

Oddělitelnost výroků správních rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany

Separation of the Statement of the Administrative Decisions in International Protection Case

Petr Benesch*, Michal Pitař**

Abstrakt

Tento článek se zabývá problematikou oddělitelnosti výroků správních rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Poukazuje zprvu na rozdíly obou forem mezinárodní ochrany a popisuje jejich vztah. Následně shrnuje na pozadí několika procesních situací možné oddělení výroků v těchto věcech – především oddělitelnost výroků v případě neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany, oddělitelnost výroků v případě udělení doplňkové ochrany a oddělitelnost výroků v případě odnětí azylu či doplňkové ochrany. Tyto procesní situace jsou rozebrány v kontextu dosavadní judikatury správních soudů. Článek se zabývá také důsledky této (ne)dělitelnosti výroků správních rozhodnutí a dopady judikatury správních soudů do správní praxe, především pokud jde o udělení azylu osobě požívající doplňkovou ochranu.

Klíčová slova

Mezinárodní ochrana; oddělitelnost výroků; azyl; doplňková ochrana.

Abstract

This article analyzes the obligation to issue two separate statements in administrative decisions on international protection. It first points out the differences between the two forms of international protection and describes their relationship. It then summarises, against the background of several procedural situations, the possible separation of statements in these cases – in particular, the separation of statements in the case of not granting either form of international protection, the separation of statements in the case of granting subsidiary protection and the separation of statements in the case of withdrawing asylum or subsidiary protection. These procedural situations are discussed in the context of the existing case-law of the administrative courts. The article also discusses the consequences of this (non)separation of the statements of administrative decisions and the implications of the case law of the administrative courts for administrative practice, especially as regards the granting of asylum to a beneficiaries of subsidiary protection status.

Keywords

International Protection; Separation of the Statement; Asylum; Subsidiary Protection.

* Mgr. Petr Benesch, Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s. / Organization for Aid to Refugees, Czech Republic / E-mail: petrbenesch@seznam.cz

** Mgr. Bc. Michal Pitař, Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s. / Organization for Aid to Refugees, Czech Republic / E-mail: michalpitar@gmail.com

Úvod

Poskytování mezinárodní ochrany či řešení migrace obecně je zejména v poslední dekádě žhavým společenským tématem s velkým potenciálem rozdělovat společnost. Došlo i ke značné politizaci dané problematiky. Stávající právní rámec a kapacity azylových systémů některých zemí se střetly s realitou zvýšeného počtu příchozích, jakožto i s politikou objednávkou části společnosti na výrazné zpřísnění přijímacích podmínek. Navrhovaná či realizovaná opatření vyplývající z této objednávky přitom narážela a naráží na ochranu základních lidských práv a svobod migrujících osob. V této atmosféře se v českém právním prostředí rozvinula polemika o oddělitelnosti výroků správního rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany.

Mezinárodní ochrana má totiž dvě základní formy – azyl a doplňkovou ochranu. Některé typy rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany tak ve výrokové části obsahují řešení jak otázky udělení či neudělení azylu, tak doplňkové ochrany. Je-li řeč o oddělitelnosti výroků takového rozhodnutí, má se na mysli otázka, zda je možné rozdělit výrokovou část rozhodnutí na jednotlivé výroky, které mohou samostatně existovat a vyvolávat zamýšlené účinky. Zodpovězení této otázky je zásadní pro ujasnění, zda soud může (či dokonce musí) v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany zrušit napadené rozhodnutí pouze v části týkající jedné z forem mezinárodní ochrany, či zda je nutné zrušit rozhodnutí jako celek. Řešení této na první pohled právně akademické až formalistické polemiky však s sebou nese někdy nečekané dopady nejenom do života dotčených cizinců, ale i do praxe správního orgánu. V tomto článku se tedy po stručném exkurzu do problematiky mezinárodní ochrany budou autoři zabývat zejména vývojem správní praxe a judikatury týkající se oddělitelnosti výroků správních rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, který bude demonstrován na jednotlivých případech, současným stavem judikatury a správní praxe, a dále autoři nastíní i vlastní právní názory včetně úvah *de lege ferenda*.

1 Formy mezinárodní ochrany a jejich rozdíly

Jak již bylo řečeno v úvodu, dle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o azylu“) se mezinárodní ochranou rozumí ochrana poskytnutá na území cizinci formou azylu nebo doplňkové ochrany.¹ Rozhodování ve věci mezinárodní ochrany je v působnosti Ministerstva vnitra² (dále „správní orgán“).

Azyl i doplňková ochrana, jakožto i řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, jsou regulovány i předpisy evropského práva, jejichž základem je ustanovení čl. 67 odst. 2 a čl. 78 a 80 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále „SFEU“). Zejména se jedná o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011 o normách, které musí

¹ Definice převzata z § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Do evropského azylového systému je zahrnut i institut dočasné ochrany dle Směrnice 2001/55/ES o pravidlech poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy EU při vynakládání úsilí.

² § 8 zákona o azylu.

splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále „kvalifikační směrnice“), dále směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále „procedurální směrnice“) či směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále „přijímací směrnice“).

Azyl je institutem s velmi dlouhou historií a tradicí sahající až do dob starověku. V současné době je na úrovni mezinárodního práva zakotven především v Úmluvě o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 a jejím doplňkovém Protokolu z 31. 1. 1967. Právo na azyl zaručuje i čl. 18 Listiny základních práv EU. V českém ústavním pořádku je právo na azyl zakotveno v čl. 43 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Základní charakteristikou azylu je jeho úzká osobní působnost, neboť se vztahuje pouze na cizince, kteří, slovy zákona o azylu, jsou v zemi původu pronásledováni za uplatňování politických práv a svobod,³ anebo mají odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů.⁴

Doplňková ochrana je institutem o mnoho mladším, mající původ v unijní úpravě,⁵ ačkoli se dá říci, že svým obsahem navazuje na předchozí národní institut tzv. překážky vycestování.⁶ Zavedení doplňkové ochrany je reakcí na potřebu poskytnout adekvátní ochranu a pobytový status cizincům, kteří sice nesplňují podmínky pro udělení azylu, avšak pro případ návratu do země původu by jim hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy a nemohou nebo nejsou ochotni z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož jsou státními občany, nebo státu jejich posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státní příslušnosti. Za vážnou újmu se přitom dle § 14a odst. 2 zákona o azylu považuje:

- a) trest smrti nebo poprava,
- b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, nebo
- c) vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.⁷

³ § 12 písm. a) zákona o azylu.

⁴ § 12 písm. b) zákona o azylu.

⁵ Do českého právního řádu se doplňková ochrana dostala transpozicí Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, které z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

⁶ Překážku vycestování upravoval § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v původním znění.

⁷ Do 30. 6. 2023 obsahoval § 14a odst. 2 zákona o azylu i písm. d) „pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky“. Toto ustanovení bylo v zákoně nad rámec požadavků kvalifikační směrnice a v minulosti bylo využíváno k udělování doplňkové ochrany např. z rodinných nebo humanitárních důvodů. Zrušeno bylo zákonem č. 173/2023 Sb., ačkoliv dozvuky jeho výkladu lze stále sledovat např. v předložené předběžné otázce k Soudnímu dvoru EU (viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 5. 2024, č. j. 41 Az 46/2023-35).

Lze seznat, že znění výše citovaného ustanovení zákona o azylu nedostatečně transponuje čl. 15 kvalifikační směrnice, kde ustanovení odpovídající § 14a odst. 2 písm. c) stanovuje že, se za vážnou újmu považuje vážné a *individuální* ohrožení života *nebo nedotknutelnosti* civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Zatímco absenci požadavku na „individuální“ ohrožení lze vnímat jako pro jednotlivce příznivější a tedy přijatelnou úpravu nad rámec směrnice, absence kritéria „nedotknutelnosti“ je třeba hodnotit jako transpozici nedostatečnou.

Azyl i doplňkovou ochranu lze dle § 13 a § 14b zákona o azylu udělit i za účelem sloučení rodiny s dalšími osobami požívajícími mezinárodní ochranu. V § 14 zákona o azylu je zaktovten i tzv. národní humanitární azyl, jelikož však jeho udělení podléhá velké míře správního uvážení, dochází k jeho udělení velmi vzácně.⁸

Obě formy mezinárodní ochrany se od sebe liší nejen podmínkami, které musí být splněny pro jejich přiznání, ale i právy a povinnostmi, které právní řád přiznává a ukládá jejich držitelům. Jedním z nejpodstatnějších rozdílů je relativní trvalost azylu a naproti tomu dočasnost doplňkové ochrany. Azyl se uděluje na dobu neurčitou a je možné jej odejmout pouze za podmínek uvedených v § 17 zákona o azylu. Doplňková ochrana se uděluje na dobu, po kterou se předpokládá trvání nebezpečí⁹, zpravidla však na jeden nebo dva roky. Pokud se její držitel cítí pro případ návratu do země původu i nadále ohrožen, má právo před uplynutím této doby požádat o prodloužení doplňkové ochrany.¹⁰ V řízení o této žádosti se pak znovu zkoumá, zda skutečné nebezpečí vážné újmy v případě konkrétního žadatele i nadále trvá a zda nenastaly důvody pro její odejmutí.

Liší se i důvody, pro které je možné azyl a doplňkovou ochranu odejmout (§ 17 a § 17a zákona o azylu, resp. čl. 14, 16 a 18 kvalifikační směrnice).¹¹ Osoby požívající doplňkovou ochranu jsou rovněž vyloučeny z okruhu osob, jejichž rodinní příslušníci mohou podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ČR dle § 42a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále „zákon o pobytu cizinců“). Co se týče přístupu k zaměstnání, dávek v hmotné nouzi a dávek státní sociální podpory, zde český zákonodárce mezi azylanty a osobami s doplňkovou ochranou nerozlišuje, avšak čl. 29 kvalifikační směrnice umožňuje omezit sociální péči poskytovanou osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, na základní dávky.¹²

⁸ K 5. 6. 2020 bylo od roku 2000 evidováno 421 udělených humanitárních azylů. Viz Odpověď na žádost o poskytnutí informace Ministerstvem vnitra ze dne 23. 6. 2020, č. j. MV-100357-2/OAM-2020. Oproti jiným státům EU je tato forma azylu udělována spíše sporadicky. K tomu např. statistiky vládní agentury Eurostat. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_decisions_-_annual_statistics

⁹ § 53a odst. 1 zákona o azylu.

¹⁰ § 53a odst. 4 zákona o azylu.

¹¹ I u těchto ustanovení lze pozorovat nepřesnou a nedostatečnou transpozici kvalifikační směrnice, srov. např. ust. § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu s čl. 13 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice. Podrobný rozbor všech těchto nepřesností stejně jako rozdílů mezi důvody pro odnětí azylu a doplňkové ochrany však není dle názoru autorů možno provést s ohledem na rozsah tohoto příspěvku, přičemž se jeho provedení ani nejeví stěžejním ve vztahu k tématu příspěvku.

¹² Dle odstavce 45 preambule kvalifikační směrnice „*možnost omezit tuto péči na základní dávky je třeba chápat tak, že zahrnuje alespoň podporu ve výši minimálního příjmu, pomoc v případě nemoci či v těhotenství a pomoc v rodičovství, jsou-li tyto dávky poskytovány vlastním státním příslušníkům podle vnitrostátních právních předpisů.*“

Je tedy zřejmé, že azyl a doplňková ochrana jsou značně odlišné instituty. Osoby požívající doplňkovou ochranu mají méně práv a více povinností, jejich právní postavení je tak slabší. Pokud je osobě, která splňuje podmínky pro udělení azylu, udělena pouze doplňková ochrana, pak jsou její práva významným způsobem krácena. Rozhodnutí správního orgánu je v takovém případě rozhodnutím nezákonným a osoba požívající doplňkovou ochranu se proti němu může bránit žalobou dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále „soudní řád správní“), ve spojení s § 32 a násl. zákona o azylu.

2 Oddělitelnost výroků rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany a vývoj související judikatury

Definici rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany najdeme v § 1 odst. 1 písm. e) zákona o azylu.¹³ Téma tohoto článku se týká oddělitelnosti výroků o azylu a o doplňkové ochraně, a tedy pouze těch rozhodnutí, ve kterých dochází k plnému meritornímu přezkumu splnění podmínek pro jejich udělení dle příslušných ustanovení zákona o azylu. Netýká se tedy rozhodnutí, kterými se řízení zastavuje¹⁴, nebo kterými se žádost zamítá jako zjevně nedůvodná¹⁵.

Ustanovení § 68 odst. 1 správního řádu zařazuje výrokovou část mezi náležitosti správního rozhodnutí a v odst. 2 pak zakotvuje náležitosti výrokové části (řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a označení účastníků). Dle stejného ustanovení přitom výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků a výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. K případům, kdy výroková část obsahuje více výroků, dochází v praxi poměrně často.¹⁶ Přirozeně se tedy nabízí otázka, zda i rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany obsahuje jeden nebo více výroků a zda lze tyto výroky od sebe oddělit natolik, aby bylo možné je v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí samostatně přezkoumat a případně zrušit jen některé z nich, zatímco zbylé ponechat v platnosti.

V obecné rovině se k oddělitelnosti výroků správního rozhodnutí poměrně vyčerpávajícím způsobem vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) v rozsudku ze dne 30. 7. 2008, č. j. 2 As 45/2008-60. V něm soud mj. uvádí: „*Základním předpokladem pro možností rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí*“.

¹³ Dle uvedeného ustanovení se rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany rozumí „*rozhodnutí vydaná podle § 15 nebo 15a a rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení, prodloužení nebo neprodloužení doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení včetně usnesení o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí nebo neodnětí azylu nebo doplňkové ochrany*“.

¹⁴ § 25 zákona o azylu.

¹⁵ § 16 zákona o azylu.

¹⁶ „*Jedním výrokem výrokové části může být například stanovena pokuta za přestupek a jiným výrokem paušální částka náhrady nákladů podle § 79 odst. 5. Dále mohou být vydávány jednotlivé výroky ke konkrétním osobám či skupinám osob, pokud by to bylo vzhledem k danému případu srozumitelnější (zejména např. ve společných řízeních ve smyslu § 140). V případě rozhodnutí o přestupku může být rovněž samostatný výrok o vině a o trestu pachatele.*“ Viz JEMELKA, L., PONDELIČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 7. vyd. C. H. Beck, 2023, s. 511. ISBN 978-80-7400-932-7.

z hlediska materiálního.¹⁷ [...] V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda tato rozhodnutí jsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela nezávislá.¹⁸ Jako příklad takové závislosti soud uvádí případ, kdy jeden výrok podmiňuje druhý. Pokud jsou výroky oddělitelné, pak je dle soudu možné je samostatně přezkoumat a popř. zrušit např. pouze jeden z nich a ostatní ponechat v platnosti.

Ve věcech mezinárodní ochrany má velký význam právě posouzení vzájemné závislosti jednotlivých výroků. V rovině evropského práva lze vycházet z čl. 10 odst. 2 procedurální směrnice, dle kterého „[p]ři posuzování žádostí o mezinárodní ochranu rozhodující orgán nejprve určí, zda žadatelé splňují podmínky pro uznání za uprchlíka, a pokud tomu tak není, zda mají nárok na doplňkovou ochranu.“

Stěžejním ustanovením vnitrostátního práva je zde § 28 zákona o azylu, jehož relevantní části praví:

- „(1) Mezinárodní ochrana se udělí ve formě azylu nebo doplňkové ochrany; shledá-li ministerstvo, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu, rozhodne o udělení azylu.
(2) Neshledá-li ministerstvo důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, odůvodní své rozhodnutí ve vztahu k oběma formám mezinárodní ochrany. [...] (4) Pokud bude rozhodnuto o odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se cizinci udělí doplňková ochrana.“

Lze konstatovat, že výše citovaná ustanovení zakotvují určitý druh závislosti výroku o doplňkové ochraně na výroku o azylu. Odborná literatura mluví někdy dokonce o subsidiaritě doplňkové ochrany vůči azylu.¹⁹ To samé lze říci o § 13 zákona o azylu zakotvujícím azyl za účelem sloučení rodiny a § 14b zákona o azylu upravujícím doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny. Obě tyto formy ochrany se udělí pouze pokud nebyly zjištěny důvody pro udělení mezinárodní ochrany dle § 12 a § 14a zákona o azylu. Při úvahách o oddělitelnosti výroků ve věcech mezinárodní ochrany je třeba posoudit, zda tato závislost oddělování výroků brání, či nikoli. Toto posouzení je o to komplikovanější, že oddělení výroků má v případě různých druhů rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany různé právní i faktické dopady, jak bude rozvedeno níže.

Pokud jde o rozhodnutí, kterými je udělen azyl, lze říci, že zákon o azylu považuje azyl za vyšší formu ochrany, která konzumuje nižší (doplňkovou ochranu). To platí i pro případ,

¹⁷ Rozhodnutím v materiálním smyslu je přitom dle NSS třeba rozumět takový projev správního orgánu, který „v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci probíhá, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (viz v současnosti § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 1 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení). Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jenž splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí (v současnosti § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 47 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení).“

¹⁸ K tomu NSS dále dodává: „Jinak řečeno, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou. Takový stav může mít s ohledem na různorodost řízení vedených před správními orgány nejrozumnější podobu.“

¹⁹ Např. KOSAR, D. a kol. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 338. ISBN 978-80-7357-476-5.

jsou-li splněny podmínky jak pro udělení azylu, tak i doplňkové ochrany současně²⁰. V takových případech v praxi rozhodnutí obsahuje pouze výrok, kterým správní orgán rozhoduje o udělení azylu a specifikuje ustanovení zákona, jehož podmínky byly naplněny a dle kterého se tedy azyl uděluje (§ 12 písm. a), § 12 písm. b), § 13 nebo § 14 zákona o azylu). Neobsahuje naopak výrok o doplňkové ochraně, neboť správní orgán se splněním podmínek pro její udělení ani nezabývá v odůvodnění rozhodnutí.²¹

Dále je třeba zmínit rozhodnutí o prodloužení či neprodloužení doplňkové ochrany, ačkoli se tématu článku dotýká spíše okrajově. Toto rozhodnutí je výsledkem řízení o žádosti podle § 53a odst. 4 zákona o azylu, kterou podala osoba požívající doplňkovou ochranu v době její platnosti. Předmětem řízení dle citovaného ustanovení je zodpovězení otázky, zda účastníku řízení pro případ návratu do země původu i nadále reálně hrozí vážná újma a zda nenašly důvody pro odejmutí doplňkové ochrany. Obdobně se postupuje byla-li doplňková ochrana udělena za účelem sloučení rodiny. Posouzení naplnění podmínek pro udělení azylu není předmětem řízení, rozhodnutí v praxi tedy neobsahuje výrok o azylu a touto otázkou se nezabývá ani odůvodnění rozhodnutí, není tedy co dělit. Autoři však tento druh rozhodnutí zmiňují proto, že správní orgán minimálně v jednom konkrétním případě, o kterém bude pojednáno níže, tvrdí, že rozhodnutím o prodloužení doplňkové ochrany implicitně rozhodl také o neudělení azylu.

