

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Aleše Roztočila, Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **V. M.**, zast. JUDr. Davidem Kojzarem, advokátem se sídlem Lidická 784, Lobeček, Kralupy nad Vltavou, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2013, č. j. OAM-288/LE-BE02-PS-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2014, č. j. 44 A 61/2013 – 17,

t a k t o :

- I. Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2013 uložil žalobci povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců (dále jen „ZZC“) až do vycestování, maximálně do 13. 3. 2014, podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že stěžovatel by mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již narušil svým nelegálním pobytem a opakovaným nevycestováním z jejího území, a shledal naplnění podmínek § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Po kontrole hlídkou policie byl totiž stěžovatel dne 5. 11. 2013 zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, přičemž délka zajištění byla stanovena na 30 dní, a téhož dne s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Jelikož stěžovatel učinil dne 11. 11. 2013 prohlášení o mezinárodní ochraně, bylo vydáno nové rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle zákona o azylu, jak uvedeno výše.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného z 13. 11. 2013 („napadené rozhodnutí“) se žalobce bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Praze. Krajský soud žalobu zamítl. V rozsudku konstatoval, že pro naplnění podmínek pro zajištění cizince a uložení povinnosti setrvat v ZZC musí cizinec představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, a to za předpokladu, že uplatněný postup nebude v rozporu s mezinárodními závazky státu, přičemž obě tyto podmínky byly splněny. Shledal rozhodnutí žalovaného dostatečně odůvodněným, a to včetně odůvodnění stanovené délky povinnosti setrvat v ZZC, a konstatoval, že ve stěžovatelově případě by nebylo vhodné užít mírnějšího opatření než právě zajištění.

[3] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížností. Stěžovatelovy kasační námitky směřují zejména do otázky přiměřenosti užití zajišťovacího prostředku a napadají nedostatečné odůvodnění rozsudku krajského soudu.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Při předběžném posouzení věci se devátý senát nejprve zabýval otázkou, zda je třeba posuzovat přijatelnost kasační stížnosti v této věci dle § 104a s. ř. s., a dospěl k závěru, že pokud jde o kasační stížnost ve věci související s řízením o udělení mezinárodní ochrany, nikoli ovšem přímo ve věci mezinárodní ochrany, existuje ohledně aplikace § 104a s. ř. s. rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[5] K závěru, že ustanovení § 104a s. ř. s., které podmiňuje meritorní projednání věci posouzením přijatelnosti, tj. podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele, se užije pouze v případech, kdy má Nejvyšší správní soud rozhodnout o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, nikoli v řízeních souvisejících s mezinárodní ochranou, dospěl ve svém rozsudku ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 Azs 11/2013 – 18, nejprve šestý senát a následně i sedmý senát v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013 – 38. Z uvedených závěrů vyšly ve svém rozhodnutí i třetí senát zdejšího soudu (rozsudek ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 – 42) a druhý senát zdejšího soudu (rozsudek ze dne 16. 1. 2014, č. j. 2 Azs 10/2013 – 62). Obě posléze uvedená rozhodnutí se taktéž zabývají přezkoumáním rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v ZZC cizinci dle § 46a zákona o azylu.

[6] Opačným způsobem vyhodnotil otázku aplikovatelnosti § 104a s. ř. s. první senát v rozsudku ze dne 19. 3. 2009, č. j. 1 Azs 5/2009 – 35, a následně i desátý senát v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Azs 30/2013 – 56. Rozhodnutí prvního senátu se zabývalo kasační stížností směřující proti usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým byl cizinci ustanoven zástupce, desátý senát opět rozhodoval ve věci žaloby proti rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a zákona o azylu. V obou citovaných rozsudcích soud před meritorním projednáním kasační stížnosti posoudil její přijatelnost dle § 104a s. ř. s.

[7] Devátý senát proto dospěl v usnesení ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 Azs 66/2014 – 60, k závěru, že je povinen předložit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Otázka, jež je v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně a kterou předkládá devátý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní: *Je v případech rozhodování o kasační stížnosti ve věci související s mezinárodní ochranou cizince, pokud nejde přímo o rozhodnutí ve věci udělení či neudělení mezinárodní ochrany, třeba nejprve posoudit*

přijatelnost kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s. a zkoumat, jestli kasační stížnost přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, nebo se ustanovení § 104a s. ř. s. v uvedených případech neaplikuje?

