle objektivních a hierarchicky uspořádaných kritérií uvedených v nařízení. Kritéria, podle nichž je určován členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, se aplikují v pořadí uvedeném v nařízení (čl. 5 odst. 1), přičemž pro určení příslušného členského státu je rozhodná situace v okamžiku podání první žádosti o azyl. Kritéria lze rozdělit do několika skupin, kterými jsou rodinné vazby, již dříve vydané vízum či povolení k pobytu, neoprávněný vstup a pobyt, bezvízový styk a první podaná žádost o azyl. Současně je ale zachováno suverénní právo každého členského státu posoudit i takovou žádost o azyl, která byla na jeho území podána, ačkoliv je podle kritérií uvedených v nařízení k jejímu posouzení příslušný jiný členský stát.

Rozhodnutí Rady 2004/904/ES o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010 si kladlo za cíl vyváženě rozdělit mezi členské státy úsilí, které je spojeno s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob i s pozdějšími důsledky.

¹⁵ ROZUMEK M., Společný evropský azylový systém: idea versus realita, dostupné z WWW: <www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2183782>.

Evropská rada schválila dne 11. 12. 2009 Stockholmský program, který navazuje na stejné cíle jako program z Tampere (2000–2004) a z Haagu (2005–2009), tentokrát je určen pro období let 2010 až 2014. Program výslovně uvádí, že evropské orgány by měly mimo jiné využívat všech příležitostí k posílení evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, které Lisabonská smlouva nabízí. Program vyzývá mimo mnoha jiných opatření k vytvoření společného azylového systému do roku 2012. Evropská rada konstatuje, že by se měla prosazovat faktická solidarita s členskými státy, které jsou vystaveny obzvláště velkým tlakům žadatelů o azyl. Za tímto účelem by se podle ní mělo pokračovat v analýze a rozvíjení mechanismů pro dobrovolné a koordinované sdílení odpovědnosti mezi členskými státy. Evropská rada vyzývá členské státy ke vzájemné podpoře při budování dostatečné kapacity v rámci jejich vnitrostátních azylových systémů¹⁶.

2.3. Vnitrostátní právo

2.3.1. Ústavněprávní základ

Ústava v čl. 1 odst. 2 obsahuje ustanovení o tom, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Toto ustanovení má v podstatě deklaratorní povahu, jelikož daný závazek vyplývá již ze samotného mezinárodního veřejného práva. V kontextu zmíněného ustanovení by ale měly být vykládány ostatní ústavní normy¹⁷. Další důležité ustanovení představuje čl. 10 ústavy, který představuje generální recepční normu. Tou došlo k inkorporaci mezinárodních smluv do českého práva¹⁸.

Článek 43 Listiny základních práv a svobod¹⁹ (LZPS) stanovuje, že Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. Politickými právy a svobodami jsou myšlena práva uvedená v hlavě třetí LZPS. Právo azylu nepatří k přirozeným právům člověka ani občana. Toto právo

¹⁶ Vše dostupné z WWW: <www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx>.

¹⁷ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., *Mezinárodní právo veřejné*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 198.

¹⁸ Obsahem jsou tyto podmínky: musí jít o platnou smlouvu, kterou je ČR vázána dle Vídeňské úmluvy o smluvním právu, k ratifikaci byl dán souhlas oběma komorami Parlamentu, ratifikace proběhla v souladu s Ústavou i pravidly mezinárodního práva, smlouva byla vyhlášena ve sbírce mezinárodních smluv.

¹⁹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

poskytuje stát podle svého rozhodnutí, a to výhradně cizincům. Podle ústavního právníka Václava Pavlíčka se také jedná o jeden z článků a práv v nich obsažených, kterých se lze dovolávat přímo²⁰. Dle rozhodnutí ústavního soudu IV. ÚS 553/06 *Právo azylu nelze považovat za právo nárokové; ani Listina základních práv a svobod, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žádajícímu cizinci poskytnuto. Rozhodnutí o neudělení politického azylu cizinci nemusí proto být nesouladné s čl. 43 Listiny.*²¹

2.3.2. Zákonné normy

Bezpochyby nejdůležitější zákonnou normou je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona a č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon v sobě po mnoha novelizacích zahrnuje jak institut azylu, tak institut doplňkové ochrany. Tento zákon byl od svého vydání již jednadvacetkrát novelizován, přičemž hlavním důvodem je, alespoň v posledních letech, vstup ČR do EU, což si vyžádalo harmonizaci našich předpisů s komunitárním právem. Samotný zákon se člení na 12 hlav a jeho součástí jsou dvě přílohy – vzor žádosti o mezinárodní ochranu a vzor průkazu žadatele o mezinárodní ochranu.

Pro oblast azylového práva je také relevantní zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. V kontextu azylového a uprchlického práva je vhodné zmínit jednak tzv. pobytové statusy s humanitárním základem a jednak úpravu zařízení pro zajištění cizince. Pobytovými statusy s humanitárním základem jsou zejména:

- 1) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území, jež je určeno pro oběti trestného činu obchodování s lidmi nebo pro oběti převaděčských skupin;
- 2) vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území, dle kterého je strpěn cizinec, s nímž je vedeno řízení o vyhoštění a o němž bude zjištěno, že jeho vycestování není možné (reflektuje princip *non-refoulement*);
- 3) povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů, které se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, např. pokud je manželem azylanta, pokud manželství vzniklo ještě před vstupem azylanta na

²⁰ PAVLÍČEK V. a kol.: *Ústava a ústavní řád ČR. Komentář. 2.díl, práva a svobody*. Praha: Linde 2002, s. 34.

²¹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 553/06, ze dne 30. 1. 2007.

území nebo nezletilému dítěti azylanta nebo také z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele;

- 4) povolení k trvalému pobytu, jež se po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá na žádost cizinci, pobývajícím na území v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti.

Zákon č. 221/2003Sb., o dočasné ochraně cizinců navazuje svou úpravou na směrnici Rady o dočasné ochraně. Podle tohoto zákona se postupuje v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie, a to ve chvíli, kdy počet případů hromadného vysídlení osob, které se do země původu nemohou vrátit, hromadně vzrostl. Toto rozhodnutí trvá jeden rok, je možné ho prodloužit o dalších šest měsíců nebo až jeden rok. Vysídlenými osobami se rozumějí státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány zejména na výzvu mezinárodních organizací a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek a na které by se případně mohla vztahovat Ženevská úmluva. Jde především o osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí; osoby, které se staly oběťmi systematického nebo obecného porušování lidských práv, či kterým toto porušování vážně hrozí. Poživatelům dočasné ochrany musí být kdykoli umožněno podat žádost o azyl. Posouzení žádosti o azyl nevyřízené před uplynutím doby trvání dočasné ochrany je dokončeno po skončení této doby²².

Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řádu, ve znění pozdějších předpisů, se použije subsidiárně pro řízení o mezinárodní ochraně, s výjimkami stanovenými v § 9 AZ.

Zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, se použije na soudní přezkum rozhodnutí před krajským soudem, resp. na řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem ČR.

²² Směrnice Rady 2001/55/ES 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, tzv. směrnice o dočasné ochraně.

2.3.3. Podzákonné předpisy

Vyhláška ministerstva vnitra č. 428/2010 Sb., ze dne 21. 12. 2010 stanoví okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza.

3. Pojmy uprchlictví a azyl

Před rozbohem samotného průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany je nutné se vypořádat s pojmy uprchlictví, uprchlík, azyl, azylant a mezinárodní ochrana. Nejedná se totiž o pojmy totožné. Ačkoliv jsou tyto instituty významově blízké a na sebe právně navázané, funkčně jsou odlišné. Každý z těchto pojmů se také vyskytuje v jiném typu pramene práva. Relevantní prameny byly popsány v první kapitole.

3.1. Uprchlictví a uprchlík

Uprchlictví je institut, který je založen na smluvním mezinárodním právu. Přiznání statusu uprchlíka je tedy pro smluvní stát povinností, pokud jsou splněny definiční znaky uprchlíka. Uprchlíci jsou destinaři práv a výhod²³. Jedná se o institut spojený s dočasností, protože ve chvíli, kdy jeden ze znaků, který je podmínkou statusu uprchlíka, pomine, osoba přestává být uprchlíkem.

Uprchlictví je upraveno Ženevskou úmluvou ve znění Newyorského protokolu. Ta obsahuje definici toho, kdo je (pozitivní definice) a kdo není uprchlík (negativní definice). Pozitivní definice, jež je velmi rozsáhlá a složitá, se skládá ze tří částí. Jsou jimi klauzule zahrnující (inkluzivní), klauzule vylučující (exkluzivní) a klauzule pozastavující (suspenzivní)²⁴. Dále uvedu pouze zahrnující klauzuli podle které lze uprchlíky rozdělit do několika kategorií. Těmi jsou tzv. statutární uprchlíci a konvencionální uprchlíci.

Statutárním uprchlíkem je osoba, která byla považována za uprchlíka dle dohod z 12. 5. 1926 a 30. 6. 1928 nebo podle úmluv z 28. 10. 1933 a 10. 2. 1938 a podle protokolu ze 14. 9. 1939 nebo též podle ustanovení Stanov Mezinárodní organizace pro uprchlíky²⁵. Tato definice označuje za uprchlíky osoby, které jsou uprchlíky již podle starších dokumentů, a snaží se tak zajistit kontinuitu s dřívějšími jednotlivými úpravami.

²³ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha : Univerzita Karlova, 2006, s. 25.

²⁴ tamtéž, s. 25.

²⁵ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967, do českého právního řádu byla recipována sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

Konvencionálním uprchlíkem je osoba, která se v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, která se vzhledem ke shora uvedeným obavám do své vlasti nechce nebo nemůže vrátit²⁶.

Základními definičními znaky uprchlíka je tedy exterritorialita, obavy z pronásledování (subjektivní znak) a oprávněnost těchto obav (objektivní znak). Uprchlík musí být pronásledován na základě některého z pěti výše vyjmenovaných důvodů, nepožívá nebo nechce požívat ochrany státu, protože pronásledování je přičitatelné státu podle mezinárodního práva. Uprchlík na místě (*sur place*) je pak osoba, která v době, kdy opouštěla zemi původu, nebyla uprchlíkem. Obava z pronásledování u ní vznikla až při pobytu na území jiného státu. Časové omezení v definici uprchlíka Ženevské úmluvy ruší Newyorský protokol; ruší také geografické omezení článku na Evropu. Nadále tedy Ženevská úmluva platí bez časového a geografického omezení.

Uprchlíkem podle této definice, tedy podle mezinárodního práva, se osoba stává ve chvíli naplnění všech definičních znaků bez ohledu na volní akt státu. Stát status uprchlíka neuděluje konstitutivně, ale deklaratorně jej potvrzuje²⁷.

3.2. Azyl a azylant

Institut azylu je starší, založený výlučně na základě vnitrostátního práva. V nejstarší podobě se jednalo o azyl náboženské povahy, kdy se delikvent²⁸ uchýlil pod ochranu církve. V období feudálního středověku a reformace došlo k proměně v azyl udělovaný výhradně z politických důvodů, jehož udělení bylo projevem svrchovanosti panovníka nad svým územím. Ochrana osoby se statusem azylanta je na rozdíl od uprchlictví trvalá a je zásadně poskytována na základě volního aktu přijímajícího

²⁶ Ženevská úmluva.

²⁷ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 157.

²⁸ Jednalo se o pachatele běžné kriminality.

státu²⁹. Azylant má často také možnost získat státní občanství státu, který mu azyl udělil. Postupně došlo k rozlišení na tzv. azyl územní a diplomatický. Azylem územním, ať už ve formě vnitrostátní či případně mezinárodní, je myšlena ochrana poskytnutá cizinci svrchovaným státem na celém svém území. Azylem diplomatickým je pak naopak územní svrchovanost státu omezena, protože tento typ ochrany je poskytován na území pronásledujícího státu. Ochranu poskytuje stálá akreditovaná diplomatická mise jiného státu ve svém objektu³⁰. Diplomatickému azylantovi je pronásledujícím státem především umožněno bezpečně vycestovat ze země. Tento typ azylu se zachoval v klasické formě jako partikulární obyčej v oblasti států Jižní Ameriky³¹, k jeho uplatnění ale také dochází ve formě poskytování tzv. humanitárního útočiště poskytnutého diplomatickou misí ad hoc.

3.3. Mezinárodní ochrana

Pojem mezinárodní ochrana byl zaveden v rámci evropského práva a zahrnuje jak institut azylu územního vnitrostátního, tak institut tzv. doplňkové ochrany³². Tento pojem začal také po novele č. 165/2006 Sb. používat zákon o azylu. V zákoně o azylu ovšem dochází též ke směšování a prolínání institutů uprchlictví a azylu. Jelikož se zákon snaží zahrnout v sobě veškeré jejich prvky, dochází tak spíše ke zmatenosti a ve spojení s pojmem mezinárodní ochrany také k řadě aplikačních problémů. Konkrétní formy mezinárodní ochrany, kterou Česká republika může poskytnout, jsou jednak azyl podle ustanovení § 12, 13 a § 14 AZ a jednak doplňková ochrana podle ustanovení § 14a a 14b AZ. Jednotlivým typům mezinárodní ochrany se budu věnovat v kapitole 4.

²⁹ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 157.

³⁰ K jeho rozvoji dochází až s ustálením stálých diplomatických misí.

³¹ Havanská úmluva (1928), Montevidejská úmluva (1933), Caracaská úmluva o diplomatickém azylu (1967).

³² Kvalifikační směrnice používá pojem podpůrná ochrana.

4. Řízení o udělení mezinárodní ochrany – hmotněprávní část

Řízení o mezinárodní ochraně v sobě zahrnuje jednak řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu nebo doplňkové ochrany a jednak řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany. Dále se budu věnovat pouze řízení o udělení mezinárodní ochrany.

K řízení o udělení mezinárodní ochrany je příslušné ministerstvo vnitra.³³ Stejně tak je toto ministerstvo příslušné k řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany, k řízení o povolení vstupu na území osobám, které učinily prohlášení o mezinárodní ochraně, k řízení o povinnosti setrvat v přijímacím středisku a také k řízení o prodloužení doplňkové ochrany, určení členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany, není-li příslušná Česká republika. Toto se stane v případě, že se objeví některá z kritérií dublinského systému a je nutné aktivovat nařízení Dublin II.