U ostatních druhů rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je posouzení možnosti oddělit od sebe jednotlivé výroky poněkud složitější. Judikaturu týkající se oddělitelnosti výroků rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany lze rozdělit do dvou větví. První se týká rozhodnutí o neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany, druhá pak rozhodnutí, kterým nebyl udělen azyl, ale byla udělena doplňková ochrana. Nejvýznamnější vývoj zaznamenala judikatura v letech 2020–2022. V rámci dvou stěžejních případů došlo nejprve k potvrzení doposud převládajícího výkladu správních soudů a vyjasnění některých dílčích otázek ve vztahu k rozhodnutím o neudělení mezinárodní ochrany rozsudkem NSS ze dne 17. 3. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-58, který navazuje na předchozí usnesení rozšířeného senátu NSS v téže věci. Následně došlo k posouzení oddělitelnosti výroku o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany nálesem Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1642/21. Ve stejné

²⁰ § 28 odst. 1 zákona o azylu.

²¹ Ač takový postup ze zákona explicitně nevyplývá, je ustálenou a všeobecně přijímanou praxí, jež je dle názoru autorů v souladu se zásadou procesní ekonomie a odpovídá teleologickému výkladu zákona. Ze samotného znění § 28 odst. 1 zákona o azylu sice nelze s jistotou určit, zda je spojka „nebo“ užitá ve významu slučovacím či vylučovacím a bylo by tedy možné uvažovat, zda zákon neupravuje tuto otázku příznivěji než procedurální směrnice, dle názoru autorů z teleologického výkladu ustanovení s přihlédnutím k ostatním ustanovením zákona vyplývá, že zákonodárce nepředpokládal variantu, že by bylo možné udělit obě formy mezinárodní ochrany zároveň. Hypotetické udělení obou forem mezinárodní ochrany najednou by navíc nepřineslo jejich držitelům žádnou výhodu, neboť i v případě odnětí azylu má správní orgán povinnost zabývat se podmínkami pro udělení doplňkové ochrany a o jejím udělení či neudělení rozhodnout, což poskytuje azylantovi dostatečnou jistotu, že i v případě odnětí azylu budou zohledněny jeho případné obavy z návratu do vlasti, které by mohly vést k udělení doplňkové ochrany. Ač by tedy bylo možné polemizovat nad tím, zda by nebylo formálně vhodnější zahrnout do rozhodnutí i výrok o neudělení doplňkové ochrany a jeho krátké zdůvodnění, tak současná správní praxe nemá dopad do práv a povinností adresátů rozhodnutí, nemůže být tedy důvodem pro napadení rozhodnutí správní žalobou dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního a autoři považují za zbytečné se touto eventualitou dále zabývat.

době došlo k určitým změnám v praxi správního orgánu, které vyvolaly další otázky ohledně důsledků přijatých řešení do správní praxe, postavení účastníků řízení ve věcech mezinárodní ochrany a aplikovatelnosti závěrů judikatury i na jiné procesní situace v souvisejících řízeních.

3 Oddělitelnost výroků rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany

S rozhodnutím, kterým se žádná forma mezinárodní ochrany neuděluje, se lze v praxi setkat mnohem častěji než s rozhodnutím pozitivním.²² V takovém případě má výrok rozhodnutí dle ustálené správní praxe následující podobu: „*mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, se neuděluje*“.

3.1 Vývoj judikatury

V případě, který vyvrcholil výše zmiňovaným rozsudkem NSS ze dne 17. 3. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-58, se řešil vzájemný vztah a oddělitelnost výroků takového správního rozhodnutí. Předmětné řízení se vedlo již od roku 2011, kdy správní orgán rozhodnutím neudělil žadatelce žádnou z forem mezinárodní ochrany. V následujících letech se případem již třikrát zabýval NSS.

Nejprve rozsudkem ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Azs 16/2014-27 zrušil předchozí rozsudek Městského soudu v Praze. Městský soud v Praze se totiž v odůvodnění svého rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného týkajících se neudělení azylu, ale shledal žalobu důvodnou, co se týče naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany. NSS Městskému soudu mj. vytkl, že měl zrušit napadené rozhodnutí pouze ve vztahu k výročkům o doplňkové ochraně podle § 14a a § 14b zákona o azylu a ponechat v platnosti výrok o neudělení azylu dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Dle NSS byl rozsudek Městského soudu v Praze vnitřně rozporný, neboť jeho výrok neodpovídal odůvodnění.

Následně Městský soud v Praze žalobu zamítl v plném rozsahu. Na základě kasační stížnosti žalobkyně pak NSS jeho rozsudek svým rozsudkem ze dne 15. 1. 2016, č. j. 5 Azs 20/2015-35 zrušil a s ním i rozhodnutí správního orgánu, opět v plném rozsahu. I když se NSS nezapomínal důvodností žaloby ve vztahu k rozhodnutí o azylu, neboť v této souvislosti neuplatnila žalobkyně žádnou konkrétní námitku, uvedl, že „*nemůže vyloučit, že se objeví nové důkazy, které žalobkyně nemohla uplatnit dříve, resp. že po odchodu stěžovatelky ze země původu a po prvním rozhodnutí žalovaného o její žádosti nastala či nastane taková změna poměrů v zemi původu či jiných rozhodných skutečností, která by mohla nově zakládat důvodnost její žádosti i v části, jež se týká azylu*“.

Správní orgán pak vydal nové rozhodnutí, kterým opět žádnou z forem mezinárodní ochrany neudělil. Městský soud v Praze v řízení o následné žalobě následoval právní názor NSS z jeho prvního rozsudku ve věci (č. j. 7 Azs 16/2014-27) a zrušil napadené rozhodnutí pouze v rozsahu neudělení doplňkové ochrany dle § 14a a § 14b zákona o azylu. Výrok o neudělení azylu dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu ponechal dále v platnosti.

²² Viz statistiky Ministerstva vnitra o mezinárodní ochraně pro rok 2023. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/souhrnna-zprava-o-mezinarodni-ochrane-za-rok-2023.aspx>

Proti poslední uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný správní orgán kasační stížnost, v níž mj. namítal, že soud měl při dělení výrokové části použít ještě poněkud jemnější „sító“ a ponechat v platnosti i části výroku o neudělení doplňkové ochrany dle § 14a odst. 2 písm. c) a d) a za účelem sloučení rodiny dle § 14b.

První senát NSS pak v řízení o uvedené kasační stížnosti předložil věc rozšířenému senátu, neboť shledal nejednotnost postupu pátého a sedmého senátu v otázce oddělitelnosti výroků rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany. Sám pak zastával názor, že výroky oddělit nelze.

První senát v předkládacím usnesení poukázal na to, že NSS se v několika svých rozhodnutích výslovně přiklonil k dělitelnosti výroku o (ne)udělení mezinárodní ochrany. Zrušení celého správního rozhodnutí v situaci, kdy některá dílčí relativně samostatná část rozhodnutí ob stojí, označil NSS za postup zakládající vnitřní rozpornost rozsudku. První senát však zároveň uvedl, že navzdory těmto skutečnostem NSS sám v rámci své rozhodovací praxe uvedený postup nedodržuje, a naopak zcela běžně ruší rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany jako celek, aniž by se vůbec zabýval tím, v jakém rozsahu (ve vztahu ke které z forem mezinárodní ochrany) stěžovatel rozsudek nižšího soudu napadá. První senát tedy spatřoval rozpor mezi deklarovaným právním názorem soudu na oddělitelnost výroků a reálným stavem, kdy k využití tohoto postupu dochází v praxi velmi zřídka, a to jak v praxi krajských soudů, tak i samotného kasačního soudu. Tuto situaci považoval za neudržitelnou, neboť měl za to, že NSS obrazně řečeno „káže vodu a pije víno“, tedy že ukládá krajským soudům postupovat v předmětných věcech určitým způsobem, ale sám se tímto svým názorem neřídí.

Svůj vlastní (odmítavý) postoj k řešení problematice odůvodnil první senát tak, že názor o oddělitelnosti výroku o neudělení mezinárodní ochrany má původ v historické judikatuře týkající se právního stavu před vznikem institutu doplňkové ochrany. V té době roli doplňkové ochrany plnil institut tzv. překážek vycestování, který byl svou povahou doplňkové ochraně podobný, nikoli však identický. První senát poukázal na velkou míru provázanosti částí výroku o udělení azylu dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu vzájemně a také s částmi výroku o udělení doplňkové ochrany dle § 14a a § 14b zákona o azylu. Zejména však dospěl k závěru, že rozhodování o mezinárodní ochraně má svá specifika a že správní orgán má povinnost posoudit situaci vždy k okamžiku vydání rozhodnutí. I pokud by snad prvotní správní rozhodnutí obstálo ve vztahu k posouzení podmínek pro udělení azylu, v případě jeho zrušení z důvodu vadného posouzení podmínek pro udělení doplňkové ochrany již nejsou dřívější závěry správního orgánu ani ve vztahu k posouzení podmínek pro udělení azylu automaticky přenositelné. Správní orgán pak musí dle názoru prvního senátu zkoumat, zda nedošlo k takové změně poměrů, která by nově odůvodňovala udělení azylu.

První senát tak rozšířenému senátu předestřel k posouzení čtyři odlišné přístupy k oddělitelnosti výroků rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany:

- 1) Výrok není dělitelný vůbec a je vždy nutné rozhodnutí správního orgánu zrušit v plném rozsahu;
- 2) Výrok je dělitelný na dvě části: neudělení azylu dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu a neudělení doplňkové ochrany dle § 14a a § 14b zákona o azylu;

- 3) Výrok je dělitelný na více částí a lze samostatně zrušit části vztahující se k jednotlivým ustanovením § 12 až § 14b zákona o azylu;
- 4) Výrok je dělitelný nejen na jednotlivá ustanovení, ale i jejich součásti (např. je možné rozhodnutí ponechat v platnosti v rozsahu § 14a odst. 2 písm. a) a zároveň jej zrušit v rozsahu § 14a odst. 2 písm. b) a c)).

Rozšířený senát však ve svém usnesení ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50 konstatoval, že v dosavadním řízení v konkrétní věci byl již rozsudkem NSS č. j. 7 Azs 16/2014-27 vyjádřen kasačně závazný právní názor. Ten je pak v konkrétní věci závazný nejen pro rozhodující krajský soud či správní orgán, ale i pro NSS samotný, jestliže je daná konkrétní věc po vyslovení kasačně závazného právního názoru opět předmětem přezkumu NSS. Jednou vyslovený kasačně závazný právní názor pak nelze zvrátit ani předložením věci rozšířenému senátu. Pozdější rozsudek č. j. 5 Azs 20/2015-35 je pak nutné interpretovat tak, že s dříve vysloveným kasačně závazným názorem není v rozporu. Právní názor vyjádřený v obou rozsudcích je nutné vnímat jako jeden celek.²³ Rozšířený senát na závěr ve svém usnesení uvedl, že v dané věci je platný kasačně závazný právní názor, že „výroky o doplňkové ochraně je možné zrušit, aniž by byl rušen výrok o neudělení azylu, je-li žaloba důvodná pouze ve vztahu k doplňkové ochraně, a že výrok o doplňkové ochraně za účelem sloučení rodiny dle § 14b zákona o azylu je jednostranně závislý na výroku o neudělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. V případě důvodnosti žaloby proti výroku dle § 14a zákona o azylu je tedy třeba zrušit rozhodnutí i v závislém výroku dle § 14b tohoto zákona.“ Dle názoru rozšířeného senátu pak první senát nepoukázal na žádné rozhodnutí NSS, ze kterého by plynul názor opačný. Z uvedených důvodů rozšířený senát shledal, že nemá pravomoc ve věci rozhodnout, a vrátil tedy věc k posouzení prvnímu senátu.²⁴

V následném rozsudku ze dne 17. 3. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-58 pak NSS kasační stížnost zamítl. Ohledně výroku o doplňkové ochraně za účelem sloučení rodiny dle § 14b dovodil, že z důvodu jednostranné závislosti na posouzení naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a tento nelze zrušit samostatně. Rovněž odmítl podrobnější dělení výrokové části na jednotlivé důvody pro udělení doplňkové ochrany, a to proto, že takové dělení nenalézá oporu v předchozí judikatuře.

Lze tedy shrnout, že v otázce dělitelnosti výroků rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany existovala judikatura, která se zabývala možností zrušit rozhodnutí pouze v části o doplňkové ochraně a ponechat v platnosti výrok o azylu. Tato judikatura měla kořeny v právním stavu před zavedením institutu doplňkové ochrany, nicméně její aplikovatelnost na danou otázku i po zavedení tohoto institutu aproboval NSS např. rozsudkem ze dne 11. 3. 2008, č. j. 4 Azs 104/2006-73. Rozsudek téhož soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Azs 16/2014-27 v pojednávaném případě byl pak pouze pokračováním daného přístupu. Navzdory tomu lze přisvědčit prvnímu senátu, že správní soudy, včetně NSS, se předmětným právním názorem většinou neřídily a rušily napadená rozhodnutí správního orgánu v plném rozsahu i v případech, kdy vytýkaly správnímu orgánu vady jen ve vztahu k doplňkové ochraně,

²³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, body 35 až 47.

²⁴ Ibid., body 51 až 55.

popř. humanitárnímu azylu dle § 14 zákona o azylu. Tato praxe přetrvává i v současnosti. Rovněž dle názoru autorů stále není zcela zodpovězena otázka dělení výrokové části podle jednotlivých ustanovení. V tomto směru soud ujasnil důsledky závislosti § 12 a § 13, jakožto i § 14a a § 14b zákona o azylu, nicméně nezabýval se možností ponechat v platnosti výrok o neudělení azylu dle § 12 a § 13 zákona o azylu a zároveň zrušit výrok o neudělení humanitárního azylu dle § 14 téhož zákona.²⁵ Také odůvodnění nemožnosti štěpit výrok na jednotlivé důvody pro neudělení doplňkové ochrany neobsahuje vysvětlení, v čem takový výklad odporuje právu, krom toho, že nevyplývá z předchozí judikatury.

Význam rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-58 a jemu předcházejícího usnesení rozšířeného senátu NSS tak spočívá zejména ve potvrzení dřívější judikatury o (ne)oddělitelnosti výroků rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany. Některé dílčí otázky však stále zůstávají nezodpovězeny. Rovněž přetrvávající soudní praxe spočívající v rušení rozhodnutí správního orgánu jako celku, ač výtky soudu směřují jen vůči neudělení doplňkové ochrany, není z pohledu právní jistoty žádoucí. Paradoxně však, jak bude dále rozvedeno, z důvodu nedostatečné právní úpravy dává tato praxe účastníkům řízení i správním orgánům více právní jistoty, než kdyby byl právní názor NSS o oddělitelnosti výroků správního rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany plně aplikován.

3.2 Dopady judikatorních závěrů do sféry účastníků řízení a praxe správního orgánu

Z výše popsaných judikatorních závěrů přirozeně vyvstává otázka, jak má správní orgán postupovat poté, co soud jeho rozhodnutí zrušil v části o neudělení doplňkové ochrany, ale ponechal v platnosti výrok o neudělení azylu. A to zejména v situaci, kdy žadatel v následujícím řízení předloží nová tvrzení či důkazy, které mohou být důvodem pro udělení azylu. Vztahuje se na tyto otázky překážka *rei indicatae*?

Ve vztahu k původnímu rozhodnutí správního orgánu je překážka *rei indicatae* obecně správním řádem upravena poměrně úzce, a to v § 48 odst. 2 správního řádu, podle něhož „[p]řiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“ V případě neudělení mezinárodní ochrany jde o tzv. negativní správní rozhodnutí, kterým se práva a povinnosti naopak nepřiznávají.²⁶ Ve vztahu k rozhodnutí soudu se však již překážka *rei indicatae* vázat

²⁵ I k takovému postupu se správní soudy občas uchýlily (např. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 32 Az 28/2017-59).

²⁶ Blíže k tomu Kopecký: „Tzv. negativní správní rozhodnutí nenabývají materiální právní moci, neboť účastník řízení může v téže věci podat žádost novou. Toto pravidlo bylo v minulosti uznáno odbornou literaturou i judikaturou, ale s ohledem na znění § 101 písm. b) spr. ř. má nyní i zákonný základ. Jak bylo ukázáno výše při rozboru rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 40/2015-43, lze k situaci, kdy účastník podá obsahově shodnou žádost jako tu, která byla pravomocně zamítnuta, přistoupit tak, že správní orgán nové žádosti novým rozhodnutím ve věci vyhoví, shledá-li to důvodné, nebo, nebude-li ani v novém řízení shledána žádost důvodnou, řízení podle § 102 odst. 4 spr. ř. zastaví.“ KOPECKÝ, M. Význam materiální právní moci a *rei indicatae* v právu správním. In: *Právník*. 2016, ročník 155, č. 10, s. 858. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2016/10/04.Kopeck%C3%BD_10_2016.pdf

může.²⁷ Je tedy otázkou, zda a případně za jakých podmínek by mohl správní orgán opět posoudit podmínky k udělení azylu a případně azyl udělit, aby mu v tom nebránila právě překážka věci rozhodnuté.

