



MUNI Law Working Paper Series  
David Kosař & Radim Polčák, Co-Editors in Chief

MUNI Law Working Paper 2015.02

Martin Bobák & Michal Hájek

**NEPŘIJATELNOST DLE § 104a s. ř. s.: SMYSLUPLNÝ KROK  
NEBO KANÓN NA VRABCE?**

March 2015/ Březen 2015

Masaryk university \* Law Faculty \* Brno \* Czech Republic  
MUNI Law Working Paper Series can be found at:  
<http://workingpapers.law.muni.cz/content/en/issues/>

All rights reserved.  
No part of this paper may be reproduced in any form  
without permission of the author.

\*

Všechna práva vyhrazena.  
Žádná část tohoto working paperu nesmí být v jakékoliv formě  
reprodukována bez souhlasu autora.

MUNI Law Working Paper Series  
ISSN 2336-4947 (print)  
ISSN 2336-4785 (online)  
Copy Editor: Martin Bobák  
© Martin Bobák & Michal Hájek 2015  
Masarykova univerzita,  
Právnická fakulta  
Veveří 70, Brno 611 70  
Česká republika

## Abstract

The number of applications for international protection had radically increased in 2001. Judicial review of decisions that aroused from such applications practically paralyzed at that moment new-born Supreme Administrative Court. Owing to critical increase in this agenda at the Court, the legislature adjusted conditions for full judicial review of cassational complaints in international protection matters. Since the end of 2005 the Supreme Administrative Court reviews only such cassational complaints that in its significance extend substantially beyond the private interests of the complainant, while it rejects the remaining ones. The authors not only discuss situation that lead to introduction of this 'selection instrument', but also answer the question whether the 'filtering tool' actually lived up to the expectations and whether it eliminated the unbearable burden of the Supreme Administrative Court that was caused by initial flood of cassational complaints in matters of international protection. The authors also discuss numbers of different types of the Supreme Administrative Court's decisions before and after installation of § 104a to the Code of Administrative Justice, they also talk about its influence on the length of the proceedings at the Supreme Administrative Court and unsteady length of decisions in these matters. The paper is based on quantitative methods of social science research.

## Keywords

Unacceptability; Selection; Filtration; § 104a; Code of Administrative Justice, Cassational Complaint, Judicial review, international protection.

## Suggested Citation:

Bobák, Martin, Hájek, Michal 'Filtering the Cassational Complaints pursuant § 104a of the Code of Administrative Justice: A Meaningful Step or Shooting a Mosquito With a Bazooka?' (2015), MUNI Law Working Paper No. 2015.02, available at: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>.

## Abstrakt

V roce 2001 radikálně vzrostl počet žádostí o mezinárodní ochranu. Přezkum rozhodnutí o těchto žádostech v několika následujících letech takřka ochromil tehdy rodící se Nejvyšší správní soud. Vzhledem ke kritickému vývoji této agendy u Nejvyššího správního soudu zákonodárce korigoval podmínky pro věcné projednání kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany; od konce roku 2005 Nejvyšší správní soud meritorně posuzuje pouze takové kasační stížnosti, které svým významem podstatně přesahují vlastní zájmy stěžovatele - zbylé pro nepřijatelnost odmítá. V tomto příspěvku se autoři zabývají nejen příčinami zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, ale rovněž odpovídají na otázku, zda tento filtrační nástroj skutečně dostal podstaty své existence a pomohl k odstranění neúnosného zatížení Nejvyššího správního soudu způsobeného zprvu masivním nápadem kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany. Přitom poukazují na četnost jednotlivých typů rozhodnutí Nejvyššího správního soudu před a po vložení nepřijatelnosti do soudního řádu správního. Zabývají se také vlivem institutu nepřijatelnosti na délku řízení o kasační stížnosti a délku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. K uchopení a následné analýze dat autoři využili kvantitativních metod sociálněvědního výzkumu.

## Klíčová slova

Nepřijatelnost; přesah vlastních zájmů; § 104a; soudní řád správní; kasační stížnost; soudní přezkum; mezinárodní ochrana.