Řízení je svou povahou řízením správním. Procesní postup je upraven v zákoně o azylu, konkrétně v hlavě III. a IV. S řízením ale souvisí také řada ustanovení hlavy V., II. a specifické řízení vedené v přijímacím středisku na mezinárodním letišti je obsaženo v hlavě X. Ustanovení § 9 AZ zakotvuje pro řízení subsidiární použití správního řádu; zároveň ovšem taxativně vyjmenovává, která ustanovení správního řádu se pro řízení o mezinárodní ochraně nepoužijí. Jsou jimi některá ustanovení o doručování, ustanovení o umožnění nahlížení do spisu jiným osobám než účastníkům řízení a jejich zástupcům, o ústním jednání, o vydání stejnopisu výroku rozhodnutí na požádání účastníka, o lhůtách pro vydání rozhodnutí a ustanovení o odvolacím řízení a řízení o rozkladu. Z judikatury ovšem vyplývají specifické situace, které se neřídí úpravou podle zákona o azylu i přesto, že jde o doručování či lhůty. Podle rozhodnutí Krajského soudu v Praze č. j. 48 Az 43/2008 se [...] *na řízení vyjmenovaná v § 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nevztahuje úprava § 71 odst. 1 a 3 správního řádu z roku 2004 o lhůtách pro vydání rozhodnutí, nýbrž § 27 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Vzhledem k tomu, že § 27 citovaného zákona stanoví toliko lhůtu, do kdy nejpozději je správní orgán povinen ve*

³³ Podle § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

věci rozhodnout, jediným kritériem pro určení okamžiku, kdy lze v řízení o udělení mezinárodní ochrany nejdříve rozhodnout, je zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro posouzení žádosti (§ 3 správního řádu z roku 2004). Také podle rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 720/2001 [...] ačkoli má zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, zvláštní ustanovení v § 24, pojednávající o doručování rozhodnutí a jiných písemností účastníkovi řízení, pro případ udělení generální plné moci v řízení o udělení azylu musí správní orgán postupovat tak, že se bude řídit ustanovením § 25 odst. 3 spr. řádu. Azylový zákon totiž nemá pro případ doručování právnímu zástupci zvláštní úpravu. Byla-li tedy písemnost doručena pouze účastníkovi a nikoli generální plnou mocí pověřenému právnímu zástupci, nemohla tak nabýt právní moci.

Řízení je zásadně jednoinstanční a vede jej Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (OAMP MV ČR). Proti rozhodnutí správního orgánu je možné podat žalobu k příslušnému krajskému, resp. městskému soudu. Ustanovení o rozkladu se, jak vyplývá z výše uvedeného, nepoužije. Zákon o azylu umožňuje dále využít mimořádný opravný prostředek ve formě kasační stížnosti podané k Nejvyššímu správnímu soudu. Mezinárodní ochranu ovšem může udělit pouze správní orgán, soudy svým rozsudkem nikoliv.

Relevantní ustanovení zákona o azylu zahrnují ustanovení procesního charakteru, která upravují řízení v užším smyslu, ale také ustanovení primárně hmotněprávního charakteru, zejména taková, která upravují formy mezinárodní ochrany a výklad pojmů, jež jsou důležité pro řízení o udělení mezinárodní ochrany. Pro řízení se dále použijí základní zásady činnosti správních orgánů, jako je zásada legality, zásada zákazu zneužití správního uvážení, zásada hospodárnosti, rychlosti a další uvedené v hlavě II. správního řádu.

Důvody pro udělení azylu a doplňkové ochrany jsou upraveny v hlavě II. (s názvem Řízení o udělení mezinárodní ochrany), konkrétně v ustanoveních § 12–14 AZ. Alespoň základní rozbor důvodů, jejichž existence je třeba, a podmínek, které musí být splněny k získání mezinárodní ochrany, zde uvádím s ohledem na zjednodušení výkladu v části o udělení mezinárodní ochrany či zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, z obdobného důvodu zmiňuji základní výklad pojmů uváděných ve vylučovací klauzuli.

Nejprve se tedy zaměřím na definování, jaké formy mezinárodní ochrany v sobě zákon o azylu zahrnuje, respektive jaké podmínky musí splňovat cizinec, který v České republice žádá o mezinárodní ochranu, aby mu tato ochrana byla udělena.

4.1. Forma azylu dle § 12 zákona o azylu

Azyl se podle § 12 AZ udělí, bude-li zjištěno, že cizinec alinea a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, alinea b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Alinea a) je odrazem čl. 43 Listiny, alinea b) zahrnuje definici uprchlíka obsaženou v článku 1 Ženevské úmluvy, ale také obsahuje transponovaná ustanovení článku 2 c) a článků 5 až 12 kvalifikační směrnice Rady Evropské unie. V tomto smyslu se také vyjádřil Nejvyšší soud ČR ve svém rozsudku 2 Azs 45/2008 ze dne 13. 8. 2008, ve kterém říká, že *ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, musí být vykládáno souladně s čl. 43 Listiny základních práv a svobod a její celkovou systematikou, a to jednak proto, že má toto ustanovení ústavního pořádku vyšší právní sílu, a jednak proto, že je § 12 písm. a) AZ promítnutím této ústavní normy na zákonné úrovni. Za politická práva a svobody tudíž musejí být pokládána politická práva ve smyslu hlavy druhé oddílu druhého Listiny základních práv a svobod, včetně svobody projevu a práva na informace podle jejího čl. 17. A naopak ustanovení § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, musí být v souladu s příkazem eurokonformního výkladu vykládáno souladně se směrnicí 2004/83/ES, a to nejpozději od uplynutí transpoziční lhůty k implementaci směrnice, bez ohledu na to, že sám text tohoto zákonného ustanovení se vlivem této směrnice nijak nezměnil.*

4.1.1. Pojem pronásledování

Pojem pronásledování je klíčovým pojmem uprchlického práva, a to jak na mezinárodní, tak i komunitární a vnitrostátní úrovni. Vzhledem k tomu, že tento pojem není definován Ženevskou úmluvou, je dán prostor domácím právním úpravám jednotlivých států pro jeho vymezení. Jeho výklad je proto také stěžejním bodem celého azylového řízení. Prokázání, že žadatel o mezinárodní ochranu byl v zemi původu pronásledován, je důvodem pro získání azylu podle § 12 AZ.

Ve smyslu § 2 AZ se za pronásledování považuje závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování. Původcem pronásledování nebo vážné újmy (podmínka udělení doplňkové ochrany viz dále) se rozumí státní orgán, strana nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, jehož je cizinec státním občanem nebo v němž měla osoba bez státního občanství poslední trvalé bydliště. Původcem pronásledování nebo vážné újmy se rozumí i soukromá osoba, pokud lze prokázat, že stát, strana nebo organizace, včetně mezinárodní organizace kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu. Za pronásledování nebo vážnou újmu se ale nepovažuje, může-li cizinec s přihlédnutím k osobní situaci nalézt účinnou ochranu v jiné části státu, jehož státní občanství má, nebo je-li osobou bez státního občanství, v jiné části státu svého posledního trvalého bydliště, pokud se obava z pronásledování nebo vážné újmy vztahuje pouze na část území státu.

Je nutné upozornit na fakt, že takto vymezené pojmy, které v současnosti obsahuje zákon o azylu, do něj byly zařazeny rozsáhlou novelou, z. č. 427/10. Původní definice pronásledování, resp. vážné újmy byla dlouhodobě kritizována zejména nevládním sektorem za to, že neobsahuje některé z definičních znaků, a nedošlo tak k řádné implementaci kvalifikační směrnice. V definici chybělo zejména konstatování, že nejen pronásledování, ale i nebezpečí vážné újmy je nutné posuzovat ve vztahu k jednání soukromých subjektů, pokud země státní příslušnosti žadatele o mezinárodní ochranu není schopna či ochotna takovému jednání zabránit. Rovněž otázka možnosti vnitřního přesídlení a jeho posuzování v rámci řízení o mezinárodní ochraně nebyla upravena jednotně pro oba typy mezinárodní ochrany. Pro srovnání lze uvést fakt, že v kvalifikační směrnici je uveden pojem „akt pronásledování“, jímž je myšleno takové jednání, které je svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, nebo které je souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv.

Za pronásledování mohou být považována i tato jednání: použití fyzického nebo psychického násilí, včetně násilí sexuálního; právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem; nepřiměřené nebo diskriminační trestní stíhání nebo trestání; odepření

soudní ochrany, které vede k nepřiměřenému nebo diskriminačnímu trestu; trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by výkon vojenské služby zahrnoval zločiny; jednání namířená proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem.

Požadavek jisté minimální úrovně intenzity je základním předpokladem pro posouzení konkrétního jednání jako pronásledování. Absence určité míry intenzity je považována za argument k zamítnutí žádosti jako nedůvodné. V rozsudku 1 Azs 34/2008 se Nejvyšší správní soud ČR vyjádřil k míře intenzity azylově relevantního pronásledování, když uvedl, že *nepostačí, půjde-li o pouhou sérii ústrků, byť v jednotlivých případech i vcelku intenzivních, pokud tyto ústrky ve svém celku nedosáhnou takové intenzity a systematičnosti, že u dotčené osoby ve zcela zásadní míře snižují kvalitu prožívání a berou životní perspektivu a že v ní vyvolávají silný pocit celkové bezvýchodnosti a beznadějnosti její situace. Navíc intenzita uvedených ústrků musí být „objektivní“ v tom smyslu, že by jimi byly výše uvedené negativní životní pocity působeny zpravidla i u jiných jedinců nacházejících se ve státě původu žadatele o azyl v obdobné situaci.* Z judikatury soudů také vyplývá, že toto minimum intenzity by mělo být ve vztahu k různým státům považováno za neměnné³⁴, ale nemělo by být považováno za neměnné v čase, a to vzhledem ke zvyšujícímu se standardu ochrany lidských práv³⁵.

4.1.2. Odůvodněný strach z pronásledování

Odůvodněný strach z pronásledování je nutno vykládat jako možnost in eventum, kdy by se cizinec vrátil zpět do země, ze které odešel, a existovalo by zde reálné nebezpečí, že bude vystaven pronásledování. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 4 Azs 4/2003 celkově hodnotí pojem odůvodněného strachu z pronásledování jako neurčitý právní pojem, jehož definici neobsahuje žádný právní předpis. Nicméně ze samotného slovního spojení vyplývá, že odůvodněný strach z pronásledování v sobě zahrnuje dva prvky, které je nutné splnit kumulativně. Jednak subjektivní prvek, který vyplývá z pojmu strach, čímž je myšlen stav mysli. Jakým způsobem by mělo docházet k prokazování tohoto subjektivního pocitu, není jasné a ani žádoucí. Druhým je pak prvek objektivní, tím je dána odůvodněnost strachu. V jednom ze svých rozsudků

³⁴ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha : Univerzita Karlova, 2006, s. 88.

Např. 4 Azs 406/2004 ze dne 31. 8. 2005.

³⁵ Např. 2 Azs 66/2006 ze dne 5. 10. 2006.

Nejvyšší správní soud ČR provedl tzv. test „přiměřené pravděpodobnosti“ při zkoumání „odůvodněnosti strachu z pronásledování“: *Přiměřená pravděpodobnost nežádoucího důsledku návratu do země původu je dána tehdy, bývá-li tento důsledek v případech obdobných případu žadatele nikoli ojedinělý. Neznamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane, nýbrž to, že k nežádoucímu důsledku v případech obdobných případu žadatele dochází natolik často, že s ním ten, komu takový následek hrozí, musí počítat jako se vcelku běžným jevem, a nikoli jako s jevem toliko výjimečným*³⁶. Komplexně shrnul Nejvyšší správní soud ČR podmínky pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu v rozsudku sp. zn. 5 Azs 36/2008 takto: *žadatel musí kumulativně splnit následující kritéria: (1) musí se nacházet mimo zemi svého původu (tato podmínka není explicitně v zákoně o azylu stanovena, neboť se presumuje z povahy věci); (2) musí mít odůvodněný strach [viz § 12 písm. b) zákona o azylu]; (3) jemu hrozící újma musí dosahovat intenzity pronásledování [viz § 12 písm. b) zákona o azylu ve spojení s definicí pronásledování nyní zakotvenou v § 2 odst. 8 zákona o azylu]; (4) ochrana v zemi původu selhala (viz definice pronásledování nyní zakotvená v § 2 odst. 8 zákona o azylu); (5) musí být pronásledován z azylově relevantních důvodů [viz § 12 písm. b) zákona o azylu]; a (6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule (viz § 15 zákona o azylu).*

4.2. Forma azylu dle § 13 zákona o azylu

Azyl za účelem sloučení rodiny dle § 13 AZ se udělí rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, a to v případě hodném zvláštního zřetele, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12. Za rodinného příslušníka azylanta je považován manžel nebo partner azylanta, svobodné dítě azylanta mladší 18 let, v tomto případě kumulativně, rodič azylanta mladšího 18 let, nebo zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu (také musí být splněno kumulativně) a svobodný sourozenec azylanta mladší 18 let. Předpokladem je trvání manželství či partnerství před udělením azylu azylantovi, přičemž musí jít vždy o azylanta, pojmově jsou tedy vyloučeny svazky s občanem ČR. V případě polygamních svazků je možné udělit azyl za účelem sloučení rodiny pouze jednomu manželovi, nikoliv již další osobě,

³⁶ 2 Azs 66/2006 ze dne 5. 10. 2006.

ačkoliv je podle právního řádu jiného státu také manželem azylanta. Podmínkami, které musí být splněny kumulativně pro získání této formy azylu, jsou existence pravomocného rozhodnutí o udělení azylu podle § 12 nebo § 14 rodinnému příslušníku³⁷, negativní rozhodnutí o udělení azylu, existence vztahu tzv. nukleární rodiny a musí jít o případ hodný zvláštního zřetele. Posuzování, zda se jedná o případ hodný zvláštního zřetele, spadá zcela do diskreční pravomoci správního orgánu, který rozhodne vždy dle podmínek konkrétního případu.