Zákododárce v § 9 zákona o azylu vyloučil aplikaci ustanovení správního řádu o přezkumném řízení, o obnově řízení a o novém rozhodnutí, čímž prakticky vyloučil možnost změny pravomocného rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany nebo jeho části.

Negativní správní rozhodnutí lze zpravidla zhojit podáním nové žádosti. Zákon o azylu však pro opakované žádosti o mezinárodní ochranu zavádí institut nepřipustnosti žádosti, čímž se *de facto* odchyluje od obecné úpravy § 48 odst. 2 správního řádu a staví překážku *rei iudicatae* i ve vztahu k předešlým rozhodnutím správního orgánu. Opakovaná žádost je vyhodnocena jako nepřipustná, pokud se neobjevily nové skutečnosti nebo zjištění, která nebyla bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení, a která zároveň svědčí o tom, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a zákona o azylu, případně neshledá-li správní orgán jiné důvody hodné zvláštního zřetele pro meritorní posouzení žádosti.²⁸ Nepřipustnost žádosti má za následek rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení.²⁹ Proti tomuto rozhodnutí se lze bránit žalobou, ta však nemá ze zákona odkladný účinek.³⁰

Dle názoru autorů opírající se o poznatky z praxe správní orgán přistupuje k opakovaným žádostem o mezinárodní ochranu poměrně restriktivně,³¹ má tendenci považovat nové důkazy či skutečnosti předkládané účastníkem řízení za nedostatečné pro meritorní posouzení žádosti a řízení zastavovat. Účastník řízení o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany je tedy ve značně horším postavení, než byl v řízení o své první žádosti. Zejména absence odkladného účinku žaloby totiž značně ztěžuje faktickou možnost obrany proti rozhodnutí o zastavení řízení. Pokud správní orgán chybně vyhodnotí předkládaná tvrzení či důkazy jako nevěrohodné, nedostatečně nové nebo nedostatečné k založení důvodných obav z pronásledování, a není-li žalobě na žádost žalobce přiznán odkladný účinek, pak žalobci nesvědčí právo setrvat na území ČR dle § 3d zákona o azylu. Nepobývá-li žalobce

²⁷ Blíže k tomu Kopecký: „Správní orgán není v novém řízení vázán předchozím pravomocným správním rozhodnutím, které žádost zamítlo. Pokud však pravomocné správní rozhodnutí bylo předmětem soudního přezkumu na základě správní žaloby podle § 65 s. ř. s. nebo žaloby podle části páté, o. s. ř. a soud ve věci pravomocně rozhodl, správní orgán bude v novém řízení vázán pravomocným soudním rozsudkem [...] Výrok pravomocného rozsudku soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, tedy i takového, který ruší pravomocné rozhodnutí správního orgánu, je podle § 54 odst. 6 s. ř. s. závazný pro účastníky (soudního řízení), osoby zúčastněné na řízení a pro orgány veřejné moci.“ KOPECKÝ, M. Význam materiální právní moci a rei iudicatae v právu správním. In: *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, s. 858–859. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2016/10/04.Kopeck%C3%BD_10_2016.pdf

²⁸ § 11a zákona o azylu.

²⁹ § 25 písm. i zákona o azylu.

³⁰ § 32 odst. 2 zákona o azylu.

³¹ Příkladem z poslední doby budiž rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2024, č. j. 4 Azs 351/2023-40, ve kterém soud správnímu orgánu vytкнуł, že nově předkládaný důkaz (zprávu organizace La Strada, o. p. s. o tom, že účastnice řízení je obětí obchodu s lidmi) zcela bez vysvětlení považoval za nevěrohodný. V jiném rozsudku NSS ze dne 10. 2. 2023, č. j. 5 Azs 208/2022-52, soud vytkl sp. správnickému orgánu, že se novými důkazy odmítl poušálně zabývat z důvodu, že nesprávně označil účastníka řízení za nevěrohodného.

na území z jiného pobytového titulu, pak musí území ČR opustit, aniž by byl oprávněn vyčkat rozhodnutí soudu, se kterým spojuje naději na spravedlivé posouzení jeho žádosti. Nevystavuje-li, vystavuje se riziku uložení správního vyhoštění se zákazem pobytu, resp. zbavení osobní svobody ve formě zajištění v zařízení pro zajištění cizinců. Řízení o opakované žádosti tedy neposkytuje účastníkovi řízení velké procesní záruky, že bude dodržena zásada *non refoulement*.³²

Při posouzení, zda a v jakém rozsahu se na věc překážka *rei indicatae* vztahuje, je v první řadě je třeba vzít v úvahu účel, který judikatura požadavkem na oddělování výroků rozhodnutí sleduje. Tím je nejen vnitřní rozpornost rozsudku, kterým se ruší výroky, jímž není vytýkána žádná vada, ale i zásada procesní ekonomie.³³ V tomto směru lze shledat, že založení překážky *rei indicatae* v rozsahu nezrušených částí výroku je zamýšleným důsledkem judikatury NSS. Pokud by totiž byl správní orgán či soudní orgán i v následujícím řízení opět povinen zkoumat naplnění azylových důvodů, pak k žádné změně z hlediska procesní ekonomie nedošlo.

Dle názoru autorů lze tedy vyvodit, že rozhodnutí soudu ponechat v platnosti výrok o neudělení azylu zakládá překážku *rei indicatae*, jinak by jakékoli oddělování výroků takového rozhodnutí ztrácelo praktický smysl. Jak však bylo výše citováno, NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 20/2015-35 zdůraznil, že správní orgán případné nové skutečnosti či důkazy, které by mohly zakládat důvodnost udělení azylu, má posuzovat ke dni svého rozhodnutí. Rozšířený senát NSS zároveň ve výše uvedeném usnesení vysvětlil, že zmiňovaný rozsudek je třeba vykládat v souladu s právním názorem na oddělitelnost výroků vyjádřeným v rozsudku č. j. 7 Azs 16/2014-27, resp. že je nutné považovat závěry obou zmíněných rozsudků za jeden celek. Jediným možným řešením jak toho docílit je dle názoru autorů přijetí výkladu, že překážka *rei indicatae* je založena pouze ve vztahu k právnímu a skutkovému stavu ke dni vydání rozsudku krajského soudu.³⁴

Otázkou je, zda z takového výkladu vyplývá, že správní orgán je povinen případné nové důkazy a skutečnosti posoudit v rámci probíhajícího řízení a vydat nový výrok o azylu, přestože původní výrok byl soudem potvrzen, nebo zda je pro uplatnění nových skutečností a důkazů nutné podat novou žádost o mezinárodní ochranu. Také je otázkou, zda by taková nová žádost byla posuzována v režimu opakované žádosti, tedy v režimu oslabených

³² Zákaz navrácení osoby na hranice státu, kde jí hrozí omezení osobní svobody nebo smrt z důvodů uvedených v čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení a trestání dle Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, popř. nucené zmizení dle Mezinárodní úmluvy na ochranu osob před nuceným zmizením. Evropský soud pro lidská práva dovedl, že zásada *non refoulement* se vztahuje i na osoby které nejsou ohroženy individuálně, ale přechájí před nerozlišujícím násilím takové intenzity, že samotná přítomnost těchto osob na území, kde takové násilí probíhá, je vážným ohrožením jejich života nebo důstojnosti (např. rozsudek ESLP ze dne 17. července 2008, *N.A. proti Spojenému království*, č. 25904/07).

³³ Viz např. rozsudek NSS podrobně ze dne 11. 2. 2008, č. j. 4 Azs 104/2007-73, který „z hlediska procesní ekonomie a efektivnosti správního řízení považuje za nežádoucí rušit celé rozhodnutí stěžovatele, týká-li se zjištěný nedostatek pouze některého výroku rozhodnutí a jiný na něm nezávislý výrok může obstát.“

³⁴ Nikoli tedy ke dni nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu, a to z důvodu výjimky z pravidla § 75 odst. 1 soudního řádu správního, jež je dovozena na základě přímého účinku čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice.

procesních záruk pro dodržení zásady *non refoulement*. Představme si situaci, kdy by správní orgán stále vedl původní řízení, jehož předmětem by byl nový přezkum původní žádosti o mezinárodní ochranu, ale pouze v rozsahu části výroku zrušeného soudem (typicky tedy výroku o neudělení doplňkové ochrany dle § 14a a § 14b zákona o azylu). Účastník řízení by se v tomto řízení domáhal udělení azylu a tento nárok by podložil novými tvrzeními, popř. důkazy. Je správní orgán povinen či vůbec oprávněn se v daném řízení novými tvrzeními a skutečnostmi bez dalšího zabývat? Či lze tyto skutečnosti a tvrzení uplatnit pouze novou, dle dikce zákona tedy opakovanou, žádostí o udělení mezinárodní ochrany?

Pokud je nutné podat novou žádost, má správní orgán vést o této žádosti nové řízení a vydat v něm rozhodnutí nezávisle na řízení o původní žádosti, nebo lze řízení spojit ke společnému řízení dle § 140 správního řádu? Lze vůbec vést jedno řízení ve dvou režimech – režimu opakované žádosti ve vztahu k důvodům pro udělení azylu a režimu první žádosti ve vztahu k důvodům pro udělení doplňkové ochrany (popř. po jiné linii pokud by soud v předešlém řízení rozdělil výrok jinak, např. by zrušil i výrok o neudělení humanitárního azylu)? Jak má správní orgán prakticky řešit situaci, kdy mu účastník řízení předloží důkazy či tvrzení, o kterých prohlašuje, že prokazují splnění podmínek pro udělení azylu? Má tyto posoudit ve stávajícím řízení, má toto podání vyhodnotit jako opakovanou žádost o azyl, nebo má účastníka řízení pouze poučit o možnosti podat opakovanou žádost, případně ani k tomu není povinen? Vztahuje se na účastníka řízení po podání nové žádosti povinnost setrvat v přijímacím středisku podle § 46 zákona o azylu? Citovaná judikatura tedy vyvolává mnoho otázek, jejichž důkladné zhodnocení by svým rozsahem přesahovalo možnosti tohoto příspěvku.

Názor autorů na současnou praxi je, že soudy stále naplno neotevřely „pandořinu skříňku“ a nadále upřednostňují zrušení rozhodnutí jako celku. Tím se předchází celé řadě právních problémů spojených s tím, že zákon o azylu předpokládá, že otázky azylu i doplňkové ochrany jsou řešeny současně. Zákon nedává správnímu orgánu ani účastníkům řízení dobré vodítko pro nové procesní situace vyplývající z existence pravomocného výroku o neudělení azylu, když zároveň není ještě pravomocně rozhodnuto o doplňkové ochraně. Pokud by soudy více oddělovaly výroky rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, mělo by to za následek vznik zákonem nepředpokládaných procesních situací a právních sporů z nich vyvstávajících.

V neposlední řadě je třeba poznamenat, že samotný rozsudek, kterým se žalobě vyhová jen částečně, nabízí možnost podání kasační stížnosti oběma stranám. Lze předpokládat, že se někteří žalobci nespokojí pouze s částečným vyhověním a budou se kasační stížností domáhat zrušení rozsudku krajského soudu, čímž se zvýší množství kasačních stížností, kterými se NSS bude muset zabývat.

Dle názoru autorů se zde ukazuje slabina výše citované judikatury, neboť ta, ač vedena zásadou procesní ekonomie a právní jistoty, přináší správnímu orgánu i účastníkům řízení spíše více nákladů a právní nejistoty. Jistě by bylo v první řadě vhodné, aby na nepředvídané procesní situace reagoval zákonodárce změnou zákona o azylu. Za současného právního stavu zastávají autoři názor, že pokud nemají být závěry rozsudků NSS č. j. 7 Azs 16/2014-27 a č. j. 5 Azs 20/2015-35 v rozporu, je třeba přijmout následující řešení.

Ponechání výroku o neudělení azylu v právní moci zakládá překážku *rei indicatae* ve vztahu k právnímu a skutkovému stavu ke dni vydání rozsudku krajského soudu. Pokud v následném řízení správní orgán od účastníka řízení nebo z vlastní úřední činnosti zjistí nové skutečnosti, které by mohly odůvodňovat udělení azylu, posoudí je ve stávajícím řízení a následně vydá nové rozhodnutí, kde výrokem opět rozhodne o udělení nebo neudělení azylu, případně doplňkové ochrany. Koncept nepřijatelnosti žádosti se v tomto případě neuplatní. Takový výklad umožní oddělitelnost výroků, čímž se zajistí vnitřní souladnost rozsudků krajských soudů a zároveň částečně odbřemení správní orgán a potažmo soudy v možných dalších fázích řízení od opětovného posuzování předchozího skutkového stavu. Rovněž však (alespoň formálně) dostojí požadavkům (nejen) rozsudku NSS č. j. 5 Azs 20/2015-35 na *ex nunc* posouzení žádosti při zjištění nových skutečností. Takový postup rovněž nejlépe odpovídá znění čl. 40 odst. 1 procedurální směrnice, který zní: „*Pokud osoba, která v členském státě požádala o mezinárodní ochranu, v témže členském státě předloží další údaje nebo učiní následnou žádost, členský stát posoudí tyto další údaje nebo prvky následné žádosti v rámci posuzování předchozí žádosti nebo v rámci přezkumu rozhodnutí, proti kterému byl podán opravný prostředek, pokud v tomto rámci mohou příslušné orgány vzít v úvahu a posoudit všechny prvky, na nichž se zakládají další údaje nebo následná žádost.*“ Výše uvedeným postupem tak dojde k naplnění účelu judikatury za současného zachování práv žadatele o mezinárodní ochranu a bez zbytečných komplikací pro praxi správního orgánu.

4 Oddělitelnost výroků v rozhodnutí, kterým nebyl udělen azyl, ale byla udělena doplňková ochrana

Jak bylo uvedeno výše, dle zákona o azylu se mezinárodní ochranou rozumí ochrana poskytnutá na území cizinci formou azylu nebo doplňkové ochrany.³⁵ Podáním žádosti o mezinárodní ochranu se tak žadatel domáhá přezkumu splnění podmínek pro udělení jak azylu, tak doplňkové ochrany. Zatímco v případě udělení azylu jsou jakékoli úvahy o splnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany bezpředmětné, v případě udělení doplňkové ochrany je účastníku řízení přiznána pouze nižší forma mezinárodní ochrany, tedy méně práv než při udělení azylu. Z textu § 28 odst. 1 zákona o azylu *a contrario* vyplývá, že z faktu, že žadateli byla udělena doplňková ochrana, implicitně plyne, že nebyl udělen ani azyl.³⁶ Rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany tedy zpravidla obsahuje výrok o neudělení azylu a dále výrok o udělení doplňkové ochrany dle příslušných ustanovení zákona o azylu. V praxi správního orgánu se vyskytlo období, kdy správní orgán výrok o neudělení azylu v rozhodnutích tohoto typu vynechal a konstatoval pouze udělení doplňkové ochrany, v odůvodnění rozhodnutí se však důvody pro neudělení azylu zabýval (k tomu blíže viz kapitola 5.2).

³⁵ § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

³⁶ Neposouzením možnosti udělení azylu při rozhodování o doplňkové ochraně by se správní orgán dle názoru autorů dostal do rozporu se zákonem, neboť by ve výroku rozhodnutí chyběla podstatná část řešení otázky, která je předmětem řízení (v rozporu s § 68 odst. 1 správního řádu) a v odůvodnění zase uvedení důvodů pro udělení pouze nižší formy ochrany.

Zatímco ve vztahu k oddělitelnosti výroků rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany existovalo v minulosti více rozsudků NSS a výše zmíněným rozsudkem č. j. 1 Azs 16/2021-58 došlo tedy spíše k definitivnímu potvrzení dříve judikovaného právního názoru, případně k jeho určitým korekcím, ve vztahu k rozhodnutí, kterým nebyl udělen azyl a byla udělena doplňková ochrana, byla situace spíše opačná.

Pro tyto případy je autorům znám pouze jeden rozsudek NSS z dřívější doby, a to rozsudek ze dne 29. 11. 2011, č. j. 9 Azs 14/2011-300, ve kterém se soud přiklonil k neoddělitelnosti výroků, když uvedl, že „*[v]ýrok o udělení či neudělení doplňkové ochrany je tak výrokem závislým, a to v tom smyslu, že je podmíněn výrokem o neudělení azylu, případě o jeho odnětí (viz § 14a zákona o azylu). Nelze tudíž ze strany krajského soudu zrušit rozhodnutí ministerstva vnitra pouze v rozsahu výroku týkajícího se neudělení azylu bez toho, že by byl současně zrušen též výrok o udělení či neudělení doplňkové ochrany.*“

Dále soud uvedl, že připuštění této možnosti by vedlo ke kolizi existujícího výroku o udělení doplňkové ochrany a případného výroku o udělení azylu, což by znamenalo popření dle jeho názoru základního koncepčního východiska mezinárodní ochrany jako takové, neboť nelze udělit obě její formy najednou. Soud tedy v případě důvodnosti žaloby, kterou je napadáno rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany, musí zrušit i již udělenou doplňkovou ochranu. Připomněl však, že se jedná o závislost jednosměrnou – v případě negativního rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu výroky oddělit lze. NSS se zde odvolával zejména na judikaturu vztahující se k dřívější právní úpravě překážek vycestování a usoudil, že tato je pro účely oddělování výroků aplikovatelná i na doplňkovou ochranu. Je však zapotřebí dodat, že rozsudky, ze kterých soud při této úvaze vycházel, se týkaly případů, kdy nebyl účastníku řízení udělen azyl, ani nebyla konstatována překážka vycestování.