[8] V předkládacím usnesení se devátý senát ztotožnil s právním názorem sedmého senátu uvedeným v rozsudku ve věci sp. zn. 7 Azs 19/2013 s odkazem na rozsudek šestého senátu ve věci sp. zn. 6 Azs 11/2013. Použití ustanovení § 104a s. ř. s. pouze na kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, ale nikoli na kasační stížnosti podávané ve věcech souvisejících s mezinárodní ochranou, považuje devátý senát za příléhavé, vyčerpávající a správné.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[10] Otázkou možné aplikovatelnosti institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věci netýkající se přímo přezkumu rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany se zabýval šestý senát v rozsudku ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 Azs 11/2013 – 18, a k předmětné problematice uvedl: „Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je v dané věci namístě vést úvahu ve smyslu § 104a s. ř. s. o přijatelnosti kasační stížnosti, tj. zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Dospěl k závěru, že toto ustanovení svým smyslem dopadá jen na případy, kdy se má rozhodnout o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, nikoli na tento speciální případ, kdy jde o řešení procesní otázky opatrovnictví cizince, jenž se mezinárodní ochrany, resp. zrušení správního rozhodnutí, jímž mu mezinárodní ochrana nebyla poskytnuta, teprve žalobou u krajského soudu dovolává.“ K obdobnému závěru dospěl i sedmý senát v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013 – 38, právě ve věci přezkumu rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a zákona o azylu, stejně jako v nyní posuzovaném případě: „Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval její přijatelností ve smyslu ust. § 104a s. ř. s. Přijatelnost jako podmínka, aby přípustná kasační stížnost mohla být věcně projednána, byla v s. ř. s. upravena proto, že ve věcech, jejichž meritem bylo posouzení právní otázky, zda má být žadateli o udělení mezinárodní ochrany (resp. dříve žadateli o azyl) tato ochrana udělena, se objevovala řada případů typově obdobných, nevyžadujících složitějšího posuzování konkrétní kauzy a obsahujících pouze právní otázky, které již byly judikaturou dostatečně řešeny. V takových opakujících se případech bylo na místě řízení o kasační stížnosti zjednodušit, odkázat v rozhodnutí v konkrétní věci na prejudikaturu, a tím omezit meritorní přezkum věci a zrychlit tak soudní řízení. Nelze však opomenout, že přijatelnost kasační stížnosti je dodatečná a z hlediska postavení stěžovatele a dopadu do jeho práva na soudní ochranu zpřísnující procesní podmínka přezkumu kasační stížnosti a že jde o výjimku z pravidla, že před zkoumáním věci samé se zkoumá jen přípustnost kasační stížnosti. Takové zpřísnující ustanovení proto musí být v pochybnostech či v hraničních situacích vykládáno ve prospěch stěžovatele. Znamená to, že zkoumání přijatelnosti kasační stížnosti je na místě pouze u věcí, jejichž meritem je posouzení otázky udělení nebo neudělení některé z forem mezinárodní ochrany včetně posouzení, zda správní řízení ve věci této otázky bylo vedeno v souladu se zákonem). Pokud je meritem věci něco jiného, byť s mezinárodní ochranou souvisejícího nebo se jí třeba i blíže

dotýkajícího, Nejvyšší správní soud není vůbec oprávněn se otázkou přijatelnosti kasační stížnosti zabývat, jelikož na tyto věci se ust. § 104a s. ř. s. vůbec nevztahuje. Proto, jako je tomu v dané věci, není důvodu se zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti v případě, je-li meritem otázka setrvání cizince v přijímacím středisku, pokud se tento domáhá udělení mezinárodní ochrany, včetně případného přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví (shodně k otázce opatrovnictví u žadatele o mezinárodní ochranu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 Azs 11/2013 – 18, www.nssoud.cz).“