4.3. Forma azylu dle § 14 zákona o azylu

Humanitární azyl dle § 14 AZ lze udělit v případě hodného zvláštního zřetele, ačkoliv v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení azylu dle § 12. Tato forma azylu nemá oporu v žádném ustanovení Ženevské úmluvy ani v aktech evropské normotvorby. Podmínkou je zamítavé rozhodnutí o udělení azylu dle § 12 pro neexistenci důvodů k jeho udělení a existence důvodů hodných zvláštního zřetele, stejně jako u azylu za účelem sloučení rodiny. O humanitární azyl nelze žádat; správní orgán pouze má možnost azyl z humanitárních důvodů udělit, není na něj žádný právní nárok a není ani subjektivním právem žadatele. Humanitárními důvody jsou nejčastěji vysoký věk, zvláště těžké postižení či nemoc³⁸. Rozhodnutí o udělení je určeno volnou úvahou správního orgánu³⁹. Zákon zde tedy kombinuje neurčitý právní pojem a správní uvážení⁴⁰. Správní orgán má ovšem povinnost své úvahy v rozhodnutí vždy precizně odůvodnit. Rozhodnutí o neudělení humanitárního azylu není sice vyloučeno ze soudního přezkumu, soud se ale může rozhodnutím zabývat jen v omezeném rozsahu. Posuzuje pouze to, zda v řízení nedošlo k vadám, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), tedy hledisko dodržení práva na spravedlivý proces⁴¹, a dále jestli uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem a zda k němu správní orgán dospěl řádným procesním postupem⁴².

³⁷ 4 Azs 147/2004 ze dne 12. 8. 2004.

³⁸ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V., *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha : Univerzita Karlova, 2006, s. 84.

³⁹ 4 Azs 161/2005 ze dne 17. 2. 2006.

⁴⁰ 6 Azs 308/2004 ze dne 20. 12. 2005.

⁴¹ 2 Azs 36/2005 ze dne 20. 12. 2005.

⁴² 6 Azs 304/2004 ze dne 24. 11. 2005.

4.4. Forma doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu

Podle ustanovení § 14a se doplňková ochrana udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že jsou v jeho případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu jeho posledního trvalého bydliště, hrozilo by mu skutečné nebezpečí vážné újmy. Za vážnou újmu je považováno *uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, a pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR*. Další podmínkou, která musí být kumulativně splněna, je, že cizinec se nachází v situaci, kdy nemůže nebo není ochoten z důvodů takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem nebo státu svého posledního trvalého bydliště.

Jelikož je institut doplňkové ochrany v právním řádu České republiky poměrně nový, nejsou ještě podmínky, za kterých lze tento typ mezinárodní ochrany udělit, dostatečně definovány. Z tohoto důvodu je na místě uvést alespoň základní judikaturní výklad.

Za vážnou újmu mohou být podle judikatury považovány různé situace. K jednotlivým bodům pak uvádějí rozsudky Nejvyššího správního soudu ČR následující. K podmínce uložení nebo vykonání trestu smrti rozsudek č. j. 5 Azs 40/2009 říká, že *ustanovení § 14a odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je nutné v souladu s čl. 15 písm. a) kvalifikační směrnice (č. 2004/83/ES) vykládat tak, že za vážnou újmu se považuje „trest smrti nebo poprava“. Pojem „poprava“ má širší význam než „vykonání trestu smrti“, neboť k popravě může dojít bez toho, aby byl s cizincem veden jakýkoliv soudní proces, a bez jakéhokoliv formálního uložení trestu smrti a popravu mohou uskutečnit i nestátní původci.*

K pojmu mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání uvádí rozsudek č. j. 6 Azs 34/2009 [...] *Žadatel o mezinárodní ochranu, který trpí závažnou nemocí (zde HIV/AIDS), může hrozit skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu – mučení nebo nelidské či ponižující zacházení – spočívající v tom, že mu v zemi původu nebude dostupná potřebná zdravotní péče. Výklad pojmu „vážná újma“ musí v těchto případech vycházet z rozsahu*

zákazu mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení, jak je zakotven v čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

Rozsudek sp. zn. 5 Azs 28/2008 se pak pokouší co nejlépe definovat vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, které je třetí možností vážné újmy, následovně [...] *pro existenci skutečného nebezpečí vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu musí být kumulativně splněny následující podmínky: (1) země původu žadatele o mezinárodní ochranu se nachází v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu; (2) žadatel o mezinárodní ochranu je civilista; (3) žadatel o mezinárodní ochranu by byl v souvislosti s tímto konfliktem v zemi původu vystaven vážnému a individuálnímu ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí. Definice vnitřního ozbrojeného konfliktu zahrnuje jak ozbrojené konflikty mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami (tzv. vertikální konflikty), tak ozbrojené konflikty mezi organizovanými ozbrojenými skupinami, z nichž ani jedna nereprezentuje vládu (tzv. horizontální konflikty). U vnitrostátního konfliktu, který nesplňuje kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (Protokol II, č. 168/1991 Sb.), je nutné zkoumat, zdali dosahuje intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu, tj. zdali naplňuje dvě kritéria: dlouhodobost bojů a organizovanost stran konfliktu. Civilistou je každá osoba, která není členem ozbrojených sil některé ze stran ozbrojeného konfliktu. Existence vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity žadatele může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven - z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu - reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení. Při posuzování existence vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity je vhodné vzít v úvahu následující faktory: (1) čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného (nerozlišujícího) násilí bude požadována pro to, aby měl nárok na doplňkovou ochranu; (2) územní rozsah situace svévolného (nerozlišujícího) násilí, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do země původu, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1*

směrnice Rady 2004/83/ES; a (3) případnou existenci takových známek reálného nebezpečí, jaké jsou uvedeny v čl. 4 odst. 4, této směrnice (tj. skutečnost, že žadatel již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy), na základě jejichž přítomnosti může být požadavek svévolného (nerozlišujícího) násilí pro vznik nároku na doplňkovou ochranu nižší. Tento judikát, ačkoliv práce není přímo zaměřena na výklad jednotlivých druhů mezinárodní ochrany, zařazují celý zejména s ohledem na aktuální konflikty a potenciální příliv uprchlíků ze zemí severní Afriky a Blízkého východu.

4.5. Forma doplňkové ochrany dle § 14b zákona o azylu

Podle § 14b se doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny udělí rodinnému příslušníkovi osoby požívající doplňkové ochrany v případě hodném zvláštního zřetele, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro její udělení. Rodinným příslušníkem se stejně jako u udělení azylu za účelem sloučení rodiny rozumí manžel nebo partner azylanta, svobodné dítě azylanta mladší 18 let, v tomto případě kumulativně, rodič azylanta mladšího 18 let, nebo zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu, (což také musí být splněno kumulativně), a svobodný sourozenec azylanta mladší 18 let. Předpokladem je trvání manželství či partnerství před udělením azylu azylantovi. V případě polygammích svazků je možné udělit azyl za účelem sloučení rodiny pouze jednomu manželovi, nikoliv již další osobě, ačkoliv je podle právního řádu jiného státu také manželem azylanta. Předpokladem je zde také zamítavé rozhodnutí o udělení jak azylu, tak doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu.

4.6. Vylučující klauzule

V zákoně o azylu se část zahrnující § 15, § 15a a § 16 nazývá Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany. Tento nadpis je ovšem silně zavádějící, jelikož každé z ustanovení se zabývá jiným institutem. Ustanovení § 15 a § 15a obsahují skutečné, tzv. exkluzivní klauzule, tak jak je chápe i mezinárodní právo. Ustanovení § 16 AZ je procesní postup, který má řízení o udělení mezinárodní ochrany za určitých okolností urychlit. Nejedná se ale o další vylučovací klauzuli. Ke stejnému závěru dospěl také Nejvyšší správní soud ČR v odůvodnění rozsudku sp. zn. 5 Azs 24/2008, *ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž nelze vykládat jako další vylučující klauzuli, vylučující klauzule jsou taxativně vymezeny v čl. 12 a 17 kvalifikační směrnice (v zákoně o azylu*

pak v § 15 a § 15a) a rozšíření důvodů pro vyloučení z mezinárodní ochrany by bylo v rozporu s komunitárním právem.⁴³ Ustanovení § 16 se tedy budu věnovat až v následující kapitole.

Dle ustanovení § 15 azyl nelze udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v § 12 nebo § 13, avšak je důvodné podezření, že se cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech nebo se dopustil před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany vážného nepolitického trestného činu mimo území nebo se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů. Z judikatury Nejvyššího správního soudu ČR, např. podle rozsudku 6 Azs 40/2010 [...] lze za činy v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů považovat (a) činy, ohledně nichž je konsensus v mezinárodním právu, že jsou dostatečně závažným a trvajícím porušováním lidských práv, aby bylo možné je označit za pronásledování; nebo (b) činy výslovně označené orgány OSN za rozporné se zásadami a cíli OSN. Obdobně se vyloučení vztahuje také na cizince, který ke spáchání těchto zločinů podněcuje. Odstavec 3 pak vylučuje z udělení azylu cizince, kteří již požívají jiné formy ochrany nebo podpory ze strany státu či OSN, ale nikoliv UNHCR.⁴⁴ Při jejich aplikaci správním orgánem jsou pak kladeny vysoké nároky na znalosti zejména z odvětví práva mezinárodního veřejného trestního a humanitárního.⁴⁵ Při použití gramatického výkladu by se ze spojení „i když budou zjištěny“ dalo dospět k výkladu, že je nutné nejprve posoudit důvody pro udělení azylu podle § 12 a § 13 AZ. Jinak ovšem na věc nahlíží Nejvyšší správní soud ČR, který v rozšířeném senátu rozhodl o věci pod sp. zn. 4 Azs 60/2007 tak, že pokud v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany bude zjištěn některý z důvodů uvedených v § 15 nebo § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany), rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany; není dále povinno zjišťovat případnou existenci důvodů

⁴³ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUŠKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 205.

⁴⁴ Např. Agentura pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA).

K výkladu jednotlivých pojmů odkazují na KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUŠKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 205-207.

⁴⁵ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUŠKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 206.

uvedených v § 12 (důvody udělení azylu) nebo § 14a (udělení doplňkové ochrany) uvedeného zákona.

Ustanovení § 15 AZ má pak oporu v ustanoveních Ženevské úmluvy a kvalifikační směrnice. Je tedy pochopitelné, že jednotlivá ustanovení odpovídají dobovému kontextu a vylučovací klauzule jsou obecně vnímány jako negativní definiční znak statutu uprchlíka.

V následujícím ustanovení § 15a AZ je zakotvena vylučovací klauzule pro udělení doplňkové ochrany, kdy doplňkovou ochranu podle § 14a nebo 14b nelze udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v § 14a, avšak je důvodné podezření, že se cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech. Dalším důvodem k vyloučení je existence důvodného podezření, že cizinec spáchal zvláště závažný zločin, dopustil se činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN nebo představuje ohrožení bezpečnosti státu. Obdobně nelze udělit doplňkovou ochranu cizinci, který k výše uvedenému jednání podněcuje. Stejně tak nelze doplňkovou ochranu udělit cizinci, který se mimo území státu dopustil jednoho či několika trestných činů odlišných od trestných činů uvedených výše, opustil-li stát, jehož je státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát jejího posledního trvalého bydliště pouze s cílem vyhnout se trestnímu stíhání za předpokladu, že jde o skutky, za něž by bylo možno v České republice uložit trest odnětí svobody. Část vylučující klauzule je analogická k vylučující klauzuli v § 15 AZ; ve zbytku obsahuje specifické důvody vyloučení, a jelikož doplňková ochrana je čistě „komunitární“ institut, liší se také kontext vytváření vylučujících klauzulí pro její udělení.

5. Řízení o udělení mezinárodní ochrany – procesněprávní část (řízení před správním orgánem)

Řízení o udělení mezinárodní ochrany se zahajuje podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Žádost je oprávněn podat cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Z výše uvedeného jasně vyplývá, že prohlášení o mezinárodní ochraně je podmínkou pro podání žádosti. Toto rozlišování je zavedeno, jelikož žádost samotná se většinou nepodává na místě identickém s místem, kde poprvé cizinec projeví úmysl o mezinárodní ochranu požádat, a k samotnému podání žádosti bývá téměř bezvýjimečně nutné přizvat tlumočníka.

5.1. Prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu

Prohlášením o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu dle §3 AZ (dále jen „prohlášení o mezinárodní ochraně“) se rozumí projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že cizinec hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou. Prohlášení je možné učinit písemně nebo ústně do protokolu u příslušného orgánu. Musí být dostatečně jasné a určité. V praxi není nutné, aby již v tuto chvíli cizinec tvrdil, že je pronásledován či mu byla způsobena újma, stačí pouze dostatečně srozumitelné vyslovení slova „azyl“ či jeho cizojazyčné alternativy. Cílem prohlášení je vynětí tohoto cizince z obvyklého cizineckého režimu v rámci zákona o pobytu cizinců a jeho zařazení do režimu zákona o azylu.

Toto má ovšem jednu výjimku, případ, kdy dochází ke střetu řízení ve věci mezinárodní ochrany s řízením extradičním. Za prohlášení o mezinárodní ochraně se totiž vůbec nepovažuje projev vůle cizince, pokud jej učiní během jeho vycestování, po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, pravomocném ukončení soudního řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, po pravomocném ukončení řízení o správním vyhoštění nebo při výkonu trestu vyhoštění uloženého soudem, jde o situaci, kdy má extradice přednost před řízením o udělení mezinárodní ochrany. Touto situací je tedy případ, kdy cizinec projeví úmysl žádat v České republice o mezinárodní ochranu opakovaně, tj. až po pravomocném ukončení předchozího řízení o udělení mezinárodní ochrany, pravomocném ukončení soudního řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, po pravomocném ukončení řízení o správním vyhoštění nebo při výkonu trestu vyhoštění

uloženého soudem, a současně je jeho prohlášení učiněno až poté, co již ministr spravedlnosti rozhodl o povolení vydání dotyčné osoby do třetí země, nebo nabylo právní moci rozhodnutí soudu o předání cizince podle evropského zatýkacího rozkazu. Při splnění těchto dvou podmínek nebude již tedy na takový projev vůle nahlíženo jako na prohlášení o mezinárodní ochraně ve smyslu zákona o azylu, neboť je zcela zjevné, že takovým prohlášením se cizinec pouze účelově snaží oddálit či znemožnit vydání nebo předání své osoby. V této situaci, kdy již byly obavy cizince z pronásledování nebo vážné újmy jednou posouzeny v rámci řízení o mezinárodní ochraně a prohlášení je podáváno se zjevným cílem vyhnout se vydání, je dostačující zárukou, že nedojde k nesouladu vydání s mezinárodními závazky České republiky, to, že součástí rozhodování o přípustnosti (jakož i následně o povolení) vydání je i zhodnocení souladu případného vydání se závazky České republiky vyplývajícími z úmluv o základních lidských právech a svobodách⁴⁶. Jelikož je takto cizinci zcela zamezeno, aby se stal žadatelem o mezinárodní ochranu, musí být ustanovení § 3 odst. 2 zákona o azylu vykládáno přísně restriktivně a použito pouze v případě, že jsou splněny všechny podmínky kumulativně.⁴⁷ Při zjištění nesouladu se základními právy a svobodami, které mají absolutní povahu, nelze vyslovit přípustnost vydání, resp. vydání povolit.