Jednalo se např. o rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2008, č. j. 7 Azs 78/2007-94, dle kterého „*[v]ýrok, že se na cizince vztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, bez výroku o neudělení nebo odnětí azylu tedy nemůže z právního hlediska samostatně obstát. Rozhodování podle ustanovení § 91 zákona o azylu je totiž závislé na posouzení primární otázky řízení, tj. zda bude účastníku řízení azyl udělen či nikoli. Nelze tudíž rozsudkem krajského soudu zrušit rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu výroku týkajícího se neudělení azylu, aniž by zároveň nebyl zrušen výrok o tom, zda se na žadatele o azyl vztahuje či nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Tato provázanost však neplatí naopak.*“ Ke stejnému právnímu názoru dospěl již dříve rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 Azs 21/2006-164, přičemž použitelnost uvedené judikatury, která se vztahuje k institutu překážky vycestování, i na institut doplňkové ochrany, lze dovodit např. z rozsudku NSS ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008-78.³⁷

Autoři si na tomto místě dovolí polemizovat s názorem NSS, že případné výroky o udělení azylu a doplňkové ochrany jsou za všech okolností nutně v kolizi. Je však třeba uvést, že zákon o azylu explicitně nevylučuje, aby byl azylant rovněž osobou požívající doplňkovou ochranu, tedy nic nebrání tomu, aby byl cizinec *preater legem* po určitou dobu držitelem

³⁷ Soud zde dospěl k závěru, že ačkoliv dřívější právní úprava překážek vycestování a dnešní doplňkové ochrany je shodná, a tudíž není důvodu paušálně odmítat aplikaci závěrů judikatury a doktríny k překážkám vycestování, je třeba při výkladu doplňkové ochrany věnovat pozornost všem nuancím a změnám, k nimž oproti úpravě překážek vycestování došlo.

obou forem mezinárodní ochrany (stejně lze chápat i názor Městského soudu v Praze z níže rozebíraného rozsudku č. j. 1 Az 12/2018-71 o formální dualitě mezinárodní ochrany). Ustanovení zákona o azylu, ze kterých soudy vyvozují jednostrannou závislost výroku o doplňkové ochraně na výroku o azylu, totiž dle názoru autorů určují toliko pořadí, ve kterém se podmínky pro udělení jednotlivých forem mezinárodní ochrany posuzují. Totéž lze tvrdit o čl. 10 odst. 2 procedurální směrnice. Z uvedených ustanovení plyne povinnost a pravomoc správního orgánu upřednostnit udělení azylu, pokud jsou pro to splněny podmínky, a udělit doplňkovou ochranu v případě, že jsou naplněny podmínky § 14a nebo § 14b a zároveň nejsou splněny podmínky pro udělení azylu. Nic více, nic méně. Lze tedy usoudit, že skutečně nemůže nastat situace, kdy by obě formy mezinárodní ochrany byly uděleny ve stejný okamžik, neboť by došlo k porušení zákonem stanoveného pořadí, ve kterém se splnění podmínek pro přiznání mezinárodní ochrany vyhodnocuje.

Z uvedených ustanovení ani z jiných ustanovení zákona či procedurální směrnice však neplyne zákaz udělit azyl osobě požívající doplňkovou ochranu. Provázanost obou výroků je tedy skutečně pouze „jednosměrná“, kdy azyl jako vyšší forma ochrany konzumuje doplňkovou ochranu. Existence doplňkové ochrany však není překážkou pozdějšímu udělení azylu. Tak tomu bude např. v situaci, kdy by však žadatel nejprve podmínky pro udělení azylu nesplňoval, ale byla by mu udělena doplňková ochrana, a následně by podmínky pro udělení azylu splňovat začal (např. by se stal uprchlíkem *sur place*). V takové situaci by nebylo porušením výše uvedených, ani jiných ustanovení zákona, kdyby mu byl udělen azyl bez ohledu na to, že má stále platnou doplňkovou ochranu. Naopak, neudělení azylu by v takovém případě bylo porušením § 12 zákona o azylu, jakož i § 28 odst. 1 zákona o azylu zakládajícího přednost azylu před udělením doplňkové ochrany. Lze připustit, že následně by vyvstal i důvod pro zrušení doplňkové ochrany či její neprodloužení podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Jednosměrná závislost výroků o mezinárodní ochraně tedy dle názoru autorů nebrání tomu, aby byl zrušen výrok o azylu za současného ponechání udělené doplňkové ochrany.

Případy, kdy se osoba požívající doplňkovou ochranu domáhá žalobou zrušení výroku správního rozhodnutí o neudělení azylu, nejsou v praxi příliš časté. Proto se ani judikatura v tomto směru dále nevyvíjela až do roku 2021, kdy Městský soud v Praze vydal v krátkém časovém rozmezí dva protichůdné rozsudky o žalobách proti rozhodnutí, jímž nebyl udělen azyl a zároveň byla udělena doplňková ochrana.

Jednalo se o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2021, č. j. 13 Az 45/2019-21, v němž soud v první řadě konstatoval, že bylo porušeno právo účastníka řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť správní orgán neseznámil účastníka s podklady pro vydání rozhodnutí. Soud uvedl, že udělením doplňkové ochrany nedochází k plnému vyhovění žádosti, a proto je třeba účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí vždy seznámit. To byl také stěžejní důvod zrušení napadeného rozhodnutí. Soud se pak spíše *obiter dictum* zabýval naplněním podmínek pro udělení azylu a konstatoval, že se ztotožňuje s hodnocením správního orgánu a jeho závěrem azyl neudělit. Soud však z důvodu zmíněného procesního pochybení žalovaného přesto zrušil napadené rozhodnutí v plném rozsahu, tedy

jak výrok o neudělení azylu, který považoval za správný, tak výrok o udělení doplňkové ochrany, který žalobou vůbec nebyl napadán a ani soud mu žádné vady nevyčítá. Učinil tak právě s odkazem na výše citovaný rozsudek NSS č. j. 9 Azs 14/2011-300.

K tomu si autoři dovolí poznamenat, že v této situaci vedla aplikace závěrů rozsudku NSS č. j. 9 Azs 14/2011-300, potažmo judikatury k rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, k naprosto absurdnímu výsledku. Snaha eliminovat vnitřní rozpornost rozsudků správních soudů vůči jedné části výroku se zvrtila ve vydání rozsudku, který je vnitřně rozporný ve vztahu k oběma částem výroku, a navíc zhoršuje právní a materiální postavení žalobce, přestože tento byl ve věci úspěšný.

Druhým rozsudkem byl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2021, č. j. 1 Az 12/2018-71. Zde bylo žalobou nejprve formálně napadeno rozhodnutí jako celek, nicméně veškeré žalobní body směřovaly proti neudělení azylu. Následně v průběhu řízení došlo ke zpětvzetí žaloby v rozsahu výroku o udělení doplňkové ochrany. Soud se ztotožnil s věcnou žalobní argumentací, že správní orgán chybně vyhodnotil podmínky pro udělení azylu a zrušil výrok napadeného o neudělení azylu, výrok o udělení doplňkové ochrany ponechal v platnosti. K tomu pak soud uvedl, že „[p]osuzovaná věc je vhodným příkladem pro přiléhavost dělitelnosti azylového výroku. [...] Lze překročit dispoziční právo žalobce, nepřipustit částečné zpětvzetí žaloby nebo naopak omezenou žalobu vykládat jako žalobu proti celému rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu? Pokud by soud byl veden zásadou nedělitelnosti výroku, vnutil by žalobci, aby byl zrušen i titul doplňkové ochrany, jenž mu poskytuje dostatečné pobytové jistoty. Vybroceně řečeno, tímto by soud žalobce nutil do Sofiny volby. [...] Městský soud v Praze nespátňuje důvod, proč by měl rušit část rozhodnutí, kterým byla cizinci přiznána nějaká forma mezinárodní ochrany a nebo se takové formy mezinárodní ochrany žalobce nedomáhá, protože je u něj objektivně vyloučena. Provázanost jednotlivých forem mezinárodní ochrany nezakládá jejich neoddělitelnost při soudním přezkumu.“ Městský soud v Praze se tedy vyslovil pro oddělitelnost výroků s tím, že ani následné udělení azylu nevyvolává nezákonné následky, protože případná dualita udělené mezinárodní ochrany je pouze formální, vyšší stupeň mezinárodní ochrany konzumuje nižší.

V obou případech na sebe kasační stížnosti nenechaly dlouho čekat – proti rozsudku č. j. 13 Az 45/2019-21 ji podal žalobce, proti rozsudku č. j. 1 Az 12/2018-71 žalovaný.

V první jmenované kauze pak NSS briskně odpověděl usnesením ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 Azs 54/2021-30, kterým kasační stížnost žalobce odmítl. Kasační stížnost dle názoru soudu směřovala pouze proti důvodům rozhodnutí a byla tudíž s ohledem na § 104 odst. 2 soudního řádu správního nepřipustná. NSS poukázal na závěry svého výše zmiňovaného rozsudku č. j. 9 Azs 14/2011-300 a dále uvedl, že „Městský soud s ohledem na shora uvedenou koncepci udělování mezinárodní ochrany a na judikaturu Nejvyššího správního soudu zrušil správně rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu, tedy i v rozsahu stěžovateli udělené doplňkové ochrany a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Rozhodl zcela ve prospěch stěžovatele a umožnil, aby věc byla žalovaným znovu projednána. Předmětnou kasační stížností se přitom stěžovatel domáhal, aby NSS zrušil napadený rozsudek městského soudu, který však nemohl ve věci rozhodnout výrokem jinak, než jak učinil, zejména pak nemohl stěžovateli „více“ vyhovět.“

Následovala ústavní stížnost stěžovatele, které Ústavní soud vyhověl nálezem ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1642/21. Stěžovatel namítal porušení čl. 36 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť mu nebylo umožněno vyjádřit se k meritu projednávané věci, a to u obou správních soudů, které věc projednávaly. Dále namítal porušení čl. 46 odst. 2 procedurální směrnice, neboť mu nebyl poskytnut účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o neudělení azylu. V dílčích námitkách pak stěžovatel upozorňuje na porušení dispoziční zásady, protože se Městský soud v Praze neřídil žalobním návrhem a zrušil výrok o udělení doplňkové ochrany, ačkoli tento nebyl žalobou vůbec napadán. Judikaturu NSS, o kterou se opírá napadené usnesení, považuje za neaktuální, neboť se vztahuje k právnímu stavu před účinností nového znění procedurální směrnice (červenec 2013). Nová procedurální směrnice přitom oproti původnímu znění v čl. 46 odst. 2 specificky zakotvuje právo na účinný opravný prostředek pro osoby, kterým byla udělena doplňková ochrana, aby se mohly domáhat přezkumu důvodnosti nepřiznání statusu uprchlíka.

Stěžovatel by zrušením doplňkové ochrany znovu „spadl“ do pozice žadatele o mezinárodní ochranu, což s sebou nese velké negativní konsekvence a zásah do práva na soukromý a rodinný život. Sám stěžovatel poukázal na některé důsledky zrušení doplňkové ochrany, které Ústavní soud ve zmiňovaném usnesení shrnul takto: *„Navrácení stěžovatele do postavení žadatele o mezinárodní ochranu, přestože mu již byla pravomocně udělena doplňková ochrana, nutí stěžovatele znovu vyčkávat na výsledek řízení, znemožňuje mu pracovat po dobu prvních šesti měsíců řízení, přerušuje se doba pobytu k případné žádosti o trvalý pobyt, zakazuje mu opustit Českou republiku a je nucen odevzdat cizinecký pas a průkaz držitele doplňkové ochrany.“* Je zřejmé, že ztráta možnosti zaměstnání na celých 6 měsíců je sama o sobě obrovským zásahem do práv žalobce, nicméně pokud ji ještě doplní odnětí průkazu osoby požívající doplňkovou ochranu, po kterém stěžovatel opět obdrží průkaz žadatele o mezinárodní ochranu s platností vždy maximálně na 3 měsíce, pak je jeho situace obzvlášť překerní. Daný doklad totiž nevyvolává v zaměstnavatelích či ubytovatelích důvěru a záruku dlouhodobého pobytu stěžovatele na území ČR.

Stěžovatel dále namítal, že důvody pro zrušení již udělené doplňkové ochrany jsou stanoveny § 17a zákona o azylu, přičemž toto ustanovení neobsahuje žádný důvod, který by odpovídal zrušení výroku o neudělení azylu. Stěžovatel však zejména navrhl možné řešení pro případ, že v době existence jeho doplňkové ochrany rozhodne správní orgán o udělení azylu. Přestože dle jeho názoru není právně nemožné, aby po jistou dobu byl držitelem jak azylu, tak doplňkové ochrany, uvedl i to, že dle jeho názoru tím bude naplněna podmínka pro zrušení doplňkové ochrany podle § 17a odst. 1 písm. a) tedy že doplňkové ochrany již není zapotřebí. Správní orgán by tak mohl udělit azyl a odejmout doplňkovou ochranu i v jednom rozhodnutí.

Ve vyjádření k ústavní stížnosti byli NSS a správní orgán zajedno v tom, že dle jejich názoru je úroveň ochrany práv stěžovatele v režimu žadatele o mezinárodní ochranu dostatečná, ochranu soukromého a rodinného života pokládá NSS za něco „navíc“. NSS se dále obával toho, že pokud by se žalobce mohl domáhat skutečně jen přezkumu neudělení azylu

a nemusel se přitom obávat o svoji doplňkovou ochranu, vedlo by to k přílišnému zatraktivnění mezinárodní ochrany v ČR.³⁸

Jak již bylo předesláno, Ústavní soud shledal ústavní stížnost důvodnou a nálezem sp. zn. IV. ÚS 1642/21 zrušil jak předcházející usnesení NSS, tak napadený rozsudek Městského soudu, ten však jen v části, kterým byla stěžovateli zrušena doplňková ochrana. Ústavní soud nejprve konstatoval, že NSS porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a právo na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 a na rovnost účastníků dle odst. 3 téhož článku Listiny. Pochybení kasačního soudu shledal Ústavní soud v tom, že na případ nepřiléhavě aplikoval § 104 odst. 2 soudního řádu správního, neboť nesprávně vyhodnotil, že kasační stížnost směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí. Dále Ústavní soud NSS vytknul, že tento neustanovil stěžovateli právního zástupce, čímž porušil jeho právo na právní pomoc a rovnost stran, neboť jej tím znevýhodnil vůči protistraně.³⁹

V jádru sporu o oddělitelnost výroků napadeného rozhodnutí správního orgánu pak Ústavní soud uznal námitku stěžovatele, že pokud je v důsledku využití opravného prostředku zrušena jeho doplňková ochrana, nejedná se o účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny a mj. uvedl, že „[v]ýklad zastávaný vedlejším účastníkem a správními soudy proto ve srovnání s výkladem zastávaným stěžovatelem vykazuje neústavní deficit ve smyslu ústavního principu *in dubio pro libertate* a zásady *zákazu reformationis in peius* ve spojení se zásadou účinnosti opravných prostředků plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny.“

Ústavní soud pak také přejal a dále rozvedl úvahu stěžovatele o možnosti spravedlivého řešení zákonem nepředpokládané procesní situace po případném zrušení výroku o azylu v době trvání doplňkové ochrany. Správnímu orgánu dal následující návod: „*Vyboví-li správní soud žalobě proti rozhodnutí o neudělení azylu (rozhodnutí v dotčené části zruší a věc vrátí vedlejšímu účastníkovi k dalšímu řízení), nastane situace, kdy vedle sebe existuje rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany a probíhající řízení o udělení azylu. Z hlediska existence rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany nic nebrání, aby se na žadatele po omezenou dobu (probíhajícího řízení o udělení azylu po předchozím zrušení negativního rozhodnutí soudem) hledělo jako na osobu, které nebyl udělen azyl (fiktice negativního*

³⁸ Autoři cítí potřebu se k předmětnému usnesení NSS kriticky vyjádřit. Autoři jsou přesvědčení, že úlohou NSS není management migračních toků či výkon migrační politiky. Úlohou soudu je vykládat právo a nezávisle rozhodovat o podaných návrzích, zejména však v souladu s ust. § 2 soudního řádu správního chránit veřejná subjektivní práva fyzických i právnických osob. Lze připustit, že jako vrcholný soud má mít na paměti i systémové dopady svého rozhodování, dle názoru autorů však nemůžou tyto úvahy mít takový vliv na jeho rozhodování, aby to bylo na úkor naplňování výše zmíněných primárních funkcí. V předmětném případě se navíc jedná o obavy nepodložené a ničím neodůvodněné. Pokud pak soud uvádí, že výklad stěžovatele týkající se možnosti ponechat výrok o udělení doplňkové ochrany v platnosti a zrušit ho až v případě udělení azylu, kterým by zároveň nedošlo k výše uvedeným závažným zásahům do právního postavení a soukromého života stěžovatele, označí za „možný a dobře představitelný“, nicméně přesto upřednostní výklad který práva stěžovatele nešetří, odrazuje ho od domáhání se svých práv a vyvolává zcela absurdní důsledky, včetně inherentní vnitřní rozpornosti rozsudku, pak se autoři musí tázat, jak se soud vnitřně vypořádal s ochranou zásady *in dubio pro libertate*. Jestliže NSS vyhodnotil, že stěžovatel brojí pouze proti důvodům rozhodnutí, přestože se stěžovatel v kasační stížnosti explicitně domáhal zrušení jednoho z výroků, pak se nabízí otázka, nakolik se NSS podanou kasační stížností vůbec zabýval.

³⁹ Stěžovatel totiž v rámci podané kasační stížnosti požádal o ustanovení právního zástupce, který by kasační stížnost doplnil, což se však nestalo, neboť NSS ihned kasační stížnost odmítl, aniž by i o návrhu na ustanovení právního zástupce rozhodoval.

rozhodnutí o udělení azylu), přestože bylo toto rozhodnutí zrušeno soudem. Neshledá-li pak vedlejší účastník důvody k udělení azylu, žádost zamítne, a nastává tak běžná situace, kdy žadateli o mezinárodní ochranu zůstává udělena doplňková ochrana za současného neudělení azylu. Shledá-li vedlejší účastník důvody k udělení azylu, nastává hypotéza § 17a odst. 1 písm. b)⁴⁰ zákona o azylu (změna nebo zánik okolností do té míry, že uložení doplňkové ochrany již není třeba), a vedlejší účastník v novém rozhodnutí žadateli současně odejme doplňkovou ochranu a udělí azyl.“

V návaznosti na uvedený nálezn Ústavního soudu byla rozsudkem NSS ze dne 31. 8. 2022, č. j. 6 Azs 293/2021-36 zamítnuta i kasační stížnost správního orgánu proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu č. j. 1 Az 12/2018-71.