[11] Opačné stanovisko vyjádřil první senát v rozsudku ze dne 19. 3. 2009, č. j. 1 Azs 5/2009 – 35, týkajícím se kasační stížnosti proti usnesení o neustanovení zástupce žalobci: „Následně se soud dle § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda je dán důvod přijatelnosti kasační stížnosti. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem, jehož výklad provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení z 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud se dopustil pochybení, jejichž závažnost a možný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí nebylo lze vyřešit v rámci usnesení dovozujícího nepřijatelnost, neboť o této otázce nebylo doposud zdejším soudem judikováno. Proto nutno věc posoudit meritorně, ostatně již s ohledem na možný význam takového pochybení v obecné rovině ve srovnatelných věcech. Proto byla kasační stížnost shledána přijatelnou.“ Rovněž desátý senát v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Azs 30/2013 – 56, posoudil přijatelnost kasační stížnosti v řízení, jehož předmětem byl přezkum rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v ZZC dle § 46a zákona o azylu: „Vzhledem k okolnosti, že se v dané věci jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, Nejvyšší správní soud se ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39 (...). Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.“

[12] V rozsudcích prvního a desátého senátu se výslovně připouští použitelnost § 104a s. ř. s. a senáty posuzovaly, zda kasační stížnost podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, ačkoli se jednalo o přezkum rozhodnutí správního orgánu vydaných sice v režimu zákona o azylu, nikoli však o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, respektive o kasační stížnosti nikoli proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti takovému rozhodnutí správního orgánu o žádosti o mezinárodní ochranu, nýbrž proti některému z procesních rozhodnutí krajského soudu, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Naopak rozhodnutí šestého a především sedmého senátu aplikaci § 104a s. ř. s. a možnost odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost v takových věcech explicitně vylučuje.

[13] Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2. Posouzení věci

[14] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. *jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*

[15] Ustanovení § 104a bylo do soudního řádu správního vloženo zákonem č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to s účinností od 13. 10. 2005. Z historie projednávání tohoto zákona lze zjistit, že původní vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 882/0, ke stažení v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na www.psp.cz, volební období 2002-2006) počítal s úplným vyloučením kasačních stížností v těchto věcech, srov. novelizační bod 27 a navrhované znění § 32 odst. 7 zákona o azylu: *„Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu není přípustná.“* (Zvýraznění zde i níže doplnil nyní rozšířený senát). S tím korespondovala i legální definice obsažená v navrženém znění § 2 odst. 8 zákona o azylu (novelizační bod 3): *„Rozhodnutím ministerstva ve věci azylu se pro účely tohoto zákona rozumí rozhodnutí o udělení nebo neudělení azylu, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu.“*

[16] V důvodové zprávě se navrhovaná úprava vysvětlovala především kritickým zatížením Nejvyššího správního soudu „azylovými“ kasačními stížnostmi: *„V roce 2004 již napadlo 4722 kasačních stížností (ostatních věcí téměř 1000); z kasačních stížností bylo ale 3124 azylových, tj. 66 %. Vyřízeno bylo celkem 2859 kasačních stížností, z nich 1849 azylových. Zůstalo nevyřízeno 2800 kasačních stížností, z toho 1474 azylových. Počtem nevyřízených věcí je soud s ohledem na své personální obsazení prakticky ochromen a nutně nemůže poskytovat ochranu právům v ostatních správních věcech v rozumné lhůtě. Z dalších statistických údajů je patrné, že úspěšnost azylových kasačních stížností je mizivá a stížnosti jsou podávány jen účelově ve snaze protáhnout řízení. Zatímco úspěšnost kasačních stížností např. ve věcech sociálních práv (důchodové, zdravotní a nemocenské pojištění apod.) dosahuje 12,6 %, ve věcech jednotlivých zvláštních úseků správního práva (stavební, vodní, dopravní, lesní apod.) je úspěšnost průměrně 17 % a ve věcech práva finančního dokonce 33 %, ve věcech azylových nedosahuje úspěšnost ani 6 %; nadto i úspěšné stížnosti se netýkají azylové problematiky samotné, ale problémů procesních (nedostatek v doručování, pochybení při ustanovení advokáta, vady ve vyrozumívání účastníků řízení o úkonech soudu - často způsobené i tím, že žadatelé se doručení soudních písemností vyhybají ve snaze řízení protáhnout atd.). Po odstranění nedostatků před krajským soudem v dalším řízení dochází zpravidla k věcnému zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, spočívající v neexistenci zákonných důvodů pro udělení azylu. Nutno dodat, že posledně uvedený údaj má zřetelně sestupný vývoj, v posledním období dochází ke zrušení rozhodnutí krajských soudů spíše ojediněle.“*