Prohlášení o mezinárodní ochraně může cizinec učinit jednak policii a jednak ministerstvu vnitra, respektive OAMP. Policii toto prohlášení činí na hraničním přechodu⁴⁸, v přijímacím středisku, na inspektorátu cizinecké policie (tam ale pouze za podmínky, že se dostavil dobrovolně) nebo v zařízení pro zajištění cizinců, s výjimkou cizince zajištěného za účelem jeho předání nebo průvozu. K tomu pak Nejvyšší správní soud ČR judikoval v rozsudku č. j. 6 Azs 16/2010⁴⁹, že sdělení Ministerstva vnitra ČR, že cizinec není podle § 3a písm. a) bod 4. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, oprávněn učinit prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, není rozhodnutím *ministerstva ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o azylu, a*

⁴⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 427/10 (volební období 2010–2014), sněmovní tisk 70/0.

⁴⁷ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 46

⁴⁸ Hraničním přechodem se dle zákona č.326/1999 o pobytu cizinců rozumí jednak místo vymezené mezinárodní smlouvou, jíž je Česká republika vázána určené pro překračování státních hranic České republiky, jednak mezinárodní letiště, které je vnější hranicí podle zvláštního právního předpisu, pokud bylo jako mezinárodní letiště určeno podle zvláštního právního předpisu a provozovatel letiště splnil bezpečnostní podmínky stanovené ve zvláštním právním předpisu dále vnitřní hranice nebo prostor mezistátního vlaku a paluba lodě mezistátní osobní nebo nákladní lodní přepravy v době, kdy je v tomto prostoru prováděna hraniční kontrola.

⁴⁹ Rozsudek NSS ČR ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 6 Azs 16/2010.

příslušnost soudu k projednání žaloby proti tomuto rozhodnutí se proto neřídí § 32 odst. 4 zákona o azylu, ale obecnou úpravou místní příslušnosti obsaženou v § 7 odst. 2 s. ř. s. Dále je cizinec oprávněn učinit prohlášení přímo ministerstvu v případě, že je hospitalizován ve zdravotnickém zařízení, vykonává zabezpečovací detenci, vazbu nebo trest odnětí svobody. Vzhledem k tomu, že Česká republika je součástí Schengenského prostoru a na vnitřních hranicích mezi členskými státy není prováděna hraniční kontrola, je velmi pravděpodobné, že u cizince, který učiní prohlášení na pozemním hraničním přechodu, je namíste aktivace postupu podle nařízení Dublin II, jelikož k projednání jeho žádosti bude příslušný jiný členský stát.

V zařízení pro zajištění cizinců zaniká oprávnění učinit prohlášení o mezinárodní ochraně uplynutím sedmi dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany na území a důsledcích spojených s uplynutím této lhůty. Policie musí cizince informovat v jazyce, kterým je schopen se dorozumět, a pořídí o tomto úkonu záznam, který následně cizinec a ten, kdo záznam pořídil, podepíší. Jelikož doba zajištění cizince v zařízení pro zajištění cizinců nesmí překročit 180 dnů, v případě cizince mladšího 18 let pak 90 dnů⁵⁰, je cílem, aby řízení proběhlo v této době. Jiná lhůta pro učinění prohlášení o mezinárodní ochraně stanovena není. V případě, že cizinec o možnosti učinit prohlášení o mezinárodní ochraně nebyl informován nebo nelze záznam o této informaci doložit, pak lhůta sedmi dnů neplatí, a to s ohledem na závažnost následků, které by takové vyloučení cizince z možnosti požádat o mezinárodní ochranu mělo.

Poté, co cizinec učiní prohlášení a prokáže svou totožnost cestovním dokladem nebo ji osvědčí čestným prohlášením, se mu vydá osvědčení o prohlášení o mezinárodní ochraně (dále jen „osvědčení“). Osvědčení se ale nevydává, jestliže cizinec učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště⁵¹ nebo v přijímacím středisku.

Cizinec je pak povinen se do 24 hodin od prohlášení o mezinárodní ochraně dostavit do přijímacího střediska určeného ministerstvem. Cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, je oprávněn pobývat na území ČR do doby podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany; to neplatí, je-li zajištěn podle zákona o pobytu cizinců nebo jde-li o cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním

⁵⁰ Hlava XI zákona č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

⁵¹ O specifikách řízení v tranzitním prostoru mezinárodního letiště viz. kap. 5.6.

prostoru mezinárodního letiště a nebyl mu povolen vstup na území (§ 73 AZ).⁵² Ministerstvo je oprávněno pobyt cizince omezit jen na část území (§ 46 a 46a AZ). V případě, že se cizinec nedostaví do přijímacího střediska ve lhůtě, jeho oprávnění k pobytu zaniká. Výjimkou je existence překážky na jeho vůli nezávislé, kterou je povinen bez zbytečného odkladu oznámit a po jejímž odpadnutí se musí bez prodlení do přijímacího střediska dostavit.

Ministerstvo bez zbytečného odkladu poté, co cizinec učiní prohlášení o mezinárodní ochraně, písemně cizince vyzve k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V této výzvě ministerstvo určí místo a lhůtu k podání žádosti a písemně cizince poučí v jeho mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět, o právech a povinnostech žadatele o udělení mezinárodní ochrany a právu kdykoliv se obrátit se žádostí o pomoc na fyzickou nebo právnickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci či ochranou zájmů uprchlíků a na Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně a již je v přijímacím středisku, musí strpět sejmutí daktyloskopických otisků prstů policií. Obrazový záznam fotografií se pořizuje až při podání samotné žádosti. Dále je v zařízení povinen strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí, ovšem pouze, že je zde důvodné podezření, že skrývá něco, co lze užit jako podklad pro vydání rozhodnutí, zejména cestovní či jiný doklad, nebo věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku anebo elektronické komunikační zařízení. Prohlídku provádí zásadně osoba stejného pohlaví. O prohlídce policie sepíše záznam a pořídí seznam odebraných věcí, které odevzdá k uschování ministerstvu. Ve středisku se také provede lékařská prohlídka.

⁵² Postupy a podmínky udělování krátkodobých víz jsou upraveny nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Toto nařízení také taxativně stanoví typy krátkodobých víz. Krátkodobým vízem jsou podle vízového kodexu víza pro průjezd přes území členských států (schengenské spolupráce) nebo pro předpokládané pobyty na tomto území nepřesahující 3 měsíce během jakéhokoliv šestiměsíčního období. Z těchto důvodů bylo v zákoně o azylu novelou z. č. 427/10,

vypuštěno vstupní vízum jakožto samostatný typ krátkodobého víza (vízový kodex takový typ víza nezná). Kromě názvu tohoto víza neupravuje vízový kodex ani co do obsahu či účelu obdobný typ víza, který je možné vydat na území členských států či pro účely podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

5.2. Žádost o mezinárodní ochranu

Žadostí o udělení mezinárodní ochrany se rozumí žádost podaná cizincem, u kterého lze předpokládat, že usiluje o získání azylu nebo doplňkové ochrany v České republice a učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Vzhledem k jednotnosti řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, zahrnuje jak formu azylu, tak formu doplňkové ochrany. Jedná se o formulářové podání, které zahrnuje 35 otázek, fotografii žadatele a jeho otisky prstů. Cílem je v první fázi zjištění základních údajů, které by případně mohly vést k aktivaci nařízení Dublin II. Otázky směřují zejména na osobní údaje žadatele (pohlaví, jméno, příjmení, datum a místo narození, informace o státním občanství, národnost a etnická příslušnost, údaje o rodičích a dětech) a následně na stručné objasnění důvodů, které cizince vedly k opuštění země dřívějšího pobytu včetně uvedení míst pobytu v předchozích deseti letech. Posledním bodem žádosti je pak samostatný list papíru, na kterém má žadatel sám bez dotazování rozvést důvody pro které žádá o udělení mezinárodní ochrany v České republice, a další okolnosti, které tyto důvody mohou osvědčit. Žádost bývá většinou sepsána (jedná se o elektronicky vyplňovaný formulář, který je následně vytištěn) a podána v přijímacím středisku Ministerstva vnitra ČR, a to prostřednictvím úředníka OAMP, za přítomnosti tlumočnicka.

V případě, že cizinec v místě a lhůtě k tomu určené ministerstvem vnitra o ochranu nepožádá, přestože k tomu byl vyzván, vůbec k zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany nedojde a jeho pobyt na území České republiky se tak stane nelegálním. Podle ustanovení § 54 azylového zákona bude policií zajištěn za účelem vycestování z území.

Cizinec je povinen při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany odevzdat ministerstvu svůj cestovní doklad; to neplatí, pokud pobývá na území na základě povolení k pobytu. Cestovní doklad se odevzdává na dobu řízení. Cizinec, na kterého se nevztahuje povinnost odevzdat cestovní doklad, je povinen při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany předložit svůj cestovní doklad.

5.2.1. Nepřípustnost žádosti

Žádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřípustná v případě, že byla podána občanem Evropské unie, který nesplňuje podmínky stanovené právem Evropských

společenství⁵³, nebo je-li podle nařízení Dublin II k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný členský stát Evropské unie, v tom případě zajistí ministerstvo dopravu žadatele o udělení mezinárodní ochrany na hraniční přechod členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Dále je žádost nepřipustná, bylo-li cizinci uděleno postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy jiným členským státem Evropské unie, mohl-li cizinec nalézt účinnou ochranu v první zemi azylu nebo podal-li cizinec opakovaně žádost o udělení mezinárodní ochrany, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany. Poslední ze jmenovaných podmínek je v řízení o udělení mezinárodní ochrany pro účely nepřipustnosti žádosti asi nejčastěji používána. K tomu zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR čj. 1 Azs 104/2008: *V situaci, kdy cizinec podal opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž uvedl zčásti shodné skutečnosti jako ve své předchozí žádosti a zčásti skutečnosti nové, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím řízení, postupoval správní orgán v souladu se zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu, jestliže se žádostí zabýval pouze v rozsahu tvrzení, která lze považovat za přípustná podle § 10a písm. e) zákona o azylu.* To tedy znamená, že ihned po pravomocném řízení může cizinec opětovně učinit prohlášení o mezinárodní ochraně (nebylo-li ovšem již zahájeno vycestování) a následně podat novou žádost, ve které musí uvést nové skutečnosti⁵⁴. V rozsudku čj. 9 Azs 5/2009 Nejvyšší správní soud ČR konstatoval, že *hlavním smyslem a účelem možnosti podat opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany je postihnout případy, kdy se objeví takové závažné skutečnosti, které by mohly ovlivnit hmotněprávní postavení žadatele a které nemohl uplatnit vlastní vinou během předchozího pravomocně ukončeného řízení. Při opakovaném podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany je proto nutno důsledně dbát na splnění těchto podmínek, které mají na straně jedné garantovat určitou přidanou hodnotu této nové žádosti, jenž může vést k jinému rozhodnutí než u žádosti předchozí, a na straně druhé zajistit, aby nedocházelo k účelovému podávání opakovaných žádostí.* A dále ustanovení § 10a písm. e) zákona o azylu je tedy jakousi transpoziční syntézou problematiky podání

⁵³ Protokol č. 24, viz kap. 2.1. a poznámka pod čarou č. 14

⁵⁴ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 71.

opakovaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany tak, jak je upravena v procedurální směrnici. Z dikce citovaného ustanovení zákona o azylu lze přitom dovodit nutnost kumulativního splnění dvou podmínek pro to, aby bylo možné opakovanou žádost věcně projednat - 1. je nutno uvést nové skutečnosti nebo zjištění; 2. musí se přitom jednat o takové skutečnosti či zjištění, jež nebyly bez vlastního zavinění žadatele zkoumány v předchozím řízení.

Ad 1. Za nové skutečnosti nebo zjištění je pak ve smyslu procedurální směrnice nutno považovat nikoli jakékoli nové skutečnosti nebo zjištění, ale pouze takové, které by prima facie mohly mít dopad do hmotněprávního postavení žadatele. Ostatně v jiných případech by nové správní řízení pozbývalo jakéhokoli smyslu, protože jeho výsledek by byl předem daný a ve svém důsledku by takové správní řízení nekorespondovalo s požadavkem hospodárnosti vnímaným jakožto dosahování žádoucích výsledků s co nejmenšími možnými náklady.

Ad 2. Ve vztahu k druhé z uvedených podmínek je třeba vyjít z toho, že v rámci azylového řízení existují dvě základní povinnosti - břemeno tvrzení a břemeno důkazní.

5.3. Průběh řízení o mezinárodní ochranu

5.3.1. Účastenství a zastoupení

Účastníkem v řízení o udělení mezinárodní ochrany je žadatel. Kdo je žadatel, stanoví § 2 odst. 5 AZ. Žadatelem o udělení mezinárodní ochrany se tedy pro účely tohoto zákona rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování. Postavení žadatele má po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu, má-li tato žaloba odkladný účinek.

Účastník má právo požádat o zastupování právnickou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům a také právo na kontakt s touto osobou, přičemž ministerstvo přispěje právnické nebo fyzické osobě, která má s ministerstvem uzavřenu písemnou smlouvu o poskytování právní pomoci, na úhradu nákladů spojených s poskytováním bezplatné právní pomoci. Žadatel se může nechat zastupovat také jiným zástupcem, kupříkladu advokátem. Ve stadiu řízení probíhajícím před správním orgánem nebývá zastoupení po praktické stránce až tak významné,

Jelikož v této fázi se správní orgán zejména zabývá zjištěním faktických informací o žadateli a zemi původu, které je povinen žadatel sdělit osobně. Nepřítomnost zástupce nebrání správnímu orgánu provést se žadatelem pohovor. K tomu také rozsudek nejvyššího správního soudu ČR č. j. 9 Azs 64/2008: *Provedení pohovoru s žadatelem o mezinárodní ochranu bez účasti zástupce za situace, kdy se žadatel po dobu správního řízení této účasti nedomáhal (§ 10 odst. 3 a § 21 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), není postupem, který by sám o sobě způsobil vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany*. Pokud ovšem žadatel zástupce má a požaduje jeho přítomnost u pohovoru, musí mu správní orgán vyhovět.