Autoři se plně ztotožňují s názorem Ústavního soudu. Ve vztahu k projednávanému případu je zákaz *reformatio in peius* z výše uváděných důvodů skutečně na místě. Otázkou je, nakolik jsou závěry nálezu přenositelné i na jiné procesní situace, popř. zda z něj lze vyvodit zákaz *reformatio in peius* pro všechna řízení o žalobách proti nezákonnému rozhodnutí, či dokonce pro všechna řízení podle soudního řádu správního. Nález neobsahuje podrobné rozvedení argumentace k zákazu *reformatio in peius* jako např. nález sp. zn. I. ÚS 1238/23 z 10. 4. 2024, který se týká civilního procesu. Rovněž lze vypožorovat odlišná východiska obou nálezů. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1642/21 Ústavní soud dospěl k zákazu *reformatio in peius* výkladem práva na účinný opravný prostředek dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Stejný zákaz v pozdějším nálezu sp. zn. I. ÚS 1238/23 odůvodnil porušením práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na rovnost účastníků řízení dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Popisovaný rozdíl lze přičíst odlišností obou procesních režimů. Argumentační strohost nálezu sp. zn. IV. ÚS 1642/21 však naznačuje, že tento zřejmě nemá ambice stát se obecným vodítkem pro širokou oblast správního soudnictví.

Dle názoru autorů popisovaný judikatorní vývoj názorně ukázal, jak problematické může být bez dalšího přejímat judikatorní závěry týkající se různých druhů rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. V případě neudělení mezinárodní ochrany je právní názor o nutnosti oddělit výroky při částečném vyhovění žalobě motivován snahou o to, aby rozsudek soudu nebyl vnitřně rozporný. Tedy aby nedošlo ke zrušení výroku, kterému soud žádnou vadu nevytyká, popř. proti němu ani sám žalobce nic nenamítá. Aplikací stejného právního názoru na rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany však správní soudy dospěly k názoru, že výrok dělit naopak nelze a je nutné rušit i výrok o udělení doplňkové ochrany, kterému však soud žádnou vadu nevytyká a žalobce proti němu přirozeně také nic nenamítá. Takový rozsudek je však opět nutně vnitřně rozporný.

Autoři dodávají, že správní právo je dle jejich názoru disciplínou, která často svádí k formalistickému pohledu na řešenou problematiku. Správní soudy včetně NSS se v předmětné problematice úporně snažily na daný typ rozhodnutí aplikovat závěry judikatury, která však není z praktických důvodů dodržována ani v těch typech případů, pro které byla původně ustavena. Zcela přitom přehlížely, že aplikace předmětného právního názoru nevede v daném případě ke kýženému výsledku – vnitřně souladnému rozsudku a procesní ekonomii, spíše

⁴⁰ Zde se jedná zřejmě o překlep v nálezu Ústavního soudu, patrně soud myslel § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

naopak. Co však bylo přehlíženo nejvíce byla práva a oprávněné zájmy uprchlíků, kteří se pouze chtějí domoci svých práv, jež byla zkrácena nezákonným rozhodnutím správního orgánu. Citovaný nálezn Ústavního soudu tak znamená významný posun v ochraně jejich práv, ačkoli nelze říci, že by jím byly veškeré sporné otázky týkající se problematiky oddělitelnosti výroků rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany vyřešeny.

Dopady řízení u Ústavního soudu přitom na sebe nenechaly dlouho čekat a v průběhu času došlo ke třem změnám, které mohly ovlivnit postavení žadatelů o mezinárodní ochranu, resp. osob požívajících doplňkovou ochranu. Konkrétně jde o (1) změnu praxe ve věci seznamování s podklady před vydáním rozhodnutí, (2) změnu výrokové části správního rozhodnutí v případě udělení doplňkové ochrany a (3) otázku, jakým způsobem osobě požívající doplňkovou ochranu udělit azyl, aniž by byl souběžně držitelem obou forem mezinárodní ochrany.

4.1 Seznámení s podklady před vydáním rozhodnutí po vydání nálezu ÚS

Rozsudky správních soudů v době nálezu Ústavního soudu a následně po něm rušily správní rozhodnutí ve výroku o neudělení azylu převážně z procesních důvodů. Správní orgán totiž ve své dosavadní praxi v případě udělení doplňkové ochrany neseznamoval žadatele o mezinárodní ochranu s podklady dle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žadateli bylo v jeho žádosti vyhověno (byla mu udělena doplňková ochrana). Správní soudy ovšem nejenže díky nálezu Ústavního soudu zrušily pouze část správního rozhodnutí ve výroku o neudělení azylu, čímž zůstal výrok o udělení doplňkové ochrany nedotčen, ale jako důvod ke zrušení výroku o neudělení azylu vedlo primárně neseznámení s podklady před vydáním rozhodnutí.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že „[n]estano-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje.“ Právě tato podmínka „plného rozsahu“ nebyla dle správních soudů splněna, neboť za vyhovění žádosti v plném rozsahu by se dalo považovat pouze udělení azylu jako vyšší formy mezinárodní ochrany.⁴¹ Tuto rozhodovací činnost na úrovni krajských soudů následně potvrdil i NSS, který v jednom z případů uvedl, že „[p]okud správní orgán udělí žadateli doplňkovou ochranu podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vyhovuje tím žádosti o udělení mezinárodní ochrany pouze částečně. Je proto povinen dát žadateli před vydáním takového rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.“⁴² Z pozdější rozhodovací činnosti lze nalézt také rozsudky správních soudů, které rozhodnutí správního orgánu v části neudělení azylu nezrušily z důvodu neseznámení s podklady, ale již z důvodu nesprávného vyhodnocení podmínek pro udělení azylu.⁴³ Stejně tak žalobám směřujícím do výroku o neudělení azylu nebylo vždy vyhověno.⁴⁴

⁴¹ Jednalo se např. o rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2022, č. j. 20 Az 33/2021-33, anebo ze dne 22. 6. 2023, č. j. 16 Az 9/2021-38.

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2022, č. j. 1 Azs 208/2022-27.

⁴³ Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2023, č. j. 16 Az 9/2021-38, anebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 4 Az 23/2023-23.

⁴⁴ Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2024, č. j. 33 Az 6/2023-38.

Správní orgán musel nejen v těchto soudu řešených případech po vrácení věci (již) osobu požívající doplňkovou ochranu seznámit s podklady, ale tuto praxi musel zavést ve všech ostatních případech, kde je žadatelům o mezinárodní ochranu udělena pouze doplňková ochrana. V opačném případě by se správní orgán vystavil situaci, při které bude jakákoliv následná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu do výroku o neudělení azylu úspěšná opětovně pouze z důvodu tohoto procesního pochybení. Tím byl ovšem vyvinut personální, finanční⁴⁵ a časový tlak na činnost správního orgánu, neboť při srovnání počtu udělených doplňkových ochran za poslední roky⁴⁶ se jednalo o navýšení počtu správních úkonů v řádech několika desítek až stovek. Správní orgán přitom nemůže předvídat, kolik osob požívajících doplňkovou ochranu bude následně brojit proti výroku o neudělení azylu, a tak bylo nutné tento postup zavést *en bloc*. Možnost neseznámit žadatele s podklady před vydáním rozhodnutí se zachovala pouze v případě, kdy je žadateli udělen azyl jako vyšší forma mezinárodní ochrany, neboť je mu vyhověno v plném rozsahu.

Bylo přitom potřebné, aby toto seznámení s podklady bylo umožněno ve všech případech. V případě eventuálního podání žaloby proti výroku o neudělení azylu by přitom bylo možné také napadat ryze hmotněprávní hodnocení neudělení azylu, a nikoliv procesní pochybení ve formě neseznámení s podklady. V případě napadení pouze hmotněprávních důvodů neudělení azylu by správní soud z hlediska dispoziční zásady hodnotil pouze řádné uplatnění žalobní body a k neseznámení s podklady by neměl přihlížet.⁴⁷ Ostatně ke shodnému postupu se uchýlil např. Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 13. 6. 2022, č. j. 20 Az 5/2022-67, kde cizinec toto procesní pochybení nenamítal, a proto se soud věnoval výlučně podmínkám pro (ne)udělení azylu.⁴⁸ Žalobce přitom může být postaven před volbu, zda napadat pouze důvody neudělení azylu a tím dospět k rychlejšího přezkumu správnosti neudělení azylu, anebo namítat i procesní pochybení. Tím by ale riskoval prodloužení poskytnutí soudní ochrany, neboť by soud mohl pouze kvůli tomuto procesnímu pochybení rozhodnutí zrušit a důvody neudělení azylu by se již nemusel zabývat, byť by tak učinit mohl, ačkoliv by již samotné neseznámení s podklady bylo důvodem ke zrušení rozhodnutí.⁴⁹

I přesto, že byl správní orgán nucen rozšířit počty úkonů ve formě seznamování s podklady, nalezl způsob, jak potenciálně vysoké počty těchto správních úkonů před vydáním

⁴⁵ Podle § 22 odst. 2 zákona o azylu je třeba k úkonům, ke kterým byl cizinec pozván, zajistit ze strany správního orgánu tlumočnicka.

⁴⁶ Např. v roce 2022 byla doplňková ochrana udělena v 387 případech a v roce 2023 v 268 případech. Viz Statistické zprávy o žadatelích o mezinárodní ochranu a azylantech. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>

⁴⁷ Nad rámec žalobních bodů by přitom soud mohl přihlídnout např. k nicotnosti či nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Viz KÜHN, Z. In: KÜHN, Z. KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 609. ISBN 978-80-7598-479-1.

⁴⁸ Ačkoliv soud žalobu zamítl, NSS tento rozsudek následně zrušil rozsudkem ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 Azs 166/2022-33. NSS mj. v této věci dospěl k závěru, že i při přezkumu rozhodnutí pouze v části neudělení azylu je nutné aplikovat čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, a tím prolomit zásadu zakotvenou v § 75 odst. 1 soudního řádu správního.

⁴⁹ Ostatně i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 11. 3. 2021, č. j. 13 Az 45/2019-21 uvedl, že „považoval za nezbytné vyjádřit se i k ostatním námitkám žalobce...“, ačkoliv již neseznámení s podklady považoval za dostatečný důvod ke zrušení rozhodnutí.

rozhodnutí snížit. Během prvního pohovoru vedeného dle § 23 zákona o azylu se správní orgán mj. začal dotazovat žadatelů o mezinárodní ochranu na následující otázku: „*Chcete, aby vás správní orgán před vydáním rozhodnutí ještě jednou pozeptal, abyste měl možnost se osobně k těmto podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit, nebo se tohoto práva vzdáváte?*“ Takovýto dotaz před nálezem Ústavního soudu nebyl během pohovorů pokládán. Z významu obsahu otázky a časového zařazení v době po vydání nálezu Ústavního soudu lze dle autorů dovodit, že cílem správního orgánu bylo přesvědčit některé žadatele o mezinárodní ochranu, aby se „dobrovolně“ vzdali práva na seznámení s podklady, čímž by docházelo ke snížení počtu správních úkonů. Odpověď na tuto otázku v podobě dobrovolného vzdání se práva na seznámení s podklady před vydáním rozhodnutí měla dopad nejen na žadatele o mezinárodní ochranu, kterým byla udělena doplňková ochrana, ale také na žadatele o mezinárodní ochranu, kterým nebyla udělena žádná forma mezinárodní ochrany.

To dokládá případ řešený Krajským soudem v Brně, který jako první řešil tento procesní postup správního orgánu u cizince, kterému nebyla udělena žádná z forem mezinárodní ochrany.⁵⁰ Krajský soud v Brně tuto novou praxi odmítl a koncipoval podmínky, na základě kterých může dojít k účinnému vzdání se práva na seznámení s podklady. K tomuto dle něj může dojít „(1) až po výzvě žadatele k seznámení se s podklady rozhodnutí, které žalovaný shromáždil, pokud (2) žalovaný v této výzvě žadatele náležitě poučí o důsledcích takového kroku, aby jej žadatel mohl informovaně a odpovědně učinit s vědomím všech následných dopadů.“ Podle Krajského soudu v Brně tak nebylo možné vzdát se práva na seznámení s podklady způsobem, který správní orgán využíval, tj. hned v počátku řízení a dříve, než správní orgán jakékoliv podklady shromáždil.

Na rozsudek Krajského soudu v Brně navázal také Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č. j. 31 Az 5/2023-26, který tyto závěry potvrdil. Podle něj byla položená otázka „*velmi návodná a mohla v žalobci vyvolat dojem, že od něj žalovaný vzdání se práva podle § 36 odst. 3 správního řádu očekává.*“ Soud dále uvedl, že „*žadatelé, kteří nemají k dispozici právní pomoc, vzhledí k žalovanému jako k někomu, kdo jim má poskytnout ochranu. Mohou proto mít tendenci mu vycházet vstříc, aby ho nenaladili negativně vůči jejich osobě, aniž by tušili, že je tato vstřícnost připravuje o jejich důležitá procesní práva.*“ Ačkoliv proti těmto rozsudkům byly podány kasační stížnosti správním orgánem, v obou případech je NSS odmítl pro nepřijatelnost. NSS zdůraznil ústavněprávní přesah seznámení s podklady dle čl. 38 odst. 2 Listiny. Podle něj „*právní řád vůbec nepředpokládá situaci, kdy se správní orgán účastníka řízení aktivně dotazuje na to, zda se účastník vzdává práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.*“⁵¹ Ve shodě s Krajským soudem v Brně nevyloučil takovýto postup, ale pouze po splnění výše uvedených dvou podmínek při respektování zásady informovanosti. Tyto závěry byly potvrzeny NSS i v dalším rozsudku, který navazoval na již zmíněný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové.⁵²

Po této rozhodovací činnosti na úrovni správních soudů došlo z přehodnocení tohoto postupu správním orgánem a v rámci pohovorů se žadateli o mezinárodní ochranu již tuto otázku nadále nevznášel. Tato praxe přitom přetrvávala od listopadu 2022 až do ledna 2024,

⁵⁰ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2023, č. j. 41 Az 4/2023-58.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2024, č. j. 5 Azs 120/2023-24.

⁵² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2024, č. j. 5 Azs 274/2023-15.

tj. do doby, kdy NSS potvrdil závěry Krajského soudu v Brně. Tato otázka byla přitom pokládána ve všech řízeních zahájených v tomto období, ve kterém proběhl pohovor.⁵³ Podle počtu podaných žádostí za rok 2023⁵⁴ se tak mohlo jednat celkově o více než 1 000 pohovorů, kde tato otázka byla položena.⁵⁵

4.2 Absence výroku o neudělení azylu ve správní praxi

V době zahájení řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem došlo také ke změně správní praxe ve vztahu k výrokové části rozhodnutí, kterým se uděluje doplňková ochrana. Správní orgán v tomto případě začal vynechávat výrok o neudělení azylu. Do doby zahájení řízení před Ústavním soudem bylo v případě správního rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany ve výrokové části uvedeno, že „(1) azyl se [...] neuděluje a (2) doplňková ochrana [...] se uděluje.“⁵⁶ Následně v případě udělení doplňkové ochrany začala obsahovat správní rozhodnutí jediný výrok znějící „mezinárodní ochrana ve formě doplňkové ochrany [...] se uděluje.“

V odůvodnění správního rozhodnutí byly uvedeny veškeré důvody, které vedly k neudělení azylu, ačkoliv tomuto postupu neodpovídala výroková část rozhodnutí. V době změny praxe přitom nedošlo k žádným legislativním změnám, proto tuto změnu nelze považovat za důsledek změny právní úpravy. Ačkoliv oficiální důvody nelze dohledat a správní rozhodnutí logicky k tomuto neuváděla ničeho, dle autorů lze vysledovat patrnou tendenci „skrýt“ výrok o neudělení azylu, a zkomplikovat tak cestu k soudnímu přezkumu. Ostatně i poučení o možnosti podání opravného prostředku ve formě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu bylo koncipováno (stejně jako v minulosti) obecně, a nikoliv ve vztahu k neudělení azylu. Dle autorů tak cizinec neorientující se v problematice forem mezinárodní ochrany mohl tímto postupem nabýt dojmu, že mu v jeho žádosti bylo v celém rozsahu vyhověno, a proto by mohla klesat potřeba řešit tuto věc soudní cestou.

Správní soudy tak následně projednávaly žaloby směřující pouze proti „výroku“ o neudělení azylu. Důležitou otázkou bylo, zda správním orgánem bylo o azylu rozhodnuto, pakliže správní orgán *de facto* nevydal rozhodnutí o neudělení azylu, ale rozhodl pouze o udělení doplňkové ochrany. To má význam i při zvolení žalobního typu. Pokud bychom došli k závěru, že správní orgán rozhodl pouze o části žádosti (v části doplňkové ochrany), řízení ve druhé části (v části azylu) nadále probíhá z důvodů nevydání rozhodnutí. Pak by se taková osoba požívající doplňkovou ochranu mohla bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 82 soudního řádu správního. K tomu se zároveň nabízela otázka, zda vůbec mohlo být o udělení doplňkové ochrany rozhodnuto, pakliže nikdy nebylo rozhodnuto o azylu, který

⁵³ Viz Odpověď na žádost o poskytnutí informace Ministerstvem vnitra ze dne 15. 8. 2024, č. j. MV-121369-2/OAM-2024.

⁵⁴ Viz Souhrnná zpráva o mezinárodní ochraně za rok 2023. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>

⁵⁵ V roce 2023 bylo podáno 1150 nových žádostí (dalších 275 bylo žádostí opakovaných, kde obvykle pohovor neprobíhá). Ani u nových žádostí ovšem nemusí pohovor vždy probíhat, neboť není obligatorním správním úkonem (srov. § 23 odst. 2, 3 zákona o azylu). Část pohovorů přitom probíhala během této praxe také na konci roku 2022 a na začátku roku 2024.