## Doporučená citace:

Bobák, Martin, Hájek, Michal 'Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce?' (2015), MUNI Law Working Paper No. 2015.02, dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>.

## **Authors Contact Details**

Martin Bobák  
Law Clerk to the Judge of the Supreme Administrative Court  
Fellow at the Czech Center for Human Rights and Democratization  
Brno, Czech Republic

Email: [martin.bobak@mail.muni.cz](mailto:martin.bobak@mail.muni.cz)

&

Michal Hájek  
Law Clerk to the Judge of the Supreme Administrative Court  
Brno, Czech Republic

Email: [hajekmichal@mail.muni.cz](mailto:hajekmichal@mail.muni.cz)

## **Kontakt na autory**

Martin Bobák  
Asistent soudce Nejvyššího správního soudu  
Spolupracovník Centra pro lidská práva a demokratizaci  
Brno, Česká republika

Email: [martin.bobak@mail.muni.cz](mailto:martin.bobak@mail.muni.cz)

&

Michal Hájek  
Asistent soudce Nejvyššího správního soudu  
Brno, Česká republika

Email: [hajekmichal@mail.muni.cz](mailto:hajekmichal@mail.muni.cz)

# NEPŘIJATELNOST DLE § 104a s. ř. s.: SMYSLUPLNÝ KROK NEBO KANÓN NA VRABCE? <sup>1</sup>

Martin Bobák & Michal Hájek

1. Racionalita zákonodárce: předpoklad, prostředek nebo cíl?.....	1
2. Kontext institutu nepřijatelnosti.....	2
3. Testování racionality zákonodárce.....	3
a. Množství nápadu .....	4
b. Průměrná délka řízení a dlouhá řízení.....	7
c. Délka rozhodnutí.....	10
d. Úspěšnost kasačních stížností.....	13
4. Závěr.....	16
Zdroje.....	17

## 1. Racionalita zákonodárce: předpoklad, prostředek nebo cíl?

Když Ústavní soud v nálezu pléna ze dne 28. 1. 2004, Pl. ÚS 41/02, č. 98/2004 Sb., konstatoval, že „[z]ávěr plynoucí z objektivně teleologického výkladu, jakož i výkladu per reductionem ad absurdum je podpořen i argumentem, jenž vychází z maximy vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu (jinými slovy vychází z axiomu racionálního zákonodárce – při aplikaci aktuálního teleologického výkladu z teoretické koncepce „racionálního zákonodárce“ vychází např. Ústavní soud Polské republiky – viz A. Kozak, *Rodzaje wykładni prawa w uchwałach Trybunału Konstytucyjnego*. In: *Z zagadnień wykładni prawa*. Red. S. Kaźmierczyk, Wrocław 1997, s. 57 – 60),“ nevyřkl nějaké dávno zapomenuté zaklínadlo (byť zvolené výrazivo má až jakýsi magický nádech), nýbrž velmi jednoduché pravidlo: právní normy je nutno vykládat tak, jako by jejich tvůrce (zákonodárce) měl rozum.

Koncepce „racionálního zákonodárce“ je tudíž primárně prostředkem umožňujícím volit takový výklad aplikovaného pravidla, který nejenže neodporuje zdravému rozumu, ale dokonce odpovídá rozumnému řešení věci, jak jej (asi) rozumný zákonodárce zamýšlel. Jak však Ústavní soud v citovaném nálezu podotkl, jde zároveň o axiom<sup>2</sup>, tedy předpoklad či tvrzení, jehož pravdivost přijímáme bez dalšího jako prokázanou. Je-li však racionalita zákonodárce *a priori* dána, nelze ji zpochybnit! To je ovšem chybou, neboť tato by měla být především cílem, o který musíme při výkladu (hledání smyslu) práva usilovat, nikoli donekonečna se opakující univerzální mantrou, kterou lze použít zejména za situace, kdy při interpretaci narážíme na skutečné limity racionální argumentace. Autoři uchopili racionalitu zákonodárce jinak – tak trochu svobodozednářsky. Tuto racionalitu totiž zpětně na základě údajů z aplikační praxe testovali. V tomto příspěvku tedy reflektují plnění deklarovaného smyslu a účelu zcela konkrétního zákonného ustanovení – řeč je, jak již název sám napovídá, o kontroverzním § 104a soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), zakotvujícím institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany.