Obvykle ale žadatelé v této fázi řízení zastoupení vůbec nejsou. Možnost oslovit pracovníky nevládních neziskových organizací bývá využívána spíše v malém rozsahu. Nejčastěji ve chvíli, kdy v řízení není již dlouho žádný posun a pracovníci neziskových organizací pak jednak v zastoupení žadatele uplatňují prostředky proti nečinnosti správního orgánu a jednak doplňují relevantní informace o zemi původu žadatele. Jiná je ale situace, v případě neúspěšného žadatele, který velmi často využije pomoci neziskové organizace při podání správní žaloby a také při samotném zastupování v soudním řízení.

5.3.2. Tlumočení

Účastník řízení má právo jednat v řízení ve svém mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Právo na tlumočnicka je zakotveno již v čl. 37 odst. 3 LZPS, podle kterého ten, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka. Toto ustanovení dále odráží také správní řád v ustanovení § 16 odst. 3, podle nějž si žadatel, který není občanem České republiky, v řízení o žádosti obstará tlumočnicka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak. Touto výjimkou je právě ustanovení § 22, kdy je tlumočnicka na úkony v řízení a s řízením souvisejícími poskytován bezplatně. Účastník řízení má ovšem stále právo přizvat si na své náklady tlumočnicka podle své volby.

Jednacím jazykem řízení je český jazyk. Účastník má tedy právo jednat buď v jazyce mateřském, nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Tímto jazykem bývá nejčastěji úřední jazyk země původu. Jako vodítko, který jazyk to je, slouží zejména cestovní doklad nebo samotná žádost o mezinárodní ochranu, ve které má žadatel povinnost tyto jazyky uvést. Nutnost postavit naroveň jednání v mateřském

jazyce a v jazyce, ve kterém je schopen se účastník řízení dorozumět si vynutily potřeby praxe, neboť u některých jazyků vůbec nelze zajistit tlumočnicka na mateřský jazyk účastníka řízení z prostého důvodu, že v České republice není žádná osoba ovládající tento jazyk.

Pokud jde o osobu tlumočnicka, pak je nutné vycházet ze zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Z tohoto zákona vyplývá, že ustanoveným tlumočnickem může být buď osoba zapsaná v seznamu tlumočnicků, nebo osoba ustanovená k tlumočení výjimečně a jen v konkrétním případě za specifických podmínek⁵⁵. Další ustanovení týkající se tlumočení obsahuje § 23 odst. 3 AZ, který říká, že z důvodů hodných zvláštního zřetele nebo na výslovnou žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zajistí ministerstvo vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví.

Celkově je úprava tlumočení v zákoně o azylu stále velmi kusá, a to přes to, že se beze sporu jedná o jednu z absolutně minimálních záruk celého azylového řízení a možnost tlumočení má nepochybně přímý dopad na kvalitu pohovoru, dalších úkonů a hlavně na spolehlivost a úplnost zjištění skutkového stavu. Dále například není stále jasné, zda se právo na tlumočnicka vztahuje i na nahlížení do spisu (§ 38 SŘ). Jelikož se ale úprava nahlížení do spisu nachází v hlavě III., díle 2. pod nadpisem Úkony účastníků, souhlasím s autory Komentáře k zákonu o azylu, že i na nahlížení do spisu se vztahuje právo na bezplatné tlumočení.

5.3.3. Doručování a místo pobytu

Úprava doručování je jednou z oblastí, která má v části samostatnou úpravu v § 24 a § 24a zákona o azylu a na kterou se tedy správní řád nepoužije. Toto se týká doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu sdělenou účastníkem, ustanovení o doručování písemností určených do vlastních rukou a doručovaných na požádání jiným způsobem a ustanovení o doručování adresátům zdržujícím se v cizině. V ostatních případech se i nadále správní orgán řídí správním řádem.

⁵⁵ § 24 zákona o znalcích a tlumočnících stanoví tyto podmínky - osoba má potřebné odborné předpoklady pro to, aby podala posudek (provedla tlumočnický úkon) a s ustanovením vyslovila souhlas, pokud není pro některý jazyk tlumočnick do seznamu zapsán, nemůže-li tlumočnick zapsaný do seznamu úkon provést nebo jestliže by provedení úkonu tlumočnickem zapsaným do seznamu bylo spojeno s nepřiměřenými obtížemi nebo náklady. Tlumočnick musí ještě složit do rukou orgánu, který jej ustanovil slib.

Žadatelé se doručují písemnosti zásadně do vlastních rukou do místa jeho hlášeného pobytu nebo na adresu pro doručování. Místem hlášeného pobytu je v první řadě azylové zařízení, do něhož je ministerstvem umístěn a do něhož má povinnost se dostavovat minimálně ve lhůtách nutných k prodloužení jeho průkazu žadatele, ale které je ovšem při splnění zákonných podmínek možné se souhlasem ministerstva vnitra změnit. Adresou pro doručování se rozumí adresa azylového zařízení, na kterém se žadatel o udělení mezinárodní ochrany a ministerstvo dohodnou a vyhotoví o tom písemný záznam. V tomto záznamu se uvede jméno, příjmení a datum narození žadatele o udělení mezinárodní ochrany a datum, od kterého se mu má na adresu pro doručování doručovat, případně datum, do kterého se mu má na adresu pro doručování doručovat, a adresa azylového zařízení. Na tuto adresu je doručováno ale pouze tehdy, pokud žadatel uvede, že platí alespoň 15 dní; v ostatních případech se písemnosti doručují na adresu hlášeného pobytu. O adrese pro doručování se lze dohodnout nejdříve po uplynutí 1 roku ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Toto ustanovení se v zákoně objevilo dle důvodové zprávy proto, *aby žadatel mohl pracovat i v jiném místě než v blízkosti místa hlášeného pobytu*⁵⁶, a je tak odrazem § 97 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který umožňuje žadateli získat pracovní povolení až po uplynutí 12 měsíců od podání žádosti.

Pokud nebyl žadatel v místě doručení zastižen, doručovatel písemnost uloží v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence, u obecního úřadu nebo v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde je žadatel hlášen k pobytu, a žadatele o udělení mezinárodní ochrany o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do 10 dnů ode dne, kdy byla písemnost uložena, poslední den této lhůty je dnem doručení. Jedná se tedy o tzv. fikci doručení. Obdobně se fikce uplatní v případě žadatele, jehož pobyt není znám. Písemnost se uloží v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde je žadatel o udělení mezinárodní ochrany hlášen k pobytu, nebo, je-li hlášen k pobytu mimo azylové zařízení, v ministerstvem určeném azylovém zařízení, které je nejbližší místu jeho hlášeného pobytu a tedy to, kde si prodlužuje platnost svého průkazu žadatele.

Specifická ustanovení o doručování mají ve fázi řízení před správním orgánem význam zejména v případě nedostavení se bez závažných důvodů k pohovoru a při

⁵⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona změně zákona o azylu sněmovní tisk 882/0, volební období 2002–2006. Dostupné z WWW: <www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?id=13661>.

řádném doručení mají podle ustanovení § 25 písm. d) za následek zastavení řízení. K tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 4 Azs 38/2004: *Jestliže se předvolání k pohovoru nepodařilo žadatelce o azyl dvakrát doručit a zásilka byla uložena v pobytovém středisku, v němž byla žadatelka o udělení azylu hlášena k pobytu, oznámení o uložení nedoručené písemnosti bylo vyvěšeno v pobytovém středisku na úřední desce a žadatelka si zásilku nevyzvedla ani v jednom případě do deseti dnů od uložení, lze učinit závěr, že se žadatelka k pohovoru nedostavila bez vážných důvodů. Byly tak splněny podmínky pro zastavení řízení podle ustanovení § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. A contrario vyplývá ze dvou rozsudků Nejvyššího správního soudu ČR rovněž nutnost dodržení postupu při doručování také pro správní orgán. Rozsudek sp. zn. 2 Azs 54/2003: *Jestliže se žadatel o azyl nedostaví k pohovoru, k němuž byl dvakrát předvolán, přičemž v jednom případě mu předvolání nebylo doručeno do vlastních rukou, ač mělo být, nelze učinit závěr, že se nedostavil bez vážných důvodů k pohovoru opakovaně. Nejsou tak splněny podmínky pro zastavení řízení podle ustanovení § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. A rozsudek sp. zn. 5 Azs 23/2003: *Pro spolehlivé posouzení otázky, zda výzva k pohovoru byla řádně doručena uložení u držitele poštovní licence a marným uplynutím lhůty dle § 24 odst. 2 správního řádu (pokud se adresát v místě pobytu zdržoval), nebo uložení a oznámením v příslušném azylovém zařízení podle § 24 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (pokud se zde adresát nezdržoval), musí správní orgán postavit najisto, zda se žadatel o azyl v místě pobytu zdržoval v době, v níž pracovník držitele poštovní licence učinil pokus o doručení výzvy k pohovoru.***

Obdobně se důsledky, při dodržení zákonného postupu při doručování, objeví při doručování písemností v řízení o správní žalobě, kde při nemožnosti zjištění pobytu žadatele soud řízení o žalobě podle § 33 písm. b) zastaví.

5.3.4. Pohovor

Správní řízení, ačkoliv je obecně ovládáno zásadou písemnosti, je v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany prolomeno zásadou ústnosti při vedení pohovoru. Jelikož je v § 9 AZ vyloučeno použití § 49 správního řádu pro ústní jednání, nelze na vedení pohovoru ustanovení obsažená ve správním řádu uplatnit. Zákon o azylu má vlastní úpravu ústního jednání, tzv. pohovor. Správní orgán by měl ale stále respektovat základní zásady správního řízení vyplývající ze správního řádu. Jedná se zejména o

zásadu služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 SŘ), podle které každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. S touto zásadou pak úzce souvisí zásada poskytování pomoci a poučení (§ 4 odst. 2 SŘ). Pohovoru se může zúčastnit pouze žadatel, případně zákonný zástupce žadatele, pověřený pracovník ministerstva vnitra a tlumočnick.

Cílem pohovoru je zjištění relevantních informací o žadateli a důvodech, kvůli kterým žadatel opustil zemi původu a které by mohly být důvody k udělení azylu či doplňkové ochrany. Pohovor je tedy bezpochyby nejdůležitějším momentem celého azylového řízení. V tuto chvíli má žadatel největší možnost ovlivnit celé řízení, včetně případného soudního přezkumu, vlastní věrohodnou výpovědí.⁵⁷

Navzdory tomu, že pohovor lze označit za nejpodstatnější část azylového řízení, je jeho úprava obsažena pouze v jediném paragrafu zákona o azylu, a to v § 23. Informace, které vyplývají z tohoto ustanovení lze shrnout následovně. K pohovoru je žadatel povinen se dostavit v místě a čase, které určí ministerstvo v předvolání. Písemné předvolání musí být žadateli doručeno nejméně dva pracovní dny před konáním pohovoru. Nedostaví-li se žadatel k pohovoru, sepíše se o této skutečnosti záznam.

Pohovor se žadatelem vede pověřený pracovník ministerstva vnitra, který má podle zákona splňovat určitý stupeň kvalifikace. Stanovením úrovně kvalifikace pověřeného pracovníka se nicméně zákon nezabývá. Z důvodů hodných zvláštního zřetele nebo na výslovnou žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zajistí ministerstvo vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví. Důvody zvláštního zřetele mohou vyplývat z žádosti, např. žadatel či žadatelka pochází z oblasti, kde není zvykem hovořit s cizí osobou opačného pohlaví.⁵⁸ Je na zvážení, zda by vedení pohovoru osobou stejného pohlaví nemělo být pravidlem; domnívám se totiž, že by to přispělo k větší důvěře při vedení pohovoru. Tlumočnick se k pohovoru přibírá, pokud se žadatel není schopen dorozumět v českém jazyce. Pohovor se se žadatelem provádí vždy, s výjimkou zastavení řízení z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 10a AZ). I v tomto případě se ale pohovor provede, je-li nezbytný ke zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí o zastavení. Jedná se tedy o případ, kdy se důvody nepřipustnosti žádosti objeví až v průběhu pohovoru. O

⁵⁷ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUŠKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář.*, Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 308.

⁵⁸ Tamtéž s. 310.

provedeném pohovoru se sepiše protokol. Tento protokol podepíše všichni účastníci pohovoru.

Další pravidla týkající se vedení pohovoru již zákon o azylu neuvádí. Jako další dokument lze použít příručku UNHCR o Vedení pohovorů se žadateli o status uprchlíka, která je sice pravidlem *soft-law*, ale poměrně jasně zásady vedení pohovoru upravuje. Bylo by žádoucí, aby bylo její používání správním orgánem povinné. Příručka poskytuje základní informace, které jsou přizpůsobeny zvláštnostem vedení pohovoru v rámci řízení o přiznání postavení uprchlíka. Sama příručka v úvodním ustanovení říká, že je, kromě pracovníků UNHCR, určena především vládním úředníkům zapojeným do řízení o přiznání postavení uprchlíka v jednotlivých zemích. Tato příručka je rozdělená do sedmi kapitol, které obsahují pokyny pro přípravu a vedení pohovoru, pro překonání mnoha specifických problémů, s nimiž se pracovníci správního orgánu pověřeného provedením pohovoru mohou setkat a dosažení spravedlivého rozhodnutí.

Jedním z prvních bodů je doporučení o přípravě pohovorsty. Tazatel, který je dobře informovaný a připravený, bude schopen navázat takový kontakt se žadatelem, který vytvoří vzájemnou atmosféru důvěry a jistoty. Řádná příprava a informovanost umožní tazateli klást správné otázky, vyrovnat se se všemi problémy, které mohou v průběhu pohovoru nastat, a konečně správně zhodnotit žadatelovu věrohodnost.⁵⁹ Právě vytvoření atmosféry důvěry a jistoty mezi pohovorstou a žadatelem je z hlediska zjišťování pravdivých a ucelených informací nejdůležitější. Pohovorista by tedy měl mít již před pohovorem dostatečné množství informací o zemi původu žadatele. Zejména se jedná o informace týkající se základní politické a správní organizace země původu, úrovně dodržování základních lidských práv, základních poznatků o kultuře a geografii dané země. Příručka dále uvádí příkladem dokumenty, ze kterých je možné při získávání informací vycházet.