⁵⁶ Přesně tyto výroky byly také obsaženy např. v rozhodnutí cizince, který se obrátil na Ústavní soud.

je vyšší formou mezinárodní ochrany. Opačný výklad spočívá v tom, že správním orgánem o neudělení azylu rozhodnuto bylo, ale toto rozhodnutí je implicitně ve správním rozhodnutí obsaženo díky odůvodnění neudělení azylu a z hlediska materiálně-formálního pojetí se jedná o přezkoumatelné rozhodnutí. Proto je nutné proti neudělení azylu brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

Krajský soud v Českých Budějovicích v jednom z těchto případů zprvu dospěl k závěru, že absence výroku o neudělení azylu znamená, že o azylu nebylo rozhodnuto. Ve výzvě ke změně žalobního petitu⁵⁷ (v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160) krajský soud vyzval ke změně žalobního typu na nečinnostní typ žaloby, neboť dle něj „*jedině výrok (nikoliv odůvodnění) zakládá práva a povinnosti účastníka řízení [...] takovýto ‚nevyslovený výrok‘ nelze samostatně přezkoumat.*“ Podle soudu tento výrok nesmí chybět, neboť se od něj odvíjí výrok týkající se doplňkové ochrany. Dle autorů je takovýto výklad logický. Podle § 71 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního musí žalobce mj. označit výrok rozhodnutí, který napadá. To v daném případě není možné, pakliže tento výrok absentuje. Zároveň dle § 68 odst. 2 správního řádu platí, že „*[v]e výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno...*“ Ani tato podmínka nebyla splněna, neboť pokud byla podána žádost o mezinárodní ochranu, jehož je právě azyl vyšší formou, nedostalo takové správní rozhodnutí základnímu požadavku na jeho podstatnou náležitost. Žalobou přitom nelze napadat odůvodnění správního rozhodnutí, ale pouze výrok. Jinak by takováto žaloba byla odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního ve spojení s § 68 písm. d) soudního řádu správního.⁵⁸ Bez ohledu na závěry nálezu Ústavního soudu z judikatury NSS také vyplývá, že „*[v]ýrok o udělení či neudělení doplňkové ochrany je tak výrokem závislým, a to v tom smyslu, že je podmíněn výrokem o neudělení azylu, případě o jeho odnětí.*“⁵⁹ Nicméně lze takové rozhodnutí bez výroku o neudělení azylu považovat za rozhodnutí o neudělení azylu v materiálním, resp. materiálně-formálním pojetí?

Ačkoliv dlouhodobě judikatura vycházela spíše z materiálního pojetí správního rozhodnutí, postupem času došlo ke korekci, aby i toto materiální pojetí mělo některé formální znaky⁶⁰, tj. materiálně-formální pojetí (předcházející proces či existenci náležitostí správního rozhodnutí). Aby bylo možné správní rozhodnutí považovat za správní rozhodnutí v materiálním smyslu, a soudně jej přezkoumat dle § 65 soudního řádu správního, musí se jednat o úkon mající dopad do práv a povinností osoby, bez nutnosti jakéhokoliv předcházejícího formalizovaného procesu (správní řízení).⁶¹ Absence výroku může být ovšem odlišnou situací – zde formalizované správní řízení probíhalo a výsledkem mělo být rozhodnutí o neudělení

⁵⁷ Viz usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 7. 2022, č. j. 60 Az 2/2022-17.

⁵⁸ ŠURÁNEK, P. In: JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 493. ISBN 978-80-7400-498-8.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 9 Azs 14/2011-300.

⁶⁰ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁶¹ VEDRAL J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním. In: *Správní právo*. 2012, č. 1–2, s. 11 a násl. ISSN 2788-2241. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/k-pojeti-rozhodnuti-spravniho-organu-ve-spravnim-radu-a-soudnim-radu-spravnim.aspx>

azyly. Pokud ovšem výsledkem je pouhé odůvodnění o neudělení azylu, lze toto odůvodnění, resp. správní rozhodnutí považovat za úkon, ve kterém je materiálně možné shledat neudělení azylu a tím pádem ho i soudně přezkoumat? Postačuje, že z hlediska formálních znaků materiálně-formálního pojetí jinak rozhodnutí splňuje ostatní náležitosti správního rozhodnutí a vydání rozhodnutí předcházelo i formalizovaný proces?

Podle Městského soudu v Praze „*formální označení aktu, ani absence náležitostí podle § 68 správního řádu [...] není z hlediska materiální povahy rozhodnutí ve smyslu jeho definice obsažené v ustanovení § 65 s. ř. s. rozhodná. Podstatné je, zda jde o takový úkon, z něhož je zřejmé, vůči komu směřuje, v jaké věci a jak upravuje jeho právní poměry.*“⁶² Optikou náhledu Městského soudu v Praze by tak bylo možné analogicky ono odůvodnění i při absenci výroku považovat za úkon, z něhož je zřejmý cíl upravit poměr účastníka řízení, tj. neudělit mu azyl, ačkoliv pouhé odůvodnění nemůže být soudně přezkoumatelné. Shodně se k materiálnímu pojetí rozhodnutí vyjádřil i Ústavní soud, podle kterého „*je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o oprávněném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového rozhodnutí.*“⁶³ Dle materiálně-formálního pojetí rozhodnutí by kromě výše uvedených znaků materiálního pojetí bylo nutné vysledovat i některé formální znaky, což v případě řešeném Krajským soudem v Českých Budějovicích bylo splněno. Vydání rozhodnutí předcházelo správní řízení a až na absenci výroku správní rozhodnutí obsahuje veškeré ostatní náležitosti, které jsou pro správní rozhodnutí předpokládány správním řádem.

Ačkoliv by podle autorů bylo možné v takové absenci shledat i pouze formální vadu⁶⁴, bylo zřejmé, že se nejedná o pouhou chybu, ale o cílené vynechání výroku správním orgánem napříč správní praxí ve věcech mezinárodní ochrany. Na druhou stranu, pokud by Krajský soud v Českých Budějovicích skutečně setrval na nečinnostím typu žaloby, *ad absurdum* by bylo možné uvažovat o tom, zda rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany není nicotné, pakliže i podle soudu se výrok o doplňkové ochraně odvíjí od výroku o azylu, který zde musí existovat, aby mohl existovat i výrok o doplňkové ochraně (byť jsou tyto výroky dle Ústavního soudu obecně oddělitelné). Bez existence výroku o azylu tak *de facto* nemohlo být nikdy rozhodnuto o doplňkové ochraně. Takovýto přístup z pohledu teorie má jistou logiku, z pohledu účastníka řízení by ovšem mohl být nespravedlivý a narušit smysl nálezu Ústavního soudu, podle kterého není opodstatněné, aby se snížila ochrana již poskytnutých práv a pokud jsou tyto výroky dle Ústavního soudu obecně oddělitelné. Zvláště je-li strůjem tohoto postupu správní orgán a cizinec by se tímto stával objektem procesních pokusů v rámci řízení o mezinárodní ochraně. To ostatně potvrzuje Ústavní soud ve vztahu k materiálnímu pojetí správního rozhodnutí, neboť podle něj byla tato koncepce „*zjevně vytvořena*

⁶² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2016, č. j. 10 A 186/2015-83. Tento rozsudek byl následně potvrzen NSS (viz rozsudek ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016-43).

⁶³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.

⁶⁴ Ta by se musela dle § 70 správního řádu opravit vydáním opravného rozhodnutí.

především za účelem ochrany práv účastníků správních řízení, kdy rozhodováním orgánů veřejné správy dochází k vydávání nejhrůznějších aktů, jež nezřídka vykazují více či méně významné formální deficity.“ V posuzovaném případě by tak právě ochrana cizince jako účastníka řízení skutečně byla poskytnuta, pokud je tímto deficitem absence výroku o neudělení azylu, ačkoliv ostatní formální znaky rozhodnutí jsou naplněny a je-li zřejmé, že smyslem rozhodnutí je neudělit azyl. Vlivem rozhodnutí jiných krajských soudů se nakonec Krajský soud v Českých Budějovicích přiklonil k setrvání na původně podaném žalobním typu (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu).⁶⁵ Navázal tak na rozsudky Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 6. 2022, č. j. 20 Az 5/2022-67, a ze dne 22. 8. 2022, č. j. 18 Az 13/2022-22, neboť „výrok o udělení doplňkové ochrany *implicitně zahrnuje též výrok o neudělení mezinárodní ochrany ve formě azylu*. Zdejší soud přehodnotil svůj dřívější závěr a rozhodl se, že bude ostravským soudem zvolenou linii judikatury následovat; upřednostnil tak zájem na jednotnosti judikatury správních soudů.“

V těchto případech se totiž Krajský soud v Ostravě ani nezabýval možností změny žalobního typu, resp. z rozsudku žádná takováto úvaha nevyplyvá. Na druhou stranu je nutné upozornit na jiný rozsudek Krajského soudu v Ostravě.⁶⁶ V něm se soud touto otázkou zabýval a dospěl k závěru, že je třeba hledět na toto rozhodnutí materiálně, neboť „*tento výrok však podle přesvědčení krajského soudu v souladu s odůvodněním a z logiky věci (srov. § 28 odst. 1 zákona o azylu, podle kterého se mezinárodní ochrana uděluje ve formě azylu nebo doplňkové ochrany, s tím, že při splnění důvodů se přednostně udělí azyl) konzumuje také výrok o neudělení azylu*.“ Každopádně nejistě vyznívá výrok soudu ve věci zrušení správního rozhodnutí v části o neudělení azylu, neboť soud uvedl, že „*[r]ozhodnutí Ministerstva vnitra [...], pokud jím nebyla žalobci udělena mezinárodní ochrana ve formě azylu, se zrušuje a věc se v tomto rozsahu vrací žalovanému k dalšímu řízení*.“⁶⁷ Ačkoliv se v odůvodnění soud zabýval touto skutečností, samotný výrok („pokud“) vyznívání při nejmenším nejistě a soud si patrně nebyl jistý, zda může rozhodnutí v části o neudělení azylu zrušit, pokud tento výrok absentoval.

NSS kupodivu nepřiložil takovou váhu této otázce a hlouběji se absencí výroku o neudělení azylu nezabýval. V usnesení⁶⁸ navazujícím na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích k tomu neuvedl téměř ničeho, pouze odkázal na dosavadní judikaturu – zmiňovaný nálezh Ústavního soudu a jiný rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2022, č. j. 1 Azs 208/2022-27. V něm NSS ale pouze uvedl, že „*výsledek řízení ve vztahu k neudělení azylu zahrnuje takový výrok implicitně. Právě proti neudělení azylu, které je vyjádřeno ve výroku o udělení toliko doplňkové ochrany, pak žadatel brojí. Implicitní rozhodnutí o neudělení azylu se pak odráží i v tom, jakým způsobem formulují výrok rozsudku správní soudy, když rozhodují o zrušení rozhodnutí ve vztahu k neudělení azylu. Zatímco ve vztahu k výroku rozhodnutí týkajícího se doplňkové ochrany žalobu zamítají, výrok o neudělení azylu ruší a v této části věc vrací stěžovateli k dalšímu řízení*.“ NSS odkázal na rozhodovací činnost ve věci rušení výroku o neudělení azylu v minulosti, kde se objevovaly oba výroky. Ačkoliv NSS odkázal i na nálezh Ústavního soudu, podle kterého je možné

⁶⁵ Ke shodnému závěru dospěl i ve druhém případě v rozsudku ze dne 2. 11. 2022, č. j. 55 Az 2/2022-47.

⁶⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 5. 2022, č. j. 20 Az 25/2021-80.

⁶⁷ Shodný výrok uvedl Krajský soud v Ostravě také v rozsudku ze dne 9. 10. 2023, č. j. 20 Az 5/2022-129.

⁶⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023, č. j. 2 Azs 270/2022-20.

zrušit pouze část rozhodnutí, znovu je nutné zdůraznit, že Ústavní soud neposuzoval situaci, že by ve správním rozhodnutí existoval pouze jeden výrok o udělení doplňkové ochrany. Na tyto závěry odkázal NSS také ve svém dalším rozhodnutí.⁶⁹

Přestože se tato otázka jeví procesně velmi důležitá a její dopady v případě opačného výkladu by byly pro účastníka řízení velmi podstatné, dle autorů se k ní NSS nevyjádřil dostatečně detailně, jako to učinil např. Krajský soud v Českých Budějovicích ve výzvě ke změně žalobního typu, resp. v následném rozsudku, anebo jako to učinil Krajský soud v Ostravě.

Každopádně i v tomto případě nakonec správní orgán tuto svoji praxi opustil⁷⁰ a výroková část správního rozhodnutí v případě udělení doplňkové ochrany obsahuje opětovně znovu dva samostatné výroky o neudělení azylu a o udělení doplňkové ochrany jako tomu bylo v minulosti.

4.3 Udělení azylu osobě požívající doplňkovou ochranu

Případ řešený Ústavním soudem má přitom další souvislost se změnou správní praxe, resp. vytvořením nových postupů při udělení azylu, pakliže již byla cizinci udělena doplňková ochrana. Cizinec se může ocitnout v situaci, kdy je mu azyl udělen (1) v době platnosti udělení doplňkové ochrany po podání žádosti o jejím prodloužení, která trvá, anebo (2) v době platnosti udělení doplňkové ochrany, která je nadále platná, a není tak uplatněna fikce platnosti doplňkové ochrany zakotvená v § 53a odst. 5 zákona o azylu.⁷¹

Cizinec, který je osobou požívající doplňkovou ochranu a zároveň se nadále po zrušení rozhodnutí správního orgánu ve výroku o neudělení azylu stává účastníkem řízení v řízení o udělení azylu, může být z důvodu časově omezené platnosti doplňkové ochrany účastníkem řízení v obou řízeních – v původním řízení o udělení azylu a v navazujícím řízení o prodloužení doplňkové ochrany. S ohledem na § 2 odst. 3 písm. b) zákona o azylu (a v kontextu nálezů Ústavního soudu) je přitom na cizince třeba hledět nadále jako na osobu požívající doplňkovou ochranu.

Jedna z osob požívající doplňkovou ochranu se dostala do této procesní situace dvou souběžných řízení. Jeho doplňková ochrana přitom byla správním rozhodnutím správního orgánu prodloužena, zatímco řízení o udělení azylu nadále probíhalo. Z důvodů dlouhodobé nečinnosti v tomto probíhající řízení nakonec cizinec podal žalobu na ochranu proti nečinnosti, neboť správním orgánem byla překročena lhůta k vydání rozhodnutí.

Zajímavá je přitom argumentace správního orgánu ve vyjádření k žalobě. Podle správního orgánu bylo o azylu rozhodnuto právě v řízení o prodloužení doplňkové ochrany a pokud chtěl cizinec brojit proti neudělení azylu, měl tak učinit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve věci prodloužení doplňkové ochrany. Tento závěr ovšem postrádá logiku a neodráží podstatu a předmět vedených řízení, neboť řízení o prodloužení doplňkové ochrany

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 Azs 166/2022-33.

⁷⁰ Tato praxe trvala od června 2021 do listopadu 2022. Viz Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 13. 3. 2023, č. j. KVOP-9598/2023.

⁷¹ V tomto případě přitom může být již žádost o prodloužení doplňkové ochrany sice podána, ale ještě neskončí původní doba platnosti udělení doplňkové ochrany.

má zcela jiný význam. Žádost cizince směřuje pouze k prodloužení doplňkové ochrany. Zákon o azylu ani jiný předpis neupravuje jakoukoliv možnost, aby tato dvě řízení byla *ex lege* spojena. V rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany nejenže nebyl uveden žádný výrok o neudělení azylu, ale ani v odůvodnění nebyly uvedeny žádné důvody, kvůli kterým nebyl cizinci azyl udělen.

Městský soud v Praze tomuto cizinci vyhověl a konstatoval nečinnost správního orgánu. V odůvodnění mj. uvedl, že „[ř]ízení ve věci doplňkové ochrany a řízení o žádosti o udělení azylu jsou dvě samostatná řízení, v nichž správní orgán posuzuje žádost cizince a jeho postavení ze zcela odlišných hledisek a zákonem stanovených podmínek [...] Vztah mezi oběma řízeními spočívá pouze v tom, že pokud by žalobci byl udělen azyl jako vyšší forma mezinárodní ochrany, odpadnou tím důvody pro udělení doplňkové ochrany.“⁷² Městský soud, ani prozatím žádný jiný, se ovšem nevyjádřil k postupu, jaký by měl být zvolen, pokud by takováto situace nastala. Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu pouze přisvědčil stěžovateli, že navrhované řešení odnětí doplňkové ochrany dle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu je možné a respektuje zásadu subsidiarity doplňkové ochrany.⁷³ Podle Ústavního soudu „výklad zastávaný stěžovatelem reaguje na doktrinální nedůslednosti akcentované správními soudy a vedlejším účastníkem a spolehlivě a přesvědčivě je překonává.“⁷⁴

Pokud by správní orgán skutečně chtěl jedním rozhodnutím rozhodovat o prodloužení doplňkové ochrany a o (ne)udělení azylu, bylo by dle autorů možné k tomuto postupu využít institut společného řízení dle § 140 správního řádu. Správní orgán v posuzovaném případě ale takto nepostupoval – ani účastník řízení na základě žádosti, ani správní orgán *ex offio* obě řízení nespojil. Ustanovení § 9 zákona o azylu přitom použití tohoto institutu pro účely zákona o azylu nevylučuje. Takovýto postup by se jevil jako účelný, pakliže tvrzený důvod žádosti o udělení doplňkové ochrany a azylu může být shodný.⁷⁵ Rozdílné se jeví pouze právní posouzení správního orgánu, zda u tvrzených důvodů žádosti mohou být naplněny i podmínky pro udělení azylu anebo pouze pro udělení (prodloužení) doplňkové ochrany. Tímto postupem by se také vyřešila situace v případě udělení azylu. Správní orgán by pak v jednom rozhodnutí mohl udělit azyl a zároveň ve smyslu § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu doplňkovou ochranu odejmout. Tím by se předešlo souběžné existenci azylu a doplňkové ochrany.