<sup>1</sup> Na tomto místě by autoři rádi poděkovali předsedovi Nejvyššího správního soudu JUDr. Josefu Baxovi, pracovníkům informačního oddělení Nejvyššího správního soudu Ing. Petru Fukanovi a Bc. Jiřímu Hortovi, stejně jako vedoucí personálního oddělení uvedeného soudu Mgr. Janě Humplíkové, za spolupráci a umožnění přístupu k těm údajům, ke kterým se běžný smrtelník nedostane a bez nichž by uskutečnění našeho výzkumu v tomto rozsahu nebylo možné.

<sup>2</sup> V humanitních oborech se jako vhodnější jeví pojem postulát (konkrétně v právu však nelze vyloučit ani termín dogma mající totožný význam).

## 2. Kontext institutu nepřijatelnosti

Již v době přijetí soudního řádu správního bylo zjevné, že azylová agenda bude významnou součástí správního soudnictví. Nicméně asi málokdo tehdy očekával, že v letech 2004 a 2005 bude u Nejvyššího správního soudu tvořit více než polovinu veškerého nápadu, jež v absolutních číslech představovala cca 3 100, resp. 2 650, kasačních stížností. Nutno podotknout, že v uvedených letech zde působilo 22, resp. 24, soudců a zhruba stejný počet asistentů.

Nejvyšší správní soud se tak doslova „topil“ v azylových spisech a záhy začal volat o pomoc. Té se mu dostalo již koncem roku 2005 prostřednictvím novely soudního řádu správního č. 350/2005 Sb., jež do českého právního řádu s účinností od 12. 10. 2005 vnesla institut *nepřijatelnosti* kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany. Nutno podotknout, že původní návrh této novely počítal dokonce s *nepřípustností* těchto kasačních stížností, avšak v reakci na doporučení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR byl původní návrh přehodnocen.

I přes uvedené lze k institutu nepřijatelnosti plně vztáhnout závěry uvedené v důvodové zprávě k zákonu č. 350/2005 Sb. (sněmovní tisk 882/0, 4. volební období), dle které „[t]oto opatření je vyvoláno kritickým vývojem azylové agendy u Nejvyššího správního soudu v letech 2003 a 2004“. K tomu dále dodává mimo jiné, že jelikož „azylová agenda u Nejvyššího správního soudu se rozhodující měrou podílí na kriticky se zvyšujícím počtu neskončených řízení o kasačních stížnostech a že dvou třetin vyčerpává jeho dosud omezenou kapacitu, jeví se nezbytné zajistit zákonem urychleně nápravu tohoto stavu.“

Nově přijatý § 104a s. ř. s., coby určitá ochranná barikáda Nejvyššího správního soudu, pak vymezil:

- „(1) Jestliže kasační stížnost ve věcech azylu svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.
- (2) K přijetí usnesení podle odstavce 1 je třeba souhlasu všech členů senátu.
- (3) Usnesení podle odstavce 1 nemusí být odůvodněno.“

Takřka v téže podobě nalezneme citované ustanovení v soudním řádu správním dodnes (vyjma drobné změny spočívající v nahrazení slova „azylu“ slovy „mezinárodní ochrany“, čímž novela soudního řádu správního č. 165/2006 Sb. reagovala na novou terminologii v oblasti azylového práva). **Nejvyšší správní soud se tedy poté, co posoudí přípustnost kasační stížnosti, zabývá její přijatelností.**<sup>3</sup>

Ustanovení § 104a s. ř. s. poskytlo Nejvyššímu správnímu soudu mechanismus výběru, které kasační stížnosti v rámci této agendy připustí k meritornímu přezkumu a které nikoli. Nejvyšší správní soud následně tento institut interpretoval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterého je kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany přípustná, pokud

- 1) k dané otázce neexistuje judikatura Nejvyššího správního soudu nebo je nedostatečná,
- 2) dosavadní judikatura správních soudů je rozporná,
- 3) je zapotřebí učinit judikatorní odklon nebo
- 4) krajský soud se dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele (tj. pokud krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu nebo v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva).