[17] Vládní návrh zákona byl ovšem schválen ve znění pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru sněmovny (srov. tisk 882/4), který pod bodem 16 nahradil původně zamýšlenou nepřijatelnost kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu v § 32 odst. 7 zákona o azylu novelizací soudního řádu správního zavedením institutu nepřijatelnosti u kasačních stížností *„ve věcech azylu“*. K pozměňovacímu návrhu nelze z veřejných zdrojů dohledat žádné odůvodnění a ani stenografický záznam z jednání Poslanecké sněmovny, která pozměňovací návrh schválila ve třetím čtení, neobsahuje žádné vysvětlení této změny.

[18] Současné znění § 104a s. ř. s. je výsledkem novely provedené zákonem č. 165/2006 Sb., která v § 104a s. ř. s. změnila pojem „*ve věcech azylu*“ na „*ve věcech mezinárodní ochrany*“. Současně i definice tohoto pojmu dosud obsažená v § 2 odst. 9 zákona o azylu byla stejným zákonem nahrazena novou definicí obsaženou v § 2 odst. 11 zákona o azylu, který zní: „*Rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany se pro účely tohoto zákona rozumí rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany.*“ Dalšími novelami bylo změněno číslování odstavců § 2 zákona o azylu, takže nyní je toto ustanovení v nezměněném znění označeno jako § 2 odst. 15.

[19] Novelou zákona o azylu (později vyhlášenou pod č. 350/2005 Sb.) byla původně navrhována úplná nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, která byla v původním návrhu poměrně jasně vymezena (rozhodnutí krajských soudů o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu; přičemž pojem rozhodnutí ministerstva ve věcech azylu byl jasně definován v § 2 odst. 9 zákona o azylu). V průběhu projednávání ve sněmovně byl na základě pozměňovacího návrhu tento záměr nahrazen institutem nepřijatelnosti implantovaným do soudního řádu správního. Navzdory tomu, že formulace § 104a odst. 1 s. ř. s. obsahovala méně pregnantní označení věcí, na které dopadá (ve věcech azylu), nelze z ničeho dovozovat, že by zákonodárce zamýšlel vymežit věcnou působnost nepřijatelnosti jinak (šíře) než v původním návrhu znění § 32 odst. 7 zákona o azylu, který vylučoval připustnost kasační stížnosti. Tento závěr podporuje i novela č. 165/2006 Sb., která v souvislosti se změnou zákonné definice obsažené tehdy v § 2 odst. 11 zákona o azylu změnila zároveň i terminologii použitou v § 104a odst. 1 s. ř. s. („*ve věcech mezinárodní ochrany*“).

[20] Pojem „*ve věcech mezinárodní ochrany*“ je obsažen i ve výčtu věcí rozhodovaných u krajských soudů specializovanými samosoudci podle § 31 odst. 2 s. ř. s. Výkladem této kategorie v § 31 odst. 2 s. ř. s. (a v § 56 odst. 3 s. ř. s.) se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, 1459/2008 Sb. NSS, kde dospěl k závěru, že „*v daném případě se pojmově nejedná o žalobu ve věci mezinárodní ochrany, za kterou lze podle názoru zdejšího soudu považovat toliko žalobu proti rozhodnutím ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, mezi něž podle § 2 odst. 11 zákona o azylu patří: rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany. Jedná se tedy o taková rozhodnutí, která jsou výsledkem řízení, jehož předmětem je posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, přičemž shora uvedený výčet rozhodnutí vyjadřuje možná procesní vyústění předmětného správního řízení. V daném případě se nicméně jedná o žalobu ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, byť bezprostředně souvisejícím s řízením o udělení mezinárodní ochrany. Tomuto závěru ostatně odpovídá i skutečnost, že v dané věci nerozhodoval specializovaný samosoudce, nýbrž tříčlenný senát městského soudu (§ 31 odst. 1 a 2 s. ř. s.).*“ I tento názor je v souladu se závěrem plynoucím z historického a systematického výkladu provedeného shora.