Mimo výše uvedenou argumentaci správního orgánu v soudním řízení vymyslel správní orgán postup procesně odlišný. Podle informací správního orgánu⁷⁶ bylo prozatím rozhodnuto pouze ve 2 případech o udělení azylu cizinci, který byl osobou požívající doplňkovou ochranu. V těchto dvou případech zvolil správní orgán v jednom případě postup podle

⁷² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2024, č. j. 11 A 16/2024-20.

⁷³ Shodný postup přebíral a nastínil i Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 22. 8. 2022, č. j. 18 Az 13/2022-22 anebo Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 2. 2024, č. j. 4 Az 23/2023-23.

⁷⁴ Využití tohoto postupu předestřené stěžovatelem přitom ve vyjádření k ústavní stížnosti potvrdil i NSS, podle něhož je tento postup „možný a dobře představitelný“.

⁷⁵ Není samozřejmě vyloučeno, že doplňková ochrana může být udělena z jiných důvodů (např. válečný konflikt v zemi původu), než které mají naplnit i podmínky pro udělení azylu (např. pronásledování z politických důvodů).

⁷⁶ Viz Odpověď na žádost o poskytnutí informace Ministerstvem vnitra ze dne 15. 8. 2024, č. j. MV-121369-2/OAM-2024.

správního řádu a řízení o prodloužení doplňkové ochrany bylo zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle něhož „[ř]ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná.“ Správní orgán tak tato řízení nespojil, aby o nich rozhodl v jednom řízení, ale vydal dvě správní rozhodnutí, která jsou ale vzájemně propojena. Podle autorů by přitom bylo účelnější využít i přesto institut společného řízení, kterým by byla vyloučena situace, při které bude nejprve udělen azyl, aby následně byla splněna podmínka pro zastavení řízení. Mezi vydáním, resp. doručením těchto dvou rozhodnutí může být doba, po kterou je cizinec držitelem obou forem mezinárodní ochrany, čemuž se patrně snaží správní orgán zabránit. Pokud by v jednom rozhodnutí bylo rozhodnuto o obou otázkách, tomuto by se mohlo vždy předejít.

Dle autorů mohl správní orgán využít zmiňované ustanovení § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, které bylo sice primárně vytvořeno pro případy, u nichž již poskytování doplňkové ochrany není třeba (zejména s ohledem na změnu situace v zemi původu). Tento postup ostatně posvětil i Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu. Ustanovení § 9 zákona o azylu použití důvodů pro zastavení řízení podle § 66 správního řádu nevylučuje, ačkoliv § 25 zákona o azylu zakotvuje speciální důvody pro zastavení v řízení podle zákona o azylu. Postup správního orgánu, který takové řízení zastaví, neboť je žádost zjevně právně nepřipustná, je také logický, ale může narážet na mantinely výkladu pojmu „zjevně právně nepřipustná žádost“.

Ačkoliv odborná literatura uvádí, že může jít o žádost „domáhající se něčeho, co není zcela evidentně možné, at' už fakticky, nebo právně“, což by v tomto případě bylo splněno, zároveň uvádí, že k uplatnění tohoto důvodu zastavení lze „přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět (a) tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti“⁷⁷ V době žádosti ovšem tento žadatel není držitelem azylu. Tím se může stát až v době, kdy byly shromážděny údaje k rozhodnutí o (ne)prodloužení doplňkové ochrany, ale následně dojde k udělení azylu. Správní orgán tak může postupně činit kroky k vydání rozhodnutí (např. obstarávání informací o zemi původu či provedení pohovoru), což by zjevně bylo v rozporu s konceptem zjevné právní nepřipustnosti žádosti. I podle NSS „tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování.“⁷⁸ Dle autorů tak postup zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu neodpovídá této specifické situaci. Kromě možnosti společného řízení a aplikaci § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu by se *de lege ferenda* nabízelo také legislativní cestou vytvořit nový důvod zastavení řízení právě pro tyto situace, tj. v případě udělení azylu by došlo *ex lege* k zastavení řízení o prodloužení platnosti doplňkové ochrany anebo by došlo k automatickému zániku doplňkové ochrany v případě udělení azylu.⁷⁹

⁷⁷ RIGEL, F. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 368. ISBN 978-80-7400-804-7.

⁷⁸ Viz Odpověď na žádost o poskytnutí informace Ministerstvem vnitra ze dne 15. 8. 2024, č. j. MV-121369-2/OAM-2024.

⁷⁹ Srov. např. slovenskou právní úpravu, která na udělení azylu osobě požívající doplňkovou ochranu výslovně pamatuje a při udělení azylu dochází ze zákona k zániku doplňkové ochrany (viz § 15a odst. 1 písm. a) zákona č. 480/2002 Z.z., o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

V případě, kdy by byl azyl udělen v době, kdy je cizinec osobou požívající doplňkovou ochranu, ale není ve fázi řízení o prodloužení její platnosti, nemůže být využit stejný postup, neboť neexistuje řízení, které by bylo možné zastavit. Dle autorů by přitom mohl být uplatnitelný následující postup. Jakmile správní orgán dojde k závěru, že bude cizinci chtít udělit azyl, okamžitě zahájí řízení o odnětí doplňkové ochrany dle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu a ve formě uvedeného společného řízení doplňkovou ochranu odejme souběžně s udělením azylu. Dle autorů se jedná o jedinou možnost, jak se k této zákonem nepředvídatelné situaci postavit, pokud správní orgán chce předejít situaci souběžné existence obou forem mezinárodní ochrany.

Bez zahájení řízení o odnětí doplňkové ochrany podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu by se tak nabízelo pouze řešení, aby při převzetí rozhodnutí o udělení azylu došlo současně k dobrovolnému vzdání se doplňkové ochrany cizincem dle § 18 písm. c) zákona o azylu. Ke shodné praxi přitom docházelo v minulosti např. v situaci, kdy osoba požívající doplňkové ochrany požádala o trvalý pobyt dle § 68 zákona o pobytu cizinců a před vydáním rozhodnutím byla vyzvána, aby se doplňkové ochrany vzdala.⁸⁰ Tento postup ovšem není v tomto případě ideální, neboť se nadále jedná o dobrovolný projev vůle cizince, který nemůže být k tomuto kroku ze strany správního orgánu nucen. I přesto byl tento obdobný postup nakonec využit u cizince, který jako druhý dle informací správního orgánu⁸¹ získal azyl, zatímco byl osobou požívající doplňkovou ochranu.

Tento cizinec⁸² v minulosti obdržel doplňkovou ochranu a následně mu byl udělen azyl podle § 12 písm. a) zákona o azylu. V době udělení azylu byl nadále osobou požívající doplňkovou ochranu a současně již měl podanou žádost o prodloužení platnosti doplňkové ochrany. Při předání rozhodnutí o udělení azylu byl tento cizinec vyzván ke zpětvzetí žádosti o prodloužení platnosti doplňkové ochrany, což učinil, díky čemuž došlo k zastavení řízení o prodloužení doplňkové ochrany dle § 25 písm. a) zákona o azylu. Ačkoliv rozhodnutí o zastavení řízení obdržel na místě, byl nadále osobou požívající doplňkovou ochranu, neboť žádost o prodloužení platnosti doplňkové ochrany podal několik měsíců před koncem platnosti doplňkové ochrany a k udělení azylu nakonec došlo, aniž by byla uplatněna fikce platnosti doplňkové ochrany dle § 53a odst. 5 zákona o azylu.⁸³ V době udělení azylu se tak ještě po dobu několika týdnů⁸⁴ tento cizinec nacházel v postavení osoby požívající doplňkové ochrany, ale souběžně byl také azylantem. Jedná se tak o ojedinělý případ,

⁸⁰ Tento postup reagoval na nemožnost být současně osobou požívající doplňkovou ochranu a trvalého pobytu kvůli § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Zákonost této praxe vyzvání ke vzdání se doplňkové ochrany potvrdil v jednom ze svých šetření i Veřejný ochránce práv. Viz Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 9. 6. 2020, č. j. KVOP-22827/2020.

⁸¹ Viz Odpověď na žádost o poskytnutí informace Ministerstvem vnitra ze dne 15. 8. 2024, č. j. MV-121369-2/OAM-2024. Případ tohoto cizince je přitom znám autorům ze své vlastní praxe.

⁸² Jednalo se o téhož cizince, který brojil proti nečinnosti správního orgánu u Městského soudu v Praze ve věci neudělení azylu.

⁸³ *Ad absurdum* i po udělení azylu mohl tento cizinec opětovně požádat v době platnosti doplňkové ochrany o její prodloužení, kde by ovšem patrně správní orgán uplatnil již předchozí postup, tj. zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.

⁸⁴ Azyl mu byl udělen dne 4. 9. 2024 a doplňková ochrana byla platná do 23. 9. 2024.

ve kterém správní orgán nezabránil faktickému stavu existence obou forem mezinárodní ochrany současně po určitou dobu.

5 Oddělitelnost výroků rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany

Poslední kategorií pro téma článku relevantních rozhodnutí jsou rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany. Tato rozhodnutí jsou výsledkem řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany, která se podle § 11 odst. 1 zákona o azylu zahajují z podnětu správního orgánu. Dle § 28 odst. 4 zákona o azylu platí, že pokud bude rozhodnuto o odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se cizinci udělí doplňková ochrana. Autoři si nejsou vědomi toho, že by byla kdy judikatorně řešena otázka oddělitelnosti výroků ve vztahu specificky k rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany. Lze však konstatovat, že je-li rozhodnutím odňata doplňková ochrana, je praxe správního orgánu taková, že podmínky pro případné udělení azylu nejsou vůbec posuzovány. Proti takovému postupu nelze dle názoru autorů mnoho namítat, neboť zákon nestanovuje povinnost posoudit podmínky pro udělení azylu (*a contrario* k § 28 odst. 4 zákona o azylu). Posouzení podmínek pro udělení azylu tak není předmětem řízení.

V situaci, kdy byl odňat azyl, ale byla zároveň udělena doplňková ochrana, lze dle názoru autorů obdobně užít závěry judikatury týkající se rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. I v tomto případě totiž platí, že pokud soud neshledá důvod pro zrušení výroku o zrušení azylu, zůstává účastníku řízení doplňková ochrana. Pokud soud výrok o odnětí azylu zruší, hledí se na účastníka řízení dále jako na azylanta, správní orgán tedy může udělenou doplňkovou ochranu z důvodu nepotřebnosti odejmout. Nicméně jak již bylo uvedeno výše, autoři jsou toho názoru, že i přechodná existence obou forem mezinárodní ochrany je pro tyto případy teoreticky představitelná.

V případě, kdy je odňat azyl a není udělena doplňková ochrana, jedná se o situaci na první pohled obdobnou rozhodnutí o neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany, proto by bylo logické uvažovat o aplikaci judikatury, jež se na tyto případy vztahuje. Existuje však poměrně zásadní rozdíl mezi oběma situacemi v tom, jak se na účastníka řízení pohlíží po vydání rozsudku, kterým soud nechá v platnosti výrok o odnětí azylu a zároveň zruší výrok o neudělení doplňkové ochrany. Účastník řízení by již zjevně nemohl být azylantem, neboť výrok o odnětí azylu nabyde právní moci. Zároveň by však nebyl osobou požívající doplňkovou ochranu, neboť mu nikdy nebyla udělena. Není však ani žadatelem o mezinárodní ochranu, neboť nenaplnuje podmínky § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu tím, že se nevede řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, ale jakýsi zákonem nezamýšlený relikt řízení o odejmutí azylu. V tomto okamžiku účastník řízení ztrácí oprávnění pobývat na území ČR a je jeho povinností z něj vycestovat, ačkoli nebylo řádně přezkoumáno, zda mu pro případ návratu do země původu nehrozí vážná újma. Cizinec má poté sice možnost požádat o tzv. dlouhodobé vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nicméně podáním žádosti o toto vízum nevzniká fikce oprávněnosti pobytu na území a s velkou

pravděpodobností nebude žádost vyřízena před uplynutím lhůty stanovené cizinci k vycestování. Pokud nevycestuje, zdržuje se na území ČR bez oprávnění k pobytu a hrozí mu udělení správního vyhoštění, popř. omezení osobní svobody v zařízení pro zajištění cizinců.⁸⁵

Tento stav je krajně problematický z hlediska zásady *non-refoulement*. V průběhu řízení o správním vyhoštění se sice zkoumá existence překážek vycestování, nicméně zde není přezkum tak detailní.⁸⁶ NSS navíc v rozsudku ze dne 15. 3. 2013, č. j. 3 Azs 56/2012-81, uvedl: „Jestliže je tedy podle § 8 písm. a) zákona o azylu Ministerstvo vnitra příslušné k řízení o udělení mezinárodní ochrany a k řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany, je nepochybné, že v těchto řízeních je především Ministerstvo vnitra tím subjektem, na němž spočívá největší závazek k tomu, aby Česká republika neporušila zásadu *non-refoulement*, a neporušila tak povinnost, jež jí plyne z mezinárodního práva. Je proto nepřijatelné, aby se Ministerstvo vnitra tohoto zákonem svěřeného mezinárodního závazku zprostilo tím, že by jeho hodnocení přenechalo nebo přeneslo na jiný orgán, byť by to byl soud nebo ministr spravedlnosti rozhodující o povolení vydání k trestnímu stíhání do ciziny.“

Ač se rozsudek týká vztahu mezi řízením o mezinárodní ochraně a řízením extradičním, lze jeho závěry dle názoru autorů obdobně vztáhnout i na popisované situace. Přičemž i samotná skutečnost, že je cizinec nucen k porušování zákona, je sama o sobě značně problematická.⁸⁷

Závažný dopad do právní sféry cizince má svůj odraz ve sféře materiální. Předmětná osoba např. ztrácí oprávnění k zaměstnání a může se díky tomu dostat do závažných ekonomických problémů. Nemůže zároveň prokázat oprávněnost pobytu v jiných situacích (např. při hledání ubytování). Nemůže ani vycestovat do schengenského prostoru, přičemž jeho původní cestovní doklad již pravděpodobně pozbyl platnosti.

Toto vše jsou tedy otázky, kterými se soudy pravděpodobně budou muset ještě zabývat a pečlivě vyhodnotit, zda je i za těchto podmínek možné uplatnit princip oddělitelnosti výroků, anebo nikoliv. Závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1642/21 na danou

⁸⁵ Autoři záměrně ponechávají stranou možnost podat novou žádost o mezinárodní ochranu. V některých případech by podání nové žádosti znamenalo možnost setrvání žadatele na území ČR, nicméně vzhledem k omezením týkajícím se opakované, příp. další opakované žádosti o mezinárodní ochranu, nelze toto řešení považovat za obecně účinné. Navíc, novou žádost může cizinec podat i v případě, kdy se svou žalobou u soudu neuspěje. Obrana proti nesprávnému posouzení otázky doplňkové ochrany v rozhodnutí o odnětí azylu by pak ztrácela smysl.

⁸⁶ V řízení o správním vyhoštění je prostředkem k zohlednění zásady *non refoulement* vydávání závazných stanovisek k možnosti vycestování cizince. Závazná stanoviska vydává Ministerstvo vnitra. Tato stanoviska však obvykle nezohledňují individuální okolnosti případu cizince. Ochrana prostřednictvím závazných stanovisek v případech kdy nemožnost vycestování spočívá v individuálních okolnostech daného případu je dle názoru autorů spíše fiktivní. Nedostatečnost individualizace závazných stanovisek kritizovala i Verejná ochránkyň práva, jak plyne např. z bodu 34 nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16.

⁸⁷ Lze odkázat na usnesení NSS ze dne 18. 8. 2011, č. j. 5 As 73/2011-100, kde uvedený soud k návrhu na přiznání odkladného účinku v cizinecké věci mimo jiné konstatuje, že „[j]e sice pravdou, že k bezprostřednímu opouštění území ČR by mohl být stěžovatel donucen až v souvislosti s rozhodnutím o správním vyhoštění, nicméně tato skutečnost nemůže být podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodem k zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku. Jen stěžejí lze předpokládat, že cizinec má předejít případné nenabratelné újmě tím, že bude vědomě porušovat zákony nelegálním pobytem na území ČR a vystavovat se tak riziku, že mu bude uděleno správní vyhoštění, s nímž je navíc vždy spojen zákaz pobytu v ČR na dobu určitou. NSS tedy uzavírá, že v daném případě sledal příčinnou souvislost mezi právními účinky žalobou napadeného rozhodnutí a možným vznikem nenabratelné újmy u stěžovatele.“

procesní situaci zřejmě bez dalšího přenést nelze. V tomto případě se totiž úspěchem v řízení o opravném prostředku postavení účastníka řízení fakticky nezhoršuje. Z pozice, kdy mu byl odňat azyl a zároveň nebyla udělena doplňková ochrana, se díky úspěchu v řízení o žalobě dostal do pozice, kdy má být jeho nárok na doplňkovou ochranu znovu posouzen. Zjevně se tedy nejedná o *reformatio in peius*. Je však takový opravný prostředek dostatečně účinný, aby byly splněny požadavky čl. 36 odst. 2 Listiny, čl. 46 procedurální směrnice, resp. čl. 47 Listiny základních práv EU? Důvodem pro zrušení výroku o neudělení doplňkové ochrany je, že u daného účastníka řízení existuje pro případ návratu do země původu riziko vážné újmy, a tedy i riziko porušení zásady *non-refoulement* (popř. hrozba tohoto rizika nebyla spolehlivě vyvrácena). Ani po zrušení předmětného výroku však účastník řízení není oprávněn setrvat na území ČR, není tedy před rizikem *refoulement* dostatečně chráněn. O účinnosti takto pojatého opravného prostředku lze mít tedy důvodné pochybnosti.