<sup>3</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, čj. 8 Azs 5/2006-30.

Stojí jistě za pozornost, že tato tzv. doktrína *Ostapenko*<sup>4</sup> ve svých bodech 1) až 3) nápadně připomíná, později přijatou a stále aktuální, úpravu institutu dovolání k Nejvyššímu soudu zakotvenou v § 237 o. s. ř., dle kterého „je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.“ Nelze se ubránit dojmu, že tehdy 6 let stará, nicméně, jak se racionální zákonodárce domníval, již osvědčená, doktrína *Ostapenko* posloužila v této souvislosti jako vzor pro nastavení mezí přístupu k přezkumu soudních rozhodnutí Nejvyšším soudem. Žádné z následujících závěrů však nemohou dopadat na „racionálnost“ aktuálního institutu dovolání, neboť tento zcela jistě žije svým vlastním životem. S doktrínou *Ostapenko* sdílí pouze společná východiska.

### 3. Testování racionality zákonodárce

Vraťme se nyní k titulní otázce tohoto příspěvku. Představuje zavedení institutu nepřijatelnosti smysluplný krok nebo je přehnanou reakcí na marginální problém? K jejímu zodpovězení je především zapotřebí určit, co mělo být smyslem popsané právní úpravy. Pokud vycházíme z textu důvodové zprávy k zákonu č. 350/2005 Sb., jeví se být tímto smyslem odbřemenění přetíženého Nejvyššího správního soudu v důsledku „kritického vývoje“ (pokud za přijetím institutu nepřijatelnosti stály důvody jiné – např. příklon k prospektivní úloze judikatury Nejvyššího správního soudu – zůstaly zákonodárcem nevyjádřeny). Jakým způsobem však lze efekt takového „odbřemenění“ sledovat?

Za tímto účelem si autoři stanovili 4 hypotézy, jež ze shora naznačeného smyslu institutu nepřijatelnosti přímo či nepřímo vyvěrají a které se v průběhu svého zkoumání testovali:

- a) Zavedení institutu nepřijatelnosti vedlo *ke snížení nápadu* kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.
- b) Zavedení institutu nepřijatelnosti vedlo *ke zkrácení řízení* před Nejvyšším správním soudem ve věcech mezinárodní ochrany.
- c) Zavedení institutu nepřijatelnosti vedlo *ke snížení objemu práce* Nejvyššího správního soudu ve věcech mezinárodní ochrany.
- d) Zavedení institutu nepřijatelnosti *mělo vliv na úspěšnost* kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.

Chceme-li se přitom v průběhu testování uvedených hypotéz vyhnout přílišnému „filosofování“, nezbyvá než pokusit se vymezit určité kvantifikovatelné ukazatele, kterými jsou v této souvislosti množství řízení ve věcech mezinárodní ochrany (před správním orgánem a následně soudy s důrazem na množství podaných kasačních stížností), délka řízení ve věcech mezinárodní ochrany před Nejvyšším správním soudem, délka rozhodnutí, jimiž se tato řízení končí, a úspěšnost kasačních stížností v těchto věcech. Vzhledem k nutnosti zkoumaný vzorek určitým způsobem uzavřít jsou veškeré níže prezentované údaje aktuální k 30. 9. 2014 (při interpretaci dat za rok 2014 je tudíž k této skutečnosti nutno přihlídnout).