[21] K jinému závěru nevede ani analýza účelu právní úpravy nepřijatelnosti. Jak vyplývá i z výše uvedeného, institut nepřijatelnosti kasační stížnosti byl zaveden především s cílem čelit zneužívání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajských soudů o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu (respektive nyní ve věci mezinárodní ochrany). Taková kasační stížnost má totiž ze zákona odkladný účinek (§ 32 odst. 5 zákona o azylu), proto i v případech zcela jasně nedůvodných žádostí o azyl byli žadatelé motivováni k podání kasační stížnosti proti zamítavému rozhodnutí krajského soudu, neboť tak mohli dosáhnout prodloužení pobytového oprávnění na územní České republiky a odvrátit hrozící vyhoštění. Prostřednictvím nepřijatelnosti tak bylo umožněno zjednodušeným postupem takové (typové) kasační stížnosti odmítat, což vedlo k podstatnému zkrácení řízení o kasačních stížnostech v těchto věcech. V případě jiných kasačních stížností než jsou kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, však aplikace institutu nepřijatelnosti nedává smysl. Kasační stížnosti proti procesním usnesením krajského soudu v řízení o žalobě (typicky proti usnesení o neustanovení zástupce žalobci) takovým způsobem zneužívány nejsou, jejich počet je naprosto zanedbatelný, odkladný účinek ze zákona nemají ani nevykazují typizovaný charakter.

[22] Dalším argumentem pro neaplikování nepřijatelnosti na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajského soudu (byť vydaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany) je to, že v těchto rozhodnutích nejsou řešeny otázky, na něž by bylo možné dost dobře vztáhnout kritérium „přijatelnosti“, tj. přesah vlastních zájmů stěžovatele. V procesních rozhodnutích jsou řešeny zpravidla skutkové otázky individuální věci relevantní pro rozhodnutí o ustanovení zástupce v řízení (zda je žalobce nemajetný, zda je zde potřeba zastoupení). Aplikace institutu nepřijatelnosti na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů by proto byla nevhodná.

[23] Pokud by zákonodárce zamýšlel nepřijatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v ustanovení § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. Jestliže tak neučinil, je namíste aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25, bod 18; rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54). Nelze zde ani shledat žádné důležité důvody, které by ospravedlňovaly opačný postup: počet kasačních stížností proti procesním rozhodnutím vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany v minulých letech nepřekračoval jednotky případů, nelze tedy usuzovat, že by podmínění jejich projednatelnosti „přijatelností“ ve smyslu § 104a s. ř. s. významným způsobem přispělo k naplnění účelu tohoto ustanovení, tj. k uvolnění kapacity Nejvyššího správního soudu a omezení zneužívání soudní ochrany proti rozhodnutím ve věcech mezinárodní ochrany.

[24] Použitelnost § 104a s. ř. s. nelze spojovat ani se „závažností“ věci či intenzitou zásahu do práv jednotlivce, který je předmětem přezkumu. Rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, tj. zpravidla její zamítnutí, může mít pro životní poměry žadatele naprosto osudové dopady (v extrémních případech i jeho ohrožení na životě v případě následného předání do země původu), naproti tomu některé věci, v nichž je účastníkům