Účinností opravného prostředku dle čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, potažmo čl. 47 Listiny základních práv EU, se SDEU zabýval mj. ve svých rozsudcích ze dne 25. 7. 2018, věc *Alheto*, C-585/16, a ze dne 26. 7. 2019, věc *Torubarov*, C-556/17. V rozsudku ve věci *Alheto* SDEU dovodil, že „členské státy jsou povinny, na základě čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, upravit své vnitrostátní právo tak, aby při vyřizování uvedených opravných prostředků soud posoudil všechny skutkové a právní okolnosti, které mu umožní provést aktualizované posouzení daného případu“.⁸⁸

V rozsudku ve věci *Torubarov* pak SDEU tuto svou úvahu dále rozvinul tak, že členské státy jsou povinny upravit své vnitrostátní právo tak, aby žádost o mezinárodní ochranu mohla být při posuzování opravného prostředku vyřízena úplně, bez nutnosti vrátit věc uvedenému orgánu. Takový výklad dle SDEU podporuje cíl sledovaný procedurální směrnicí, kterým je zajistit, aby takové žádosti byly vyřízeny co možná nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno provedení přiměřeného a úplného posouzení.⁸⁹ SDEU tedy výkladem čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice otevřel vnitrostátním soudům dveře k přímému udělování mezinárodní ochrany bez nutnosti vracet věc správnímu orgánu k novému projednání. Případná vnitrostátní právní úprava, která by bránila možnosti udělit mezinárodní ochranu soudem v řízení o opravném prostředku, se nepoužije, pokud by její použití mělo za následek neúčinnost opravného prostředku. Ve věci *Torubarov* šlo o obranu proti tzv. „úřednímu ping-pongu“. SDEU kritéria pro povinnost udělení mezinárodní ochrany přímo soudem vymezil poměrně přísně, soud tak musí učinit pouze pokud již dříve v témže případě vyslovil závazný právní názor, že podmínky pro udělení mezinárodní ochrany jsou splněny, rozhodující orgán v řízení o novém posouzení závazný právní názor soudu nerespektoval, a zároveň nenastaly žádné nové okolnosti odůvodňující neudělení mezinárodní ochrany. Zároveň však SDEU v předmětném rozsudku uvedl, že i když čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice neukládá členským státům povinnost svěřit soudům, které jsou příslušné rozhodovat o opravných prostředcích, pravomoc udělit mezinárodní ochranu, nic to nemění na tom, že tyto členské státy jsou povinny zajistit v každém případě dodržování práva na účinnou právní ochranu, které je zakotveno v článku 47 Listiny základních práv EU. Porušení práv zakotvených v tomto ustanovení musí být posouzeno v závislosti na konkrétních okolnostech každého

⁸⁸ Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, věc *Alheto*, C-585/16, bod 110.

⁸⁹ Rozsudek SDEU ze dne 26. 7. 2019, věc *Torubarov*, C-556/17, bod 53.

projednávaného případu.⁹⁰ Dle názoru autorů tak SDEU umožnil aplikaci svých závěrů i na jiné případy, kdy by byl opravný prostředek dle čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice neúčinný.

Pokud by soud dospěl k závěru, že případné zrušení výroku o neudělení doplňkové ochrany by nebylo dostatečně účinným opravným prostředkem ve smyslu čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, pak by měl povinnost doplňkovou ochranu přímo udělit. A to i v případě, že rozhodující orgán nedostatečně zjistil skutkový stav věci. Dle názoru autorů toto nemůže jít k tíži účastníka řízení, rozhodující orgán by se v řízení o opravném prostředku nemohl svého pochybení dovolat, to by bylo v rozporu se zásadou, že nikdo se nemůže dovolávat vlastní nepoctivosti (*nemo ex suo delicto meliorem suam conditionem facere potest*). Ve prospěch účastníka řízení by se naopak naplno uplatnila zásada *benefit of doubt*.

Autoři si uvědomují určitou slabinu výše nastíněného výkladu spočívající v možném protiargumentu, že procedurální směrnice přímo neobsahuje ustanovení podobné § 28 odst. 4 zákona o azylu. To vychází ještě z předchozí úpravy překážky vycestování. Až do 31. 8. 2006 totiž § 28 zákona o azylu stanovil, že v případě odnětí azylu správní orgán uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování. Následnou novelou zákona č. 165/2006 Sb. se toto ustanovení od 1. 9. 2006 přeměnilo do tehdejšího § 28 odst. 3 zákona o azylu, podle něhož při odnětí azylu správní orgán uvede, zda se cizinci uděluje doplňková ochrana. Zákodárce tak pouze institut překážky vycestování nahradil novým evropským institutem doplňkové ochrany, aniž by si byl vědom toho, že evropské předpisy takovou povinnost zkoumání udělení doplňkové ochrany při odnětí azylu výslovně neupravují.

Bylo by tedy možné spekulovat o tom, zda se jedná o příznivější vnitrostátní úpravu a tím zpochybnit možnost aplikace čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. Dle názoru autorů se však uvedené ustanovení na dané případy rovněž použije. Výše uvedenému názoru lze oponovat výkladem čl. 45 procedurální směrnice, který upravuje procesní pravidla odnímání mezinárodní ochrany. Tento článek mezi azylem a doplňkovou ochranou nerozlišuje, pracuje s pojmem „odnětí statusu mezinárodní ochrany“. V souladu s odst. 1 písm. b) uvedeného článku má mít účastník řízení příležitost při osobním pohovoru nebo písemným prohlášením uvést důvody, proč by mu neměl být status mezinárodní ochrany odňat. Zjevně tedy může tvrdit skutečnosti vztahující se k mezinárodní ochraně obecně, nikoli výhradně k typu mezinárodní ochrany, kterého byl doposud držitelem. Tyto skutečnosti pak musí být ve výsledném rozhodnutí zohledněny. Lze tedy dovodit, že čl. 45 procedurální směrnice vyžaduje, aby při odnímání azylu byly zohledněny skutečnosti svědčící o potřebě doplňkové ochrany. Za tímto účelem je možné využít úpravu § 28 odst. 4 zákona o azylu. Řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o odnětí statusu mezinárodní ochrany dle čl. 45 procedurální směrnice je čl. 46 odst. 1 písm. c) procedurální směrnice podrobeno režimu čl. 46 odst. 3 téže směrnice. Lze na něj tedy uplatnit výše uvedené závěry SDEU.

Odhlédneme-li od evropské právní úpravy, je z pohledu vnitrostátního práva možné považovat absenci ustanovení opravňující k setrvání na území osobu, které byl odňat azyl, ale její nárok na doplňkovou ochranu má být podroben novému posouzení, za mezeru v zákoně.

⁹⁰ Rozsudek SDEU ze dne ze dne 29. 7. 2019, věc *Torubarov*, C-556/17, bod 69 a 70.

Tato meze je zapříčiněna pravděpodobně tím, že zákon o azylu s oddělitelností výroků o azylu a doplňkové ochraně nepočítá. To platí i u jiných typů rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. V případě rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany však nejsou právní dopady oddělování výroků do sféry účastníka řízení natolik závažné. V případě rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany je nutné výroky oddělovat právě proto, že právní dopady jejich neoddělování by pro účastníka řízení byly příliš závažné. Navíc, jak je výše uvedeno, přechodná existence obou forem mezinárodní ochrany není dle názoru autorů zákonem přímo vyloučena. Vyloučeno je pouze udělení obou jejích forem v jeden okamžik. Otázkou je, zda je nutné se sverpě držet doktríny o oddělitelnosti výroků i v případě rozhodnutí o odnětí azylu a současně neudělení doplňkové ochrany. Autoři se kloní k názoru, že v daném případě je možné tuto doktrínu opustit a správní rozhodnutí zrušit jako celek. Argumentem pro tyto úvahy je to, že zákon o azylu s oddělitelností výroků u tohoto typu rozhodnutí zkrátka nepočítá a oddělování výroků v tomto případě může mít za následek porušení mezinárodních závazků ČR vyplývajících ze zásady *non-refoulement*. Doktrína o oddělitelnosti výroků o mezinárodní ochraně přitom vychází z judikatury dovozující vzájemnou závislost výroků z § 28 odst. 1 zákona o azylu, který má předobraz v čl. 10 odst. 2 procedurální směrnice. Naproti tomu odnětí azylu se řídí § 28 odst. 4 zákona o azylu, které svůj přímý ekvivalent v procedurální směrnici nemá. Dle názoru autorů tedy nic nebrání tomu, aby na základě výše uvedených úvah byla závislost výroků rozhodnutí dle § 28 odst. 4 zákona o azylu posouzena odlišně od závislosti výroků dle § 28 odst. 1 zákona o azylu. A to tak, že výroky o odnětí azylu a neudělení doplňkové ochrany v těchto případech oddělitelné nejsou. Takovým výkladem se předejde nejen možné kolizi s právem na účinný opravný prostředek dle čl. 36 odst. 2 Listiny, ohrožení naplňování mezinárodních závazků ČR, ale i vzniku mezery v zákoně. Předcházení vzniku mezer v zákoně je přitom jedním z účelů systematického výkladu práva. Je pravdou, že po zrušení rozhodnutí jako celku by účastník řízení byl po dobu následného řízení nadále v postavení azylanta, které by mu *de facto* nemělo náležet. Jedná se však o projev zásady *in favorem libertatis*, nedostatečnou právní úpravu nelze klást účastníku řízení k tíži.

Za současného právního stavu se dle názoru autorů nenabízí jiná uspokojivá řešení dané situace, než jsou výše uvedená. Zákon o azylu by do budoucna mohl lépe upravit pozici osob v řízení o nároku na doplňkovou ochranu poté, co byl výrok o neudělení doplňkové ochrany samostatně zrušen soudem v řízení o žalobě proti odnětí azylu. Nabízí se např. rozšíření institutu strpění dle ust. § 78b zákona o azylu i na tyto osoby. S přihlédnutím k jejich specifické situaci, kdy tyto osoby již pravděpodobně určitou dobu pobývaly na území ČR a vytvořily si zde ekonomické, rodinné a jiné vazby, by jim měla být zachována možnost ekonomické činnosti, cestování, popř. přechodu do režimu pobytových oprávnění dle zákona o pobytu cizinců.

Závěr

Rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany jsou správními rozhodnutími. Jedno formálně jednotné správní rozhodnutí, která však může obsahovat více rozhodnutí v materiálním smyslu. Jejich výroková část pak v souladu se správním řádem může obsahovat více výroků. Některé druhy rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany výše uvedené znaky naplňují. Jedná se o zejména o rozhodnutí v řízeních, jejichž předmětem je meritorní posouzení podmínek pro udělení či odnětí azylu nebo doplňkové ochrany. Za účelem zodpovězení otázky, zda je možné výroky o azylu a o doplňkové ochraně od sebe oddělit natolik, že jsou samostatně soudně přezkoumatelné, se soudy zabývaly jejich vzájemnou závislostí. Nejprve se vyvinula judikatura ve vztahu k negativním rozhodnutím o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Usnesením rozšířeného senátu NSS z roku 2022 došlo k potvrzení právního názoru soudu vyjádřeného v některých předchozích rozsudcích. NSS ve své judikatuře dovodil, že výroky o neudělení azylu a neudělení doplňkové ochrany je možné od sebe oddělit a soudy takto mají činit, pokud žaloba proti neudělení azylu nic nenamítá, popř. výrok o neudělení azylu ob stojí v soudním přezkumu. Objasnil, že výrok o doplňkové ochraně je jednostranně závislý na výroku o azylu. Proto je možné ponechat v platnosti výrok o neudělení azylu a zároveň zrušit výrok o neudělení doplňkové ochrany. Motivem pro oddělování výroků je v tomto případě kromě procesní ekonomie hlavně zabránění vnitřní rozpornosti rozsudků. NSS ani krajské soudy přitom však tento postup příliš často neaplikují, existuje tedy určitá dichotomie mezi formálně ustáleným právním názorem a soudní praxí.

Judikaturou nastolený právní názor vyvolává otázky, jak zajistit *ex nunc* posouzení podmínek pro udělení azylu ve správním řízení po vydání rozsudku, kterým se ruší pouze výrok o neudělení doplňkové ochrany. Dle názoru autorů takový rozsudek zakládá překážku věci rozhodnuté pouze ve vztahu ke stavu ke dni svého vydání. Objeví-li se v průběhu následujícího řízení nové skutečnosti, které by mohly svědčit o naplnění podmínek pro udělení azylu, měl by správní orgán společně s posouzením otázky doplňkové ochrany vydat nový výrok o udělení nebo neudělení azylu. Tím dojde k naplnění požadavků judikatury a zároveň k nejmenším dopadům do sféry účastníka řízení.

Dále se správní soudy zabývaly případy, kdy se žalobce domáhal přezkumu výroku o neudělení azylu obsaženého v rozhodnutí, kterým zároveň byla udělena doplňková ochrana. Zprvu se judikatura vyvíjela pro cizince nepříznivě. Správní soudy včetně NSS přejaly závěry judikatury vztahující se k rozhodnutím o neudělení mezinárodní ochrany a dospěly k závěru, že z důvodu jednostranné závislosti výroku o doplňkové ochraně na výroku o azylu je nutné předejít situaci, kdy by následkem soudního přezkumu odděleného výroku o neudělení azylu nakonec došlo k udělení azylu osobě požívající doplňkovou ochranu. Dle tohoto právního názoru bylo tedy nutné zrušit rozhodnutí jako celek, tedy i výrok o udělení doplňkové ochrany. To však v důsledku znamenalo zrušení již udělené doplňkové ochrany, což s sebou nese velký zásah do právního i materiálního postavení účastníka řízení. Až Ústavní soud svým nálezením z roku 2022 označil takový postup za neústavní z důvodu porušení práva na spravedlivý proces. Zrušení již udělené doplňkové ochrany označil za odporujícím

zásadě *in dubio pro libertate* a zásady zákazu *reformationis in peius* ve spojení se zásadou účinnosti opravných prostředků plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny. Zrušení doplňkové ochrany znamená pro účastníka řízení takové zhoršení jeho postavení, že se pro něj opravný prostředek (žaloba) stává neúčinným. Dle současné judikatury je tedy nutné v případě důvodnosti žaloby výroky oddělit a zrušit pouze výrok o neudělení azylu. Výrok o udělení doplňkové ochrany tak zůstává v právní moci. V případě pozdějšího udělení azylu je možné doplňkovou ochranu v souladu se zákonem o azylu odejmout, neboť již není zapotřebí.

Doposud nevyřešena zůstává otázka oddělitelnosti výroků rozhodnutí, kterým byl odňat azyl, ale nebyla přiznána doplňková ochrana. V případě, že by soud ponechal v platnosti výrok o odnětí azylu, ale zrušil výrok o neudělení doplňkové ochrany, pozbývá účastník řízení práva setrvat na území ČR bez ohledu na dále probíhající řízení ve vztahu k doplňkové ochraně. Tato skutečnost je z hlediska ohrožení dodržování mezinárodních závazků ČR natolik závažná, že zavádá prostor úvahám o nutnosti přímého udělení doplňkové ochrany soudem, popř. o nutnosti neaplikovat na tyto případy doktrínu o oddělitelnosti výroků předmětných rozhodnutí.

Obecně lze shrnout, že problematika oddělitelnosti výroků rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je složitější, než se na první pohled může zdát. Je to dáno specifiky institutu mezinárodní ochrany, kdy právní úprava obsahuje mnoho výjimek z obecných pravidel, je protkána mnoha požadavky na respektování základních práv a svobod a mezinárodních závazků a zároveň je svázána předpisy evropského práva. Ačkoli se jedná o jednu z oblastí správního práva, aplikace obecných principů či postupů správního práva nemusí vždy vést ke očekávanému pozitivnímu výsledku. Naopak, může nastat ekvivalent efektu „motýlích křídel“, kdy zdánlivě malá změna ve výkladu práva vede k nečekaným dopadům do správní i soudní praxe a do postavení účastníků předmětných řízení, přičemž tyto dopady mohou narazit na limity stanovené ústavním pořádkem.

Tak tomu ostatně bylo i v otázce oddělitelnosti výroků rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. V základu logický a z pohledu obecné právní teorie správný požadavek NSS na oddělování výroků rozhodnutí vyvolává při aplikaci na oblast mezinárodní ochrany mnoho sporných otázek. Výsledkem takového postupu totiž mohou být procesní situace, se kterými zákon o azylu nepočítá. Správní orgán i účastníci řízení se pak ocitají v neprobádané oblasti, což podstatně snižuje míru právní jistoty. Lze přitom říci, že v prostředí mezinárodní ochrany je právní jistota ještě větší hodnotou než jinde, neboť dopady nezákonného postupu správního orgánu či soudů směřují nejen do soukromého a rodinného života účastníků řízení či jejich finanční sféry, ale mohou způsobit i porušení zásady *non refoulement*, a tedy vystavit cizince nebezpečí smrti, pronásledování, mučení či jiného nelidského a ponižujícího zacházení a trestání. Proto je třeba při výkladu práva v řízeních týkajících se mezinárodní ochrany vždy brát ohled na její specifika a zabývat se možnými dopady jak do sféry účastníků řízení, tak do praxe správního orgánu. Některé v článku uvedené rozsudky správních soudů však těmto požadavkům nedostály. Sám správní orgán pak v reakci na vývoj judikatury přistupoval k problematice oddělování výroků procesně kreativně, když po určité době vynechával výrok o neudělení azylu v rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany,

nabádal účastníky řízení ke vzdání se práva na seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí nebo tvrdil, že rozhodnutím o prodloužení doplňkové ochrany implicitně rozhodl o neudělení azylu. Těmito kroky právní jistotu účastníků řízení rozhodně neposílil, správní soudy se k nim rovněž postavily negativně.

Pro vyjasnění sporných procesních situací, jež jsou důsledkem oddělování výroků rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, by bylo nejvhodnější, kdyby zákonodárce novelizoval zákon o azylu tak, aby v daných situacích poskytoval správnímu orgánu i účastníkům řízení jasné vodítko. Případné změny však musí plně respektovat mezinárodní závazky ČR, ústavní pořádek i požadavky kladené evropskou legislativou. Dále je nutné, aby správní orgán při své činnosti dodržoval právní předpisy, nezkracoval účastníky řízení na jejich právech a postupoval skutečně nestranně a s náležitou odborností tak, aby jeho rozhodnutí v soudním přezkumu obstála.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).