---

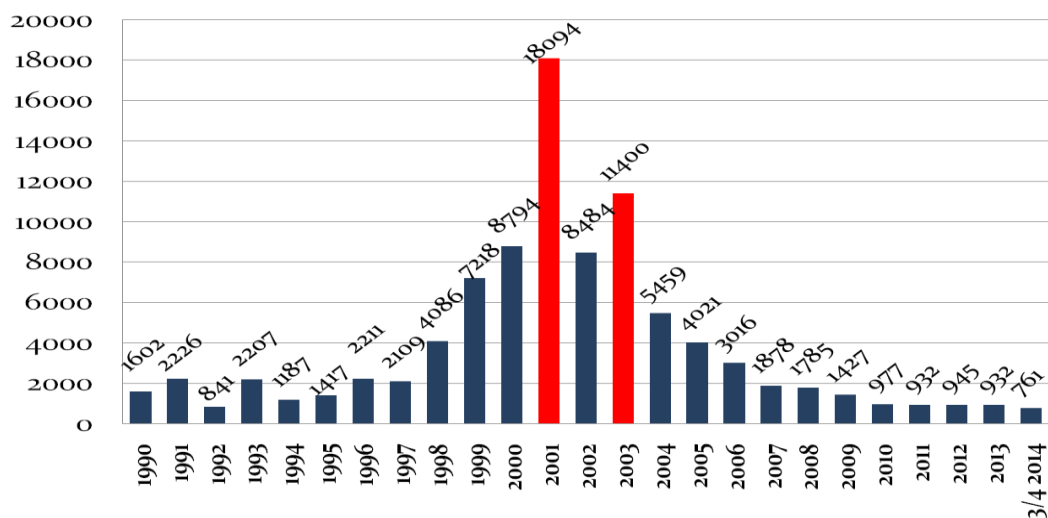
<sup>4</sup> Název této doktríny je odvozeno od jména stěžovatelky v tomto pilotním případě.

### a. Množství nápadu

Pro zodpovězení otázky, zda zavedení institutu nepřijatelnosti vedlo ke snížení nápadu kasačních stížností v předmětné agendě, je nezbytné zaměřit naši pozornost tam, kde pro české státní orgány celé řízení začíná, tj. na moment podání žádostí o mezinárodní ochranu.<sup>5</sup>

Množství podaných žádostí přitom od začátku 90. let do současnosti prodělalo poměrně bouřlivý vývoj, jak lze vysledovat z následujícího grafu.

**Graf č. 1 – Množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu dle jednotlivých let<sup>6</sup>**



Povšimněme si, že zatímco v první polovině 90. let se počet podaných žádostí pohyboval v průměru mezi jedním až dvěma tisíci, jejich množství postupně vzrůstalo, přičemž tento nárůst vyvrcholil dramatickými skoky v letech 2001 (18 094 žádosti) a 2003 (11 400 žádosti). A byly to především právě žádosti podané v tomto období, které svou početností tak významně trápily Nejvyšší správní soud již krátce po jeho vzniku.

Faktorů, které tento nárůst ovlivnily, je nepochybně více. Předně je třeba zdůraznit, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (účinný od 1. 1. 2000), zavedl poněkud přísnější pobytová pravidla. Řada cizinců se tak svůj pobytový status pokoušela a dodnes pokouší řešit prostřednictvím žádostí o mezinárodní ochranu podanou Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „OAMP“).

Této tendenci následně napomohly i některé změny zákonné úpravy procesního charakteru. S přijetím zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (účinný od 1. 1. 2000), totiž žaloba proti rozhodnutí ministerstva získala automatický odkladný účinek. Vidina využití (mnohdy poměrně táhlého) žalobního řízení působila jako významný motivační prvek, neboť cizinci umožnila faktické prodloužení pobytu na území České republiky. Nutno podotknout, že do 31. 12. 2002 nebylo dle § 250s o. s. ř. možné proti rozhodnutí soudu podat v těchto věcech podat odvolání. Změnu v této souvislosti přinesl až soudní řád správní, jenž coby mimořádný opravný prostředek zakotvil možnost podání kasační stížnosti (s přijetím zákona č. 350/2005 Sb., je pak i s podáním kasační stížnosti ve věcech mezinárodní spojen automatický odkladný účinek<sup>7</sup>). I tato skutečnost nepochybně řadu cizinců k podání žádosti o mezinárodní ochranu povzbudila. Od roku 2004 však v důsledku přistoupení České republiky k Evropské unii, jímž se pro ni stalo závazné mimo

<sup>5</sup> Prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu ve smyslu § 3 a násl. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ponechme stranou, neboť pro naše účely vhodný ukazatel nepředstavuje.