zaručen opravný prostředek v neomezené míře, mohou být svojí povahou spíše bagatelní, např. pokuta 1.000 Kč uložená za správní delikt. Důvodem pro přijetí právní úpravy nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany tedy nebyla úvaha o malé závažnosti těchto věcí, nýbrž jejich určitá typová charakteristika a vysoké procento zjevně neopodstatněných žalob a kasačních stížností, které azylové věci vykazovaly. Právě a pouze v kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany jde ostatně o posouzení „věcí mezinárodní ochrany“ na něž se nepřijatelnost dle výslovného znění § 104a odst. 1 s. ř. s. vztahuje. Na důvod přijetí právní úpravy nepřijatelnosti lze usuzovat i z tehdejších odborných článků publikovaných k novele (srov. Šimíček, V.: Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva, in: Soudní rozhledy 6/2006, s. 201). K účelu nové právní úpravy autor uvedl: *„Je přitom veřejným tajemstvím, že skutečným důvodem podávání kasačních stížností v těchto případech zpravidla vůbec není přesvědčení stěžovatelů o tom, že by byli pronásledováni ve své zemi původu pro některý ze zákonných důvodů, nýbrž snaha prodloužit legální pobyt v České republice. Podání kasační stížnosti, spojené s návrhem na odkladný účinek, totiž s sebou přináší režim pobytu za účelem strpění podle ustanovení § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu. Není proto vůbec náhodou, že prakticky každý neúspěšný žadatel o azyl, který není úspěšný se svojí následnou žalobou u krajského soudu, podává kasační stížnost spojenou vždy s návrhem na odkladný účinek, zatímco po zamítnutí kasační stížnosti již nejsou podávány ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu.“* Autor zjevně vůbec nepočítal s možností zahrnutí jiných věcí než kasačních stížností proti rozhodnutím soudu o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věcech azylu (jak byl tento pojem definován v § 2 odst. 9 zákona o azylu) do působnosti § 104a s. ř. s. Autor dále jasně uvedl, že přijatá úprava v podobě institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti je náhradou za původně zamýšlenou nepřípustnost kasační stížnosti v těchto věcech.

[25] Nepřijatelnost použit na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů, tím spíše nemůže být aplikována ve věcech žalob proti jiným rozhodnutím vydávaným správními orgány podle zákona o azylu, která nejsou rozhodnutími ministerstva ve věci mezinárodní ochrany podle § 2 odst. 15 zákona o azylu, např. tedy ani ve věci žaloby proti rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a zákona o azylu. Právě v těchto věcech, kde jde o omezení osobní svobody žadatele o mezinárodní ochranu, je třeba zachovat vysoký standard soudní ochrany včetně plnohodnotného přístupu k opravným prostředkům.

[26] Pojem kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany použitý v § 104a odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že dopadá pouze na kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, kterými se končí řízení o žalobách proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona o azylu, tj. proti rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany.

III.3. Shrnutí

[27] Rozšířený senát tedy shrnuje, že Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského

soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona o azylu.

IV. Závěr

[28] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací devátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. ledna 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce JUDr. Zdeněk Kühn.
Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Zdeňka Kühna k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 – 69.

- 1) S takto pojatým výrokem bohužel nemohu souhlasit. Na rozdíl od většiny se domnívám, že institut nepřijatelnosti se vztahuje nikoliv jen na rozhodnutí krajského soudu, kterým se *končí* řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o mezinárodní ochraně, ale rovněž na procesní rozhodnutí, která v průběhu téhož žalobního řízení vznikají a jsou eventuálně přezkoumávána Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti (typicky to bude rozhodnutí o ne/ustanovení advokáta). S většinou naproti tomu souhlasím v tom, že přezkum rozhodnutí krajského soudu ve věci rozhodnutí o povinnosti cizince setrvat v zařízení pro zajištění cizinců již pod § 104a s. ř. s. nespadá.
- 2) Dle názoru většiny budou testu nepřijatelnosti před NSS podrobena finální rozhodnutí krajského soudu ve věci mezinárodní ochrany, nikoliv však různé procesní „výhonky“ v tomto řízení před krajským soudem vznikající a zdejším soudem přezkoumávané ještě předtím, než krajský soud dospěje k finálnímu rozhodnutí (typicky půjde o rozhodnutí o ne/ustanovení advokáta). Takovýto závěr mi přijde absurdní již jen s ohledem na to, že tzv. „vyšší“ procesní standard se přizná něčemu, co je méně významné a ve vztahu k meritu v podstatě předběžné (procesní rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany), zatímco „nižší“ procesní standard je paradoxně aplikován na věc nesrovnatelně významnější (finální vyústění řízení před krajským soudem, ať již ve formě meritorní, nebo ve formě procesní, nicméně formálně zakončující žalobní řízení – zastavení řízení nebo odmítnutí žaloby). Chce se mi říci, že správně by měla být aplikována stará právnícká zásada *arg. a fortiori* (zde *arg. a maiori ad minus*, tedy argumentu od většího k menšímu).
- 3) Jinými slovy, procesní otázky typu, zda krajský soud správně rozhodl o ne/ustanovení advokáta, přezkoumáme vždy, jsou-li jinak dány podmínky řízení, zatímco v téže věci přezkoumáme finální rozhodnutí jen tehdy, dovedíme-li, vedle podmínek řízení, též podmínky přijatelnosti vymezené judikaturou. Skutečně k tomuto (naprosto absurdnímu) závěru mohl směřovat jakýkoliv racionální zákonodárce? Podle mne nikoliv, a tomuto závěru nijak nesvědčí ani slova samotného zákona.
- 4) Díkce § 104a odst. 1 s. ř. s. podle mne nijak nesvědčí závěru většiny (připomínám, že toto ustanovení zní: *Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost*).
- 5) Úvahy rozšířeného senátu úpravou, která *nebyla* přijata (viz body 15 násl.), jsou jistě zajímavé, o úpravě, která nakonec v roce 2005 přijata byla, však neříkají zhola nic. Vyvozovat záměr zákonodárce způsobem, kterým činí většina, podle mne stojí zcela na vodě. Argumentace doktrinální (článkem Vojtěcha Šimíčka cit. v bodě 24) pak k věci naší neříká naprosto nic, neb Vojtěch Šimíček o nyní řešeném problému vůbec neuvažoval.