Na úvod pohovoru je ze strany pohovorsty důležité uvést, že veškeré informace jsou důvěrné, a žadatele by měl poučit o právu na zastoupení, o povinnosti předkládat důkazy a o povinnosti uvádět pravdivé informace. Konkrétní otázky a jejich pořadí volí pohovorista dle své volné úvahy. Nejdříve se ověřují osobní údaje žadatele. Dalším bodem bývá objasnění okolností jeho příjezdu do ČR a také důvody, proč přicestoval

⁵⁹ Vedení pohovoru se žadateli o status uprchlíka. Příručka UNHCR. Dostupné z WWW: <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/prirucky-doporuceni-a-stanoviska-unhcr/pohovory-s-zadatelem.html>>.

zrovna do ČR. Pokud v tuto chvíli žadatel uvede, že jeho cílem byl původně jiná země než ČR, bývá tato informace pracovníkem MVČR často hodnocena negativně. V první části pohovoru by měl být dán prostor žadateli, aby se sám vyjádřil k důvodům, proč opustil zemi původu, a pohovorista by ho měl nechat volně „odvyprávět jeho příběh“. Ve druhé části pohovoru by se měl pohovorista cíleně dotazovat na otázky tak, aby byla co nejvíce objasněna přítomnost důvodů pro udělení azylu či doplňkové ochrany. Tazatel by rozhodně neměl klást otázky sugestivně a v žádném případě nesmí klást návodné otázky vyznívající v neprospěch žadatele. Správní orgán by tedy měl v průběhu pohovoru vhodně kladenými otázkami zjistit, zdali jsou žadatelem tvrzené skutečnosti relevantní pro udělení azylu či doplňkové ochrany, a tvrzení žadatele podle toho klasifikovat. Je ale nutné uvést, že pracovník ministerstva nemá povinnost hledat důvody k udělení azylu, když tyto důvody žadatel vůbec netvrdí. V závěru pohovoru by se měl pohovorista snažit odstranit případné nesrovnalosti uvedené žadatelem ve výpovědi a v žádosti.

5.3.5. Hodnocení pohovoru a věrohodnost žadatele

Hlavním cílem vedení pohovoru je, jak bylo již výše naznačeno, zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí, zaznamenání všech závažných skutečností při dosažení co nejvyššího stupně pravdivosti a spolehlivosti. V této chvíli dochází také k hodnocení věrohodnosti žadatele, což znamená vyhodnocení věrohodnosti jeho tvrzení. Věrohodnost žadatele a jeho výpovědi je důležité zejména proto, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany je častá důkazní nouze a tvrzení žadatele jsou téměř jediným možným důkazem. Příkladem lze uvést rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 6 Azs 386/2004, který říká, že *jelikož často není v možnostech žadatele o azyl prokázat svá tvrzení jiným způsobem než vlastní věrohodnou výpovědí, je srovnání skutečností jím uvedených v žádosti o azyl, vlastnoručně psaném prohlášení a v pohovoru významným měřítkem jeho věrohodnosti. Pokud tedy žadatel některé podstatné skutečnosti vůbec nezminí ve své žádosti a zejména ve vlastnoručně psaném prohlášení a uvede je až u pohovoru, nelze správnímu orgánu vytýkat, že k nim přistupuje s určitou mírou pochybností. To platí spíše, jestliže žádost o azyl zároveň obsahuje sdělení, že jiné než uvedené důvody k podání žádosti o azyl žadatele nevedly. Rovněž není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí, naopak je povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které*

věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují (např. rozsudek NSS ČR sp. zn. 4 Azs 169/2006, 6 Azs 235/2004). Pokud se tedy žadatel po celou dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany drží jedné dějové linie, jeho výpovědi lze i přes drobné nesrovnalosti označit za konzistentní a za souladné s dostupnými informacemi o zemi původu, pak je třeba z takové výpovědi vycházet. K posouzení věrohodnosti slouží také obecnější otázky týkající se například reálií země původu. Nejčastěji se žadateli kladou otázky ohledně místa, ze kterého pochází, či otázky týkající se kulturní tradice země. Tyto dotazy je ovšem nutné zvolit vhodně, a to s ohledem na dosažené vzdělání a kulturní původ žadatele⁶⁰. Jestliže není žadatel schopen zodpovědět tyto otázky, snižuje se věrohodnost tvrzení.

5.3.6. Břemeno tvrzení a důkazní břemeno

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen podle ustanovení § 49a AZ poskytovat v průběhu celého řízení ministerstvu nezbytnou součinnost a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí.

Samotná žádost o udělení mezinárodní ochrany je v podstatě tvrzením žadatele, že jsou v jeho případě důvody pro udělení azylu či doplňkové ochrany. Povinnost tvrzení je tedy zásadně na straně žadatele. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ČR ve svém rozsudku č. j. 4 Azs 103/2007, [...] *je nesporné, že pokud by stěžovatel ani nenamítal skutečnosti svědčící o tom, že došlo, nebo že by potenciálně mohlo dojít, k zásahu do jeho lidských práv ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, pak není třeba se situací v jeho zemi původu do detailu zabývat - v případě, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany však uvádí skutečnosti podřaditelné pod taxativní výčet důvodů pro udělení azylu ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, pak je třeba žadatelem uváděné skutečnosti konfrontovat se zjištěními týkajícími se politického prostředí v zemi původu žadatele [...]*, nemá v případě, že žadatel neunesse břemeno tvrzení, správní orgán dále povinnost zabývat se dokazováním. Jistá procesní aktivita je v této souvislosti požadována ale také po správním orgánu. Ten by měl v průběhu pohovoru vhodně kladenými otázkami zjistit, zdali jsou žadatelem tvrzené skutečnosti relevantní pro udělení azylu či doplňkové ochrany, a tvrzení žadatele podle toho klasifikovat.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 5 Azs 40/2009.

Povinnost zjistit skutečný stav věci dle ustanovení § 32 správního řádu má tedy správní orgán jen v rozsahu důvodů, které žadatel v průběhu správního řízení uvedl.⁶¹

Řízení o mezinárodní ochraně je velmi specifické proto, že je v něm často nutné rozhodnout za situace důkazní nouze⁶², že jde o prospektivní rozhodování (tj. posuzuje se riziko pronásledování či vážné újmy v budoucnu) a že nesprávné rozhodnutí má pro stěžovatele obzvláště závažné důsledky. Těmto specifikům řízení o mezinárodní ochraně odpovídá i standard a rozložení důkazního břemene, jež jsou vychýleny ve prospěch žadatele. Lze proto konstatovat, že žadatel a správní orgán sdílí povinnost zjistit a zhodnotit všechny významné skutečnosti. Prokazovat jednotlivá fakta je povinen primárně žadatel, nicméně správní orgán je povinen zajistit maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak i těch, které tvrzení podporují. V případech důkazní nouze, tj. tehdy, když není ani žadatel ani správní orgán schopen doložit či vyvrátit určitou skutečnost či tvrzení žádným přesvědčivým důkazem, zůstává jediným důkazním prostředkem výpověď žadatele a klíčovým faktorem se stává posouzení celkové věrohodnosti žadatele a posouzení pravděpodobnosti, zda k události opravdu došlo podle výpovědi žadatele.⁶³ V rozsudku č. j. 4 Azs 103/2007 pak Nejvyšší správní soud ČR dodal: [...] *Zásada tzv. materiální pravdy má v řízení o udělení azylu svá specifika spočívající v pravidelné nedostatečnosti důkazů prokazujících věrohodnost žadatelových tvrzení. Je však na správním orgánu, aby prokázal či vyvrátil pravdivost žadatelových tvrzení, a to buď zcela nevyvratitelně zjištěním přesných okolností vážících se na stěžovatelova tvrzení, anebo alespoň s takovou mírou pravděpodobnosti, která nevyvolává zásadní pochybnosti o správnosti úsudku správního orgánu.*

Specifikem azylového řízení je rovněž zásada, že při splnění daných podmínek se uplatňuje pravidlo „v případě pochybností ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu“ (*benefit of doubt, in dubio pro reo*). Tento závěr potvrdil i Nejvyšší správní soud ČR v rozsudku č. j. 6 Azs 50/2003: [...] *Jsou-li dány skutečnosti, na základě nichž lze předpokládat, že k porušení základních lidských práv a svobod žadatele o azyl došlo, nebo mohlo by s ohledem na postavení žadatele ve společnosti, s přihlédnutím k jeho přesvědčení, názorům, chování atd., dojít, a správní orgán nemá dostatek důkazů o tom,*

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 2 Azs 2/2006

⁶² K tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 2 Azs 100/2007; 6 Azs 50/2003; 4 Azs 103/2007.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 Azs 66/2008

že tomu tak nebylo či nemohlo by v budoucnu být, pak tyto skutečnosti musí správní orgán v situaci důkazní nouze zohlednit, a to ve prospěch žadatele o azyl.

Pokud jde o standard důkazního břemene, Nejvyšší správní soud ČR opakovaně akceptoval test *přiměřené pravděpodobnosti* pro zkoumání odůvodněnosti strachu z pronásledování podle § 12 písm. b) AZ a test *reálného nebezpečí* pro zkoumání důvodnosti obav, že cizinec utrpí vážnou újmu pro zkoumání zásady *non-refoulement*. Přiměřená pravděpodobnost nežádoucího důsledku je při návratu do země původu tehdy, nebývá-li tento důsledek v případech obdobných případu žadatele ojedinělý. Znamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane. Nežádoucí jev pro případ obdobný případu žadatele je tedy jevem běžným, nikoliv výjimečným. Reálným nebezpečím se rozumí, že ve významném procentu případů obdobných situací žadatele dojde k nežádoucímu následku, takže žadatel má dobré důvody se domnívat, že takovýto následek může s významnou pravděpodobností postihnout i jeho. Z toho vyplývá, že test *reálného nebezpečí* je vůči žadateli přísnější než test *přiměřené pravděpodobnosti*.⁶⁴

Nejvyšší správní soud ČR je ve věci dokazování také toho názoru, že se důkazní standard přiměřené pravděpodobnosti aplikuje i na posouzení věrohodnosti jednotlivých dílčích tvrzení žadatele. To znamená, že pokud je přiměřeně pravděpodobné, že daná událost proběhla tak, jak tvrdí žadatel, musí správní orgán vzít toto tvrzení v potaz při celkovém posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Lze proto konstatovat, že správní orgán nemůže ze svého posuzování vyloučit tvrzené skutečnosti např. pouze proto, že nelze vyloučit jiný průběh událostí než tvrzený žadatelem či že existuje alternativní vysvětlení pro určité stejně pravděpodobné skutečnosti. Z celkového posouzení tak mohou být vyřazena pouze ta fakta, u nichž neexistuje ani přiměřená pravděpodobnost, že k nim došlo. Ostatní tvrzení musí být součástí celkového posouzení, kde jim bude přisouzena váha podle míry pravděpodobnosti, která odpovídá skutečnosti.

Poněkud odlišná je situace, pokud je žadatel nevěrohodný ve všech relevantních aspektech své žádosti. Jedině v tomto případě může správní orgán bez dalšího pokračování řízení posoudit žadatele jako nevěrohodného a nemusí již detailně posuzovat jeho jednotlivá dílčí tvrzení.⁶⁵

⁶⁴ Důkazní standard je tedy nižší než ve věcech civilních a trestních.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 Azs 66/2008.

Lze tedy shrnout, že v první fázi správního řízení leží břemeno tvrzení na žadateli o mezinárodní ochranu; tomu odpovídá i znění § 49a zákona o azylu. Kromě výjimečných případů hraje v této fázi klíčovou roli pohovor. Povinnosti v průběhu pohovoru jsou však již rozloženy mezi žadatele i správní orgán. Správní orgán musí zejména umožnit žadatelům předložit v úplnosti důvody své žádosti, a to vhodně kladenými a neutrálními otázkami. Žadatel je naopak povinen předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti, odpovídat na otázky a jinak spolupracovat v průběhu pohovoru. Následně musí správní orgán nejprve posoudit, které skutečnosti a tvrzení jsou pro konkrétní žádost o mezinárodní ochranu relevantní. Poté, co označí relevantní skutečnosti a tvrzení, postupuje na základě získaných informací (z pohovoru i z jiných důkazů) správní orgán dvojitým způsobem. Pokud je nesporné, že žadatel ani nenamítal skutečnosti svědčící o tom, že došlo nebo by potenciálně mohlo dojít k zásahu do jeho práv ve smyslu § 12 či § 14a zákona o azylu, či že je žadatel nevěrohodný ve všech relevantních aspektech jeho žádosti o mezinárodní ochranu, nemusí se dále hodnocením jednotlivých tvrzení a skutečností zabývat. Pokud však žadatel nespadá ani do jedné z těchto dvou kategorií, musí správní orgán posoudit všechna jednotlivá tvrzení a skutečnosti, přičemž je povinen vycházet z toho, že důkazní břemeno je rozloženo mezi žadatele o mezinárodní ochranu a žalovaného. Pokud je byť jen přiměřeně pravděpodobné, že tvrzení žadatele je pravdivé či že se určitá skutečnost udála tak, jak uvádí žadatel, nesmí správní orgán toto tvrzení prohlásit za nevěrohodné a vyloučit jej z dalšího posuzování; naopak musí toto tvrzení vzít v potaz při celkovém posouzení odůvodněnosti žádosti a přiřadit mu patřičnou váhu.

5.3.7. Podklady pro vydání rozhodnutí

Ministerstvo je oprávněno zjišťovat veškeré údaje potřebné pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Při zjišťování údajů ministerstvo dbá ochrany žadatele a jeho rodinných příslušníků v zemi jeho státního občanství nebo v případě osoby bez státního občanství v zemi jejího posledního trvalého bydliště. O této své povinnosti je ministerstvo povinno žadatele informovat. Ministerstvo, popřípadě další orgány státu nebo veřejné správy, nesdělí jakýmkoliv způsobem údajným původcům pronásledování nebo vážné újmy informace o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a nezíská v souvislosti s řízením ve věci mezinárodní ochrany informace o žadateli o udělení mezinárodní ochrany od údajných původců pronásledování nebo vážné újmy.