<sup>6</sup> Data převzata ze Statistiky: Mezinárodní ochrana [online]. Ministerstvo vnitra [cit. 10. 9. 2014] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>.

<sup>7</sup> S účinností zákona č. 103/2013 Sb., se však automatický odkladný účinek nevztahuje na kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva o udělení doplňkové ochrany osobou, jež doplňkové ochrany již požívá.

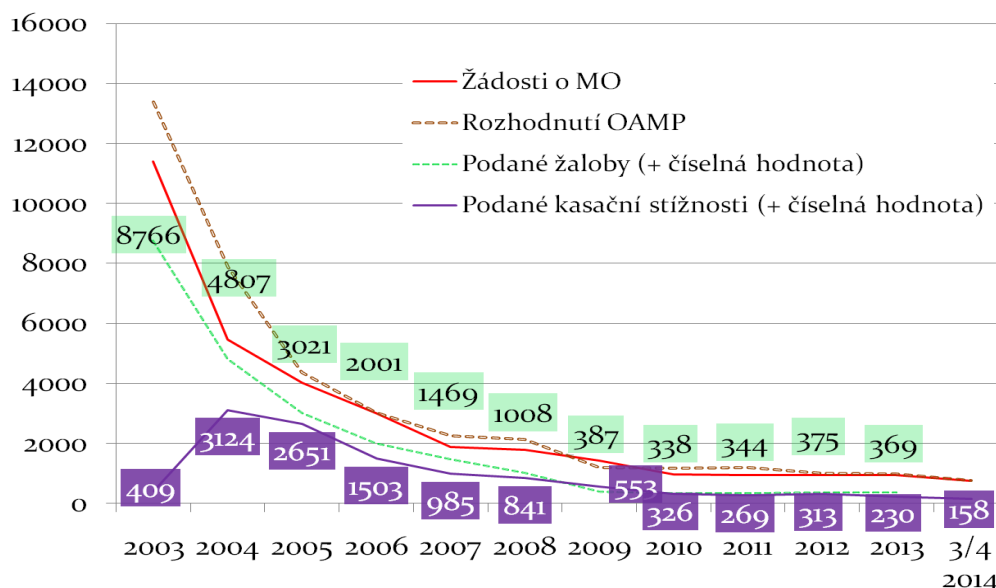


jiné i nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (tzv. Dublin II)<sup>8</sup>, počet žádostí o mezinárodní ochranu významně poklesl a od roku 2010 se stabilně drží kolem 950 žádostí ročně.

Pokud pak institut nepřijatelnosti kasační stížnosti představoval určité „krizové“ řešení, nezbyvá na základě shora uvedeného než konstatovat, že „azylová krize“ již pominula. Tato skutečnost však musela být zákonodárci v říjnu roku 2005, kdy byl zákon č. 350/2005 Sb. přijat, na základě shora uvedených údajů již zřejmá. Z tohoto pohledu tudíž ustanovení § 104a s. ř. s. nejenže svou roli dávno neplní, ale je dokonce sporné, zda ji bylo schopno plnit již v době svého vzniku.

S poklesem množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu jde zcela logicky ruku v ruce i pokles podaných žalob proti rozhodnutí OAMP, jakož i kasačních stížností, které řízení před krajskými soudy generují (viz graf č. 2).