- 6) Ani argument uvedený v bodě 20 se věci nyní řešené netýká. Zde citované rozhodnutí totiž řeší otázku různého vymezení žalobních typů, a potažmo otázky pravomoci specializovaných samosoudců o takovýchto žalobách rozhodovat. Věci naší se nedotýká ani náznakem, zde se nepohybujeme v různých žalobních typech. O tom, že nepřijatelnost se neaplikuje na rozhodnutí krajského soudu o zásahové žalobě, samozřejmě nijak nepochybují.
- 7) Argumentace účelem zákona (bod 21) jde podle mne přesně proti tomu, co říká většina. Racionální zákonodárce se jistě snažil urychlit soudní řízení jako celek, z čehož nutně plyne, že stejný postoj musel mít i k nejruznějším rozhodnutím procesního charakteru, která celkovou délku řízení rovněž ovlivňují.
- 8) Argument o tom, že odkladný účinek nemá kasační stížnost proti procesním rozhodnutím vznikajícím v průběhu řízení o žalobě (opět bod 21), je úsměvný – o jakém odkladném účinku tu většina uvažuje? Smyslem takovéto kasační stížnosti je přece prodloužit celkovou dobu řízení, žádný odkladný účinek tu rozumně vůbec nepřichází v úvahu. Soudní spis se postoupí zdejšímu soudu, krajský soud rozhodovat věcně fakticky nemůže. Odkladný účinek navíc v hypotéze právní normy § 104 odst. 1 s. ř. s. vůbec nefiguruje.
- 9) Troufám si navíc říci z vlastní rozhodovací praxe, že kasační stížnosti proti rozhodnutí o neustanovení advokáta typizovaný charakter vykazují (opačně bod 22 většinového stanoviska). Takovéto kasační stížnosti jsou tedy excelentním kandidátem na aplikaci institutu nepřijatelnosti: zdejší soud by tedy mohl jen stručně vymezit judikáty, s nimiž je napadené usnesení o ne/ustanovení advokáta v souladu.
- 10) Podotýkám, že při posuzování ne/přijatelnosti kasační stížnosti proti procesnímu, nikoliv finálnímu, rozhodnutí krajského soudu zdejší soud vůbec neřeší otázku meritorní (tedy důvodnost rozhodnutí o nepřiznání mezinárodní ochrany), ale naopak jen a pouze otázku řešenou v procesním rozhodnutí krajským soudem. To ostatně není jev výjimečný ani u finálních rozhodnutí krajských soudů – nezřídka tam bude posuzována otázka procesní vady řízení před soudem, aniž se zdejší soud jakkoliv dotkne merita.
- 11) V podstatě jediným relevantním argumentem ve prospěch modifikace doslovného výkladu § 104a odst. 1 s. ř. s. je metaprávní pravidlo rozhodovat o výjimkách restriktivně. Toto metaprávní pravidlo je sice ustálenou částí našeho právního řádu, nesmí však směřovat k absurditám toho typu, které predestirá rozšířený senát. Pokud bychom měli aplikovat toto metaprávní pravidlo tímto stylem, dospějeme ve stejném gardu k závěru, že pokud zákon stanovil povinnost vlastníka strpět bezplatné užívání své věci v nouzi, někdo jiný než vlastník již tuto povinnost neměl (viz § 128 odst. 1 starého občanského zákoníku a naproti tomu již textově naprosto jednoznačný § 1037 nového občanského zákoníku). Stejně jako nyní řešená věc jde samozřejmě o učebnicovou ukázkou aplikace argumentu *a fortiori*.
- 12) Restriktivní výklad rozšířeného senátu vytváří i obtížně řešitelné praktické problémy. Podle § 11 odst. 3 písm. f) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se osobní