Informace o zemích původu, které využívají pracovníci ministerstva při rozhodování, shromažďuje Oddělení informací o zemích původu OAMP. Informace o zemích původu obstarává v České republice ministerstvo zahraničních věcí, nejvíce se využívají informace mezinárodních organizací zabývajících se dodržováním lidských práv či každoroční zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA o dodržování lidských práv v jednotlivých zemích. Všechny protokoly a další materiály jsou součástí spisu. MV nepořizuje jeho kopie ani kopie jeho částí.

Při rozhodování o žádosti o udělení mezinárodní ochrany ministerstvo zajistí, aby podklady pro vydání rozhodnutí připravovala kvalifikovaná osoba. V závěrečné fázi ministerstvo posoudí všechny relevantní skutečnosti a okolnosti žádosti o mezinárodní ochranu jednotlivě i ve vzájemných souvislostech.

5.3.8. Lhůty

Lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci stanovuje AZ na 90 dnů ode dne zahájení řízení, tedy ode dne podání žádosti. Přestože § 9 AZ výslovně vylučuje použití ustanovení správního řádu upravující lhůty, i tak na otázku lhůt v řízení o udělení azylu nebo mezinárodní ochrany dopadá § 6 správního řádu. Je tedy nutné, aby správní orgán vyřídil věc bez zbytečného odkladu.⁶⁶ Proto, nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit. O prodloužení lhůty účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí. Žadatel je tedy informován o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí, nikoliv však o důvodech, které k jejímu prodloužení vedly. V praxi je lhůta prodloužována většinou proto, že ministerstvo chce provést doplňující pohovor, nebo proto, že dosud nestihlo vydat písemné vyhotovení rozhodnutí. V případě, že správní orgán lhůtu opakovaně nepřiměřeně prodloužuje nebo je bezdůvodně nečinný, má žadatel možnost požadovat uplatnění prostředků proti nečinnosti podle správního řádu a může podat podnět pro opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 SŘ. Podle rozhodnutí Krajského soudu v Praze čj. 48 Az 43/2008 je *jediným kritériem pro určení okamžiku, kdy lze v řízení o udělení mezinárodní ochrany nejdříve rozhodnout, zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro posouzení žádosti (§ 3 správního řádu).*

⁶⁶ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *Zákon o azylu. Komentář.*, Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 336.

Jestliže soud rozhoduje nebo již rozhodl o přípustnosti vydání žadatele o udělení mezinárodní ochrany anebo o předání žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do cizího státu, vyřídí ministerstvo věc přednostně. Rozhodnutí ve věci vydá ministerstvo bezodkladně nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení. Jestliže je ale vydáno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu pro její zjevnou nedůvodnost podle § 16 AZ, lze jej vydat nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení.

Pro ministerstvo vnitra se lhůty k vydání rozhodnutí ve věci v řízení o udělení mezinárodní ochrany rozpadají na tři odlišné situace, které mají vliv na rychlost řízení. Zkrácení lhůty pro vydání rozhodnutí je typický institut zavedený z důvodu procesní ekonomie řízení. Pokud je zjištěna zjevná neodůvodněnost žádosti, vede se pouze zkrácené řízení v délce 30 dnů. V případě, že dojde ke střetu řízení ve věci mezinárodní ochrany s řízením extradičním a že soud rozhoduje nebo již nepravomocně rozhodl o přípustnosti vydání žadatele o udělení mezinárodní ochrany anebo o předání žadatele podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do cizího státu, je žádoucí, aby proběhlo případně paralelně vedené řízení o udělení mezinárodní ochrany co nejrychleji (lhůta 60 dnů). Při neshledání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany by mohlo být vydání či předání ihned realizováno.⁶⁷

Poslední odlišnou lhůtou, která se v řízení o udělení mezinárodní ochrany uplatní, je lhůta, kdy ministerstvo vnitra o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vydá rozhodnutí nejpozději do 4 týdnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Tato lhůta se použije, pokud je během probíhajícího řízení žadatel umístěn v přijímacím středisku na mezinárodním letišti.

⁶⁷ V případě, že je rozhodnutí soudu již pravomocné, řízení o udělení mezinárodní ochrany vůbec nezačne. K tomu viz kapitola 4.2.

5.4. Rozhodnutí ve zrychleném řízení - zjevně nedůvodná žádost

Zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné je poměrně rozporuplný institut, jehož výklad a používání prošly v posledních letech významnými obměnami. Cílem § 16 zákona o azylu je pouze urychlení řízení o žádostech těch žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, kteří nesplňují žádný z důvodů pro udělení mezinárodní ochrany. Tuto skutečnost ostatně odráží i důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu⁶⁸, která v pasáži vztahující se k § 16 uvádí, že návrh tím sleduje evropský trend eliminovat náklady spojené s pobytem např. žadatelů, kteří o udělení azylu žádají toliko z ekonomických důvodů, zrychlením azylového řízení. Účelem je tudíž uplatnění principu procesní ekonomie a snížení celkových nákladů souvisejících s řízením. Jedná se však pouze o procesní odchylku od standardního řízení ve věci mezinárodní ochrany, která nic nemění na tom, že i toto zrychlené řízení končí meritorním rozhodnutím. Ačkoliv je § 16 zákona o azylu poněkud nesystematicky uveden společně s § 15 a § 15a zákona o azylu v části nadepsané Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany, nelze toto ustanovení chápat jako výlukou z mezinárodní ochrany, která brání věcnému posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Cílem tohoto paragrafu je pouze upravit podmínky, za nichž může správní orgán rozhodnout o žádosti v tzv. zrychleném řízení, tedy v souladu s § 16 odst. 3 zákona o azylu ve lhůtě 30 dnů, přičemž není povinen provádět obsáhlé dokazování k důvodům uváděným v žádosti.

Žádost o udělení mezinárodní ochrany se zamítne jako zjevně nedůvodná z devíti poměrně různorodých důvodů. Jako zjevně nedůvodná je zamítnuta žádost, jestliže žadatel:

- a) uvádí pouze ekonomické důvody;
- b) bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje úplně odmítá uvést;
- c) žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze;

⁶⁸ Důvodová zpráva (volební období 1998–2002), sněmovní tisk 190/0 Vládní návrh zákona o azylu.

- d) přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, nebude-li ovšem prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze;
- e) má více než jedno státní občanství a zároveň nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, pokud zároveň neprokáže, že z důvodů, pro které lze udělit azyl či doplňkovou ochranu, této ochrany využít nemohl;
- f) neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a;
- g) uvádí skutečnosti zjevně nevěrohodné;
- h) s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu;
- i) podal žádost s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud neprokáže opak.

Ustanovení § 16 AZ v sobě tedy zahrnuje typově zcela odlišné důvody, pro které je možné zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné. Jedná se jednak o důvody, kdy jsou k naplnění podmínek rozhodné důvody, pro které se žadatel o azyl azylové ochrany dovolává, a kdy je třeba tvrzení žadatele a doložení tvrzených skutečností zvážit (např. ekonomické důvody, tvrzení všeobecné nouze, jiné než azylově relevantní důvody, nevěrohodná tvrzení atp.), a jednak případy objektivních skutečností, u nichž jsou důvody žádostí zcela nerozhodné (např. neexistence či padělaní cestovního dokladu, hrozba vyhoštění či vydání k trestnímu stíhání).⁶⁹

Pokud jde o důvody obsažené v bodech a) a c), pak ty se vzhledem k důvodu pod písmenem f) jeví jako nadbytečné.⁷⁰ K podmínce uvedené ad b) uvedl Nejvyšší správní soud ČR v rozsudku č. j. 7 Azs 32/2007, [...] *že k zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné může dojít pouze v případě, kdy žadatel o udělení azylu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství v probíhajícím řízení o udělení azylu. Toto ustanovení tak nelze aplikovat v situaci, kdy žadatel o udělení azylu sice uváděl nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství, ale stalo se tak v jiném*

⁶⁹ Rozsudek NSS ČR dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003.

⁷⁰ Původně byly body a) a c) zařazeny, když ještě nebyl v zákoně o azylu obsažen institut doplňkové ochrany, a tyto důvody se vztahovaly k prokázání příčinné souvislosti s důvody pronásledování podle § 12 AZ.

správním řízení, které již bylo pravomocně skončeno. Dále také podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR čj. 9 Azs 159/2007, [...] pokud žadatel o udělení mezinárodní ochrany poskytl nesprávné údaje o své totožnosti jen z toho důvodu, aby tím pro sebe získal neoprávněnou výhodu mající za následek vydání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany, nelze takové jeho jednání podřadit pod tzv. vážný důvod ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

Ve smyslu důvodu uváděného ad d) se podle AZ bezpečnou zemí původu rozumí stát, jehož je cizinec státním občanem nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, v němž státní moc dodržuje lidská práva a je způsobilá zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů; který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z azylově relevantních důvodů; který mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ratifikoval a také je dodržuje; který umožňuje činnost právníkům osobám dohlížejícím nad stavem dodržování lidských práv. Bezpečnou třetí zemí se pak rozumí stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území státu a do kterého se může tento cizinec vrátit a požádat o udělení postavení uprchlíka, aniž by byl vystaven pronásledování, mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Zamítne-li ministerstvo žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou z tohoto důvodu, vydá současně s rozhodnutím cizinci doklad informující bezpečnou třetí zemí v jejím úředním jazyce, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebylo posuzováno splnění důvodů pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany.

K bodu uvedenému ad i) se vyjadřoval Nejvyšší správní soud ČR v rozsudku sp. zn. 5 Azs 24/2008 tak, že k zamítnutí žádosti podle tohoto důvodu je třeba nejprve provést třístupňový test: 1) *zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny; 2) zda mohl žadatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; a 3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny.* Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jedné z nich nelze toto ustanovení AZ aplikovat.

K bodům f) a g) odkazují na předchozí podkapitoly o hodnocení věrohodnosti žadatele a břemeno tvrzení.

Někdejší linie judikatury zavedla praxi, že pokud správní orgán shledá, že je na místě zamítnout žádost jako zjevně nedůvodnou, učiní tak, aniž by meritorně prozkoumal důvody pro udělení azylu i doplňkové ochrany. To ovšem narušil odlišný názor Nejvyššího správního soudu ČR v rozsudku č. j. 1 Azs 107/2008, ve druhém případě, kdy se tentokrát pátý senát Nejvyššího správního soudu ČR chystal učinit judikaturní odklon, byla věc postoupena rozšířenému devítičlennému senátu. Usnesením sp. zn. 5 Azs 6/2010 ze dne 25. 1. 2011 provedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ČR judikaturní odklon, takže napříště *posuzuje správní orgán žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany na základě skutečností, které žadatel uvede či které ve správním řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany, které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost podle § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit.* Tedy žádost o udělení mezinárodní ochrany lze zamítnout podle § 16 zákona o azylu pouze tehdy, je-li skutečně zjevně nedůvodná nejen z hlediska § 12 a § 14a zákona o azylu, ale i z hlediska § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu. To také znamená, že pokud žadatel uvede či ve správním řízení ve věci mezinárodní ochrany vyjdou najevo skutečnosti, pro něž nelze považovat žádost z hlediska byť jen jedné z forem mezinárodní ochrany za zjevně nedůvodnou a které vyžadují hlubší posouzení či doplnění podkladů pro rozhodnutí, posoudí správní orgán tuto žádost v rámci běžného, tzn. nezkráceného řízení, jež zpravidla končí rozhodnutím o udělení, resp. neudělení jednotlivých forem mezinárodní ochrany.

Jako zjevně nedůvodnou nelze zamítnout žádost nezletilé osoby bez doprovodu.

5.5. Rozhodnutí správního orgánu

Rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany se podle AZ rozumí rozhodnutí vydaná podle § 15 nebo § 15a (tzv. vylučující klauzule), dále rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení nebo prodloužení 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. Z výše uvedeného je patrné, že o rozhodnutí ve věci

mezinárodní ochrany hovoří azylový zákon jako o rozhodnutí ministerstva vnitra v zákonem taxativně stanovených případech, přičemž se jedná o rozhodnutí konečná.⁷¹

5.5.1. Náležitosti rozhodnutí

Náležitosti rozhodnutí jsou primárně obsaženy v ustanovení § 68 správního řádu. Rozhodnutí zásadně obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení.

Ve výrokové části uvede ministerstvo, zda mezinárodní ochranu žadateli uděluje, a rozhodnutí pak obsahuje výrok o udělení azylu či doplňkové ochrany. Shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu podle § 12, § 13 nebo § 14 AZ, udělí azyl přednostně. Neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, ve výrokové části uvede, že se mezinárodní ochrana neuděluje.

V odůvodnění se uvedou důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami žadatele a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že je mezinárodní ochrana udělena, rozhodnutí se neodůvodňuje. V případě, že mezinárodní ochrana není udělena, ministerstvo odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany.

V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat opravný prostředek. Poučení dále musí obsahovat informaci, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který orgán o něm rozhoduje a kde se podává. V případě řízení o mezinárodní ochraně není přípustný žádný řádný opravný prostředek, a řízení je tedy zásadně jednoinstanční⁷². V poučení proto připadá v úvahu pouze poučení o opravném prostředku *sui generis*, kterým je žaloba podaná v režimu správního soudnictví podle soudního řádu správního, a o níž rozhoduje krajský soud. Tato žaloba směřuje proti pravomocnému rozhodnutí ministerstva.

V písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem. Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat

⁷¹ Otázkou zkráceného řízení a rozhodnutím, kterým ministerstvo žádost zamítne jako nedůvodnou, jsem se zabývala v předchozí kapitole.

⁷² Novela zákona o azylu provedená zákonem č. 2/2000 Sb., která s účinností od 1. 2. 2002 vypustila ze zákona o azylu řádný opravný prostředek.

označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.

5.5.2. Doručení a právní moc

Stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí se účastníku řízení doručí v místě a čase stanoveném v písemné výzvě k převzetí rozhodnutí. Nedostaví-li se žadatel o udělení mezinárodní ochrany k převzetí rozhodnutí v den ve výzvě uvedený, ač mu výzva byla doručena, je den k převzetí rozhodnutí ve výzvě uvedený považován za den, kdy je rozhodnutí žadateli o udělení mezinárodní ochrany doručeno. Je-li účastník řízení zastoupen, doručuje se rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany zástupci i zastoupenému. Právní účinky doručení nastávají doručením zastoupenému.