osvobození ve věcech mezinárodní ochrany [odst. 2 písm. i)] vztahuje též na řízení o kasační stížnosti. Pokud vyložíme „věci mezinárodní ochrany“ tak úzce, jak to nyní činí rozšířený senát, vede to logicky k závěru, že cizinec *není* osvobozen od poplatku za kasační stížnost proti procesnímu (nikoliv finálnímu) rozhodnutí krajského soudu. To by byl zásadní průlom do dosavadní rozhodovací praxe NSS. Podotýkám, že zde nám nedávný rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25, nepomůže, neb ten se vztahuje jen na různé žalobní typy, nikoliv však na různá rozhodnutí vznikající uvnitř řízení o téže žalobě.

- 13) Krom právě uvedeného je rozdíl mezi názorem mým a názorem většiny spíše názorem filozofickým, bez větších praktických konsekvencí. Tento rozdíl však není nepodstatný. Stojí totiž před námi dvojí cesta. Na jedné straně pokračování v údělu soudu, který se spíše podobá odvolacímu soudu, který rozhoduje mechanicky naprosto vše, co se před ním objeví, který je spíše pásovou továrnou vydávající tisíce rozhodnutí, často však v podstatě zbytečných, neboť již dávno vyjudikovaných. Druhá cesta je naopak cesta dalšího posilování institutu nepřijatelnosti, tedy utváření skutečně nejvyššího soudu uvnitř dané jurisdikce. Nynější rozhodnutí je dalším krokem prvním směrem, směrem, který je však dle mého nejniternějšího přesvědčení pomýlený.
- 14) Skutečným důvodem nynějšího rozhodnutí je právě to, že v praxi není vidět reálný rozdíl mezi nepřijatelností a nedůvodností kasační stížnosti. Je to samozřejmě chyba rozhodovací praxe náš všech, nikoliv chyba zákona.
- 15) Předminulý rok jsem v oblasti doktrinální reflektoval judikaturu NSS v oblasti institutu nepřijatelnosti takto: „*V roce 2006 jsme [společně s Michalem Bobkem] psali, že institut "nepřijatelnosti ve věcech azylových je jedním z dalších pokusů o redefinici role nejvyšších soudů a působení jejich judikatury v českém právním řádu, a to podle našeho názoru pokusem seriózním. V případě, že by se stal projektem zdařilým, znamenal by další zásadní vzestup významu judikatury v českém právním řádu: jak stěžovatelé a jejich právní zástupci, tak soudci samotní by byli nuceni číst a znát judikaturu a být schopni se s ní argumentačně vypořádat. Změna by však měla zásadní dopad i na judikaturu samotnou: jejím leitmotivem by byla nikoliv kvantita, ale kvalita judikatury nejvyšších soudů.*“ [...] *S odstupem času je bohužel patrné, že judikatura NSS smysl novely z roku 2005 naprosto popřela. Ustálené mody myšlení kontinentální justice jsou natolik silné, že přebijí i jasnou dikci zákona*“ (viz Kühn, Z. Role judikatury v českém právu, in: Bobek, M. - Kühn Z. Judikatura a právní argumentace, 2. přepracované a aktualizované vydání, Praha, Auditorium 2013, s. 138-139).
- 16) Jsem přesvědčen, že nynější rozhodnutí většiny jde v přesně ve stopách tohoto trendu a nepochopení smyslu a účelu institutu nepřijatelnosti.

V Brně dne 21. ledna 2015

JUDr. Zdeněk Kühn
člen rozšířeného senátu