5.5.3. Zastavení řízení

Řízení o udělení mezinárodní ochrany nemusí být ukončeno pouze meritorním rozhodnutím, tj. rozhodnutím ve věci, ale také zastavením řízení. Důvody zastavení řízení o mezinárodní ochraně jsou v ustanovení § 25 AZ vymezeny taxativně; jedná se proto o speciální ustanovení k § 66 s. ř. Ministerstvo řízení zastaví v těchto případech: pokud žadatel vzal svoji žádost zpět, jestliže odpadl důvod řízení zahájeného z podnětu ministerstva nebo účastník řízení v jeho průběhu zemřel. Dále jestliže se žadatel bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout; pokud žadatel o udělení mezinárodní ochrany neodstranil ve lhůtě stanovené ministerstvem vadu podání a v řízení nelze z tohoto důvodu pokračovat nebo když žadatel v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil. Nebo uplynula marně lhůta, po níž bylo řízení přerušeno (§ 26 AZ), s výjimkou přerušování řízení ze zdravotních důvodů, a nelze-li rozhodnout ve věci na základě spisového materiálu. Řízení se zastavuje i v případě tzv. nepřijatelné žádosti, nebo pokud žadateli bylo v průběhu řízení uděleno státní občanství České republiky.

5.6. Specifika v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu žadatelů pobývajících v tranzitním prostoru letiště § 73 AZ

Specifikem řízení podle § 73 AZ je, že probíhá v tranzitním prostoru, který není považován za *vnitrostátní území ČR* a který nemůže cizinec během řízení opustit. Cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, policie předá do přijímacího střediska přímo na mezinárodním letišti. Za přijímací středisko na mezinárodním letišti se považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, v jehož tranzitním prostoru učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Ministerstvo poučí cizince při přijetí do přijímacího střediska na letišti o skutečnosti, že podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany mu nevzniká právo na vstup na území a pokud trvá na podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, bude povinen po dobu řízení o jeho žádosti setrvat v tomto přijímacím středisku. Toto neplatí a ministerstvo vždy povolí vstup na území ČR nezletilé osobě bez doprovodu, těhotné ženě, osobě, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí či má vážné zdravotní postižení nebo také rodině s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi.

Dále ministerstvo cizince poučí o právu proti rozhodnutí o nevpuštění na území podat žalobu a případně požádat o povolení vstupu na území. V tomto zařízení pak musí cizinec však setrvat nejdéle po dobu 120 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně, po této době je mu vždy vstup na území umožněn. V případě, že cizinec využije svého práva a požádá o povolení vstupu na území ČR, probíhá paralelně s řízením o udělení mezinárodní ochrany ještě řízení o povolení vstupu na území. Ministerstvo rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území do pěti dnů ode dne učinění prohlášení. Vstup na území ale nepovolí cizinci, u něhož nebyla spolehlivě zjištěna totožnost, který se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat ohrožení bezpečnosti státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek. Proti rozhodnutí ministerstva o nepovolení vstupu na území lze podat žalobu do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí; podání žaloby nemá odkladný účinek, a cizinec proto musí i nadále setrvat v prostoru přijímacího střediska na letišti. O této žalobě soud rozhodne do sedmi pracovních dní ode dne doručení

správního spisu soudu. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí a ministerstvo nevydá nové rozhodnutí do tří dnů od právní moci rozsudku, cizinci se bez zbytečného odkladu umožní vstup na území a ministerstvo jej dopraví do azylového zařízení na území. Cizinci se také umožní vstup na území, pokud ministerstvo nerozhodne o žádosti o mezinárodní ochranu ve lhůtě čtyř týdnů od učinění prohlášení.

6. Závěr

V této práci jsem se pokusila nastínit problematiku současného procesního azylového práva. Kvůli značné rozsáhlosti této oblasti práva, která v sobě zahrnuje také soudní přezkumy správních rozhodnutí, není možné téma v práci zcela postihnout. Z tohoto důvodu jsem se zaměřila především na řízení o udělení mezinárodní ochrany v první instanci.

České azylové právo je celkově poměrně novým a stále se velmi dynamicky rozvíjejícím odvětvím. Uprchlictví a poskytování azylu je fenoménem, který je aktuální, a je třeba tuto oblast práva nadále modernizovat. Ze zkoumání legislativy a rozsáhlého souboru relevantní judikatury vyplynulo několik závěrů.

V českém případě existuje snaha adekvátně reagovat na vývoj a evropské trendy v oblasti azylové politiky; v legislativě se to ovšem projevuje až příliš častým přijímáním novel zákona o azylu. Zákon o azylu vznikl ještě před vstupem ČR do EU a původně vycházel spíše z úpravy práva mezinárodního uprchlického. Z tohoto důvodu jsou tak nyní do AZ doplňována ustanovení, která v celkovém kontextu nedávají příliš smysl a nenavazují na sebe. Důsledkem je, že ze zákona mizí logika uspořádání, mnohá ustanovení jsou již nadbytečná a dochází rovněž k výkladovým problémům.

Další problematickou oblastí je nedostatečná kvalifikace pracovníků OAMP MV ČR. Požadavek na konkrétní stupeň kvalifikace pracovníků OAMP není nikde v zákoně zakotven. Jako zásadní problém vidím deficit pracovníků OAMP v oblasti znalostí z mezinárodního práva veřejného, psychologie a zejména cizích jazyků. Při rozhodování o udělení či neudělení azylu dochází často při uplatňování vylučovacích klauzulí k přesahu právě do mezinárodního práva veřejného. Rozšířené znalosti z oboru psychologie považuji pak za naprosto nezbytné zejména u osoby vedoucí pohovor, jelikož ta je v přímém kontaktu s cizincem, který má za sebou často závažná traumata, je mimo svou vlast a nerozumí místnímu jazyku. Pokud jde o jazykové znalosti, jsou dle mého názoru velmi podceňované zejména při zpracovávání podkladů a informací o zemích původu pocházejících ze zahraničních zdrojů. Jako informace o zemích původu totiž nejčastěji slouží pouze dokumenty přeložené do českého jazyka a v případě, že cizinec sám doplní nějaké relevantní informace z respektovaného zahraničního zdroje, není pracovník OAMP obvykle schopen tyto informace řádně zpracovat.

Při rozhodování o udělení mezinárodní ochrany většinou chybí individuální přístup a objektivita. U žadatelů bývá od počátku řízení příliš často kladen důraz na možnost zneužití institutu azylu a už jen to, že žadatel pochází z určité země, je pro OAMP signálem, aby tento přístup zvolil. Udělení některé z forem ochrany je pak spíše otázkou politickou nikoliv právní. Odráží se v něm směr zahraniční politiky České republiky a ne individuální situace konkrétního žadatele.

Azylovému řízení v první instanci také chybí určitá míra pružnosti a efektivnosti. Jako negativní vnímám rovněž ne příliš časté využívání judikatury správním orgánem při výkladu pojmů obsažených v AZ. V případě, že by zde byla větší snaha o sjednocení interpretace dle směru určeného výkladem správních soudů, které se snaží přiblížit evropskému standardu, rozhodnutí a odůvodnění těchto rozhodnutí správních orgánů by byla kvalitnější. V případě soudního přezkumu by pak zbyl mnohem menší prostor pro napadení rozhodnutí a tedy ke zjednodušení a zrychlení řízení.

Výše uvedené závěry svou podstatou nepředstavují pouze problémy vlastního zákona o azylu. Jedná se o soubor připomínek k celému procesu udělení mezinárodní ochrany v České republice. Lze také předvídat, že vývoj v této oblasti půjde v České republice kupředu a postupně bude pravděpodobně docházet k ubývání udílení mezinárodní ochrany ve formě azylu, a to ve prospěch doplňkové ochrany, protože je více flexibilní a stát, který ji udělí, méně zatěžuje. Z právního hlediska je na místě konstatovat, že vytvoření nového zákona o azylu by bylo více než vhodným způsobem, jak celou oblast azylového práva zasadit do aktuálních trendů evropského práva, přičemž sjednocení národních úprav se očekává v nejbližší době také v oblasti procedury udílení mezinárodní ochrany.

Seznam použitých zkratk

AZ	zákon o azylu
s.ř.	správní řád
s.ř.s.	soudní řád správní
LZPS	Listina základních práv a svobod
OAMP	Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra
MV ČR	Ministerstvo vnitra České republiky
NSS ČR	Nejvyšší správní soud České republiky
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
SEAS	Společný evropský azylový systém
SES	Smlouva o Evropském společenství
OSN	Organizace spojených národů
ČR	Česká republika

Použité prameny a literatura

Zákony a jiné právní předpisy:

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška ministerstva vnitra č. 428/2010 Sb., ze dne 21. prosince 2010 stanovící okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza

Směrnice Rady (ES) 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.

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.

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

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.

Úmluva o právním postavení uprchlíků 28. července 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, vyhlášené pod č. 208/1993 Sb., o přijetí Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkající se právního postavení uprchlíků.

Charta Organizace spojených národů ze dne 26. 6. 1945.

Vídeňská úmluva o smluvním právu ze dne 23. května 1969, vyhlášená pod č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

Monografie

ČEPELKA Č., JÍLEK, D., ŠTURMA P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 1997, s. 262.

GOODWIN-GILL, GUY S., *The limits of transnational law : refugee law, policy harmonization and judicial dialogue in the European Union*, New York : Cambridge University Press, 2010, s. 261.

HATHAWAY, J. C.: *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge : Cambridge University Press, 2005, s. 1184.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 861.

JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 275.

JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 214.

JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 1996, s. 240.

KLÍMA, K a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 1019.

KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 683

MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva*,. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 192.

ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V., ČEPELKA, Č. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Univerzita Karlova v Praze, 2006, s. 239.

ŠTURMA, P., *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 2. vydání, Praha : C.H.Beck, 2003,

VOPÁLKA, V. a kol., *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 327.

Články:

BAXA, J., MAZANEC, M., *Správní soudnictví ve věcech azylových*. Soudce, 2005, č. 4, s. 23 – 30.

MOLEK, P., *Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci azylové*. Soudní rozhledy, 2004, č. 5, s. 165-167.

MOLEK, P. *Soudní přezkum humanitárního azylu*. Dostupné z WWW: <<http://www.migraceonline.cz>>.

POŘÍZEK, P. *Napravuje novela nesoulad letištního řízení s Evropskou úmluvou?*. Hostis, 2007, ročník I, č. 2, s. 1-5.

POŘÍZEK, P., *Stanovisko SOZE k aplikaci institutu tzv. bezpečné třetí země*. Vydáno 26.2.2004. (Dostupné z WWW: <[http://www.migraceonline.cz./](http://www.migraceonline.cz/)>).

SKALKOVÁ, Marcela. Postoj UNHCR ke Kvalifikační směrnici. In *Konference o Kvalifikační směrnici*. Brno: Masarykova univerzita, 2005 (Dostupné z WWW: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/Qualification_Directive_Skalkova.pdf>)

VĚTROVSKÝ, J., *Novela zákona o azylu*. Hostis, 2007, č. 2, s. 1, 6-14.

VĚTROVSKÝ, J., *Vliv kvalifikační směrnice na interpretaci pojmu pronásledování v řízení o mezinárodní ochraně*. Hostis, 2006, č. 1, s. 1, 6-10.

VĚTROVSKÝ, J., *Analýza soudních rozhodnutí v azylových věcech v České republice*. (Dostupné z WWW: <www.unhcr.cz/dokumenty/analiza-soudnich-rozhodnuti.doc>)

Příručky:

Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany. UNHCR : 2006, s. 121.

Příručka UNHCR o Vedení pohovorů se žadateli o status uprchlíka, UNHCR : 1995, s. 107.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 553/06, ze dne 30. 1. 2007.

Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 48 Az 43/2008, ze dne 18. 8. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 2 Azs 45/2008, ze dne 13. 8. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 4 Azs 406/2004, ze dne 31. 8. 2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 2 Azs 66/2006, ze dne 5. 10. 2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 4 Azs 147/2004, ze dne 12. 8. 2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 4 Azs 161/2005, ze dne 17. 2. 2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Azs 308/2004, ze dne 20. 12. 2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 2 Azs 36/2005, ze dne 20. 12. 2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Azs 304/2004, ze dne 24. 11. 2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 5 Azs 28/2008, ze dne 13. 3. 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 5 Azs 24/2008, ze dne 15. 8. 2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Azs 40/2010, ze dne 29. 3. 2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Azs 16/2010, ze dne 30. 6. 2010.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 1 Azs 104/2008, ze dne 20. 11. 2010.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 9 Azs 5/2009, ze dne 11. 6. 2009.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 9 Azs 64/2008, ze dne 11. 12. 2008.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 4 Azs 38/2004, ze dne 10. 6. 2004.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 2 Azs 54/2003, ze dne 17. 2. 2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 5 Azs 23/2003, ze dne 30. 1. 2004.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Azs 386/2004, ze dne 18. 1. 2006.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 4 Azs 103/2007, ze dne 27. 3. 2008.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Azs 50/2003, ze dne 24. 2. 2004.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 2 Azs 100/2007, ze dne 26. 2. 2008.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Azs 50/2003, ze dne 24. 2. 2004.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 4 Azs 103/2007, ze dne 27. 3. 2008.
Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 48 Az 43/2008, ze dne 18. 8. 2008.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 7 Azs 32/2007, ze dne 14. 6. 2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 9 Azs 159/2007, ze dne 13. 12. 2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 1 Azs 107/2008, ze dne 11. 2. 2009.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR č. j. Azs 24/2008, ze dne 28. 5. 2008.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR 5 Azs 6/2010, ze dne 25. 1. 2011.
Usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 720/2001, ze dne 27. 9. 2001.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 1 Azs 34/2008, ze dne 16. 7. 2008.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Azs 34/2009, ze dne 17. 12. 2009.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 4 Azs 60/2007, ze dne 7. 9. 2010.

Použité webové stránky:

<http://www.mvcr.cz> [citováno 12. 6. 2011]

<http://www.unhcr.cz>, www.unhcr.org [citováno 15. 9. 2011]

<http://www.migraceonline.cz> [citováno 20. 9. 2011]

<http://www.nssoud.cz> [citováno 20.9.2011]

<http://www.eur-lex.europa.eu> [citováno 20.9.2011]

<http://www.psp.cz> [citováno 18.9.2011]