**Graf č. 2 – Množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu ve vztahu k počtu rozhodnutí OAMP, podaných žalob a kasačních stížností dle jednotlivých let<sup>9</sup>**



Je zapotřebí upozornit, že prezentované údaje jsou v rámci jednotlivých let poněkud „propustné“, tj. v řízení zahájené podáním žádosti např. v roce 2003 může být rozhodnutí OAMP vydáno až koncem roku 2004, žaloba pak začátkem roku 2005 a kasační stížnost i o rok či dva později. Tato „propustnost“ se může jevit jako nedostatek uvedeného přehledu, nicméně pozorováním delšího časového období (zde téměř 12 let) tento efekt na svém významu ztrácí. Poněkud menší množství kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany podaných v roce 2003 je způsobeno tím, že tuto agendu nepřevzal z vrchních soudů Nejvyšší správní soud, nýbrž soudy krajské a k Nejvyššímu správnímu soudu se tak tato masa případů dostávala prostřednictvím kasačních stížností především v následujících letech.

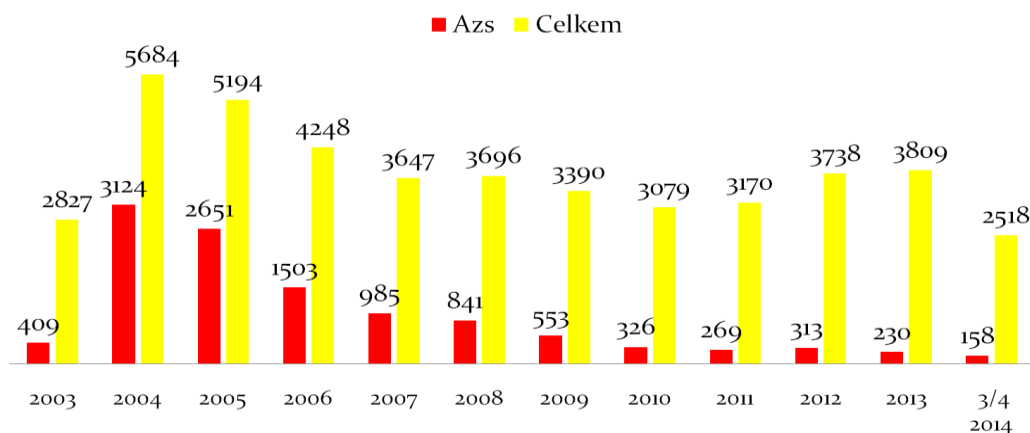
Množství napadnutých kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany sice v průběhu let z pohledu absolutních čísel podstatným způsobem pokleslo, avšak (jak již shora uvedeno) tento

<sup>8</sup> Citované nařízení stanoví kritéria pro příslušnost rozhodovat v těchto věcech zásadním způsobem omezilo okruh cizinců, kteří mohou v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany podat.

<sup>9</sup> Data převzata z Informačního systému Nejvyššího správního soudu (ISNSS) a Statistiky: Mezinárodní ochrana [online], Ministerstvo vnitra [cit. 10. 9. 2014], dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>. Údaj o množství podaných žalob za rok 2014 nebyl v době zpracování analýzy k dispozici. Číselné řady jsou pro větší přehlednost zobrazeny pouze pro množství podaných žalob (zelené) a kasačních stížností (fialové).

pokles nelze přikládat na vrub výlučně institutu nepřijatelnosti; do značné míry přitom odpovídá i celkovému poklesu nápadu věcí k Nejvyššímu správnímu soudu (viz graf č. 3).

**Graf č. 3 – Množství podaných kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany (rejstřík Azs<sup>10</sup>) a celkový nápad k NSS dle jednotlivých let**



Z prezentovaných dat je tak zřejmý celkový kvantitativní propad této agendy, což samozřejmě ovlivnilo i její pozici v rámci činnosti Nejvyššího správního soudu. Azylové případy, které v „krizových“ letech 2004 tvořily více než polovinu celkového nápadu, tak představují v současné době spíše marginální záležitost (viz tabulka č. 1).

**Tabulka č. 1 – Procentní vyjádření množství nápadu ve věcech mezinárodní ochrany vůči celkovému nápadu**

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
14,5%	55%	51%	35,4%	27%	22,8%	16,3%	10,6%	8,5%	8,4%	6,00%	6,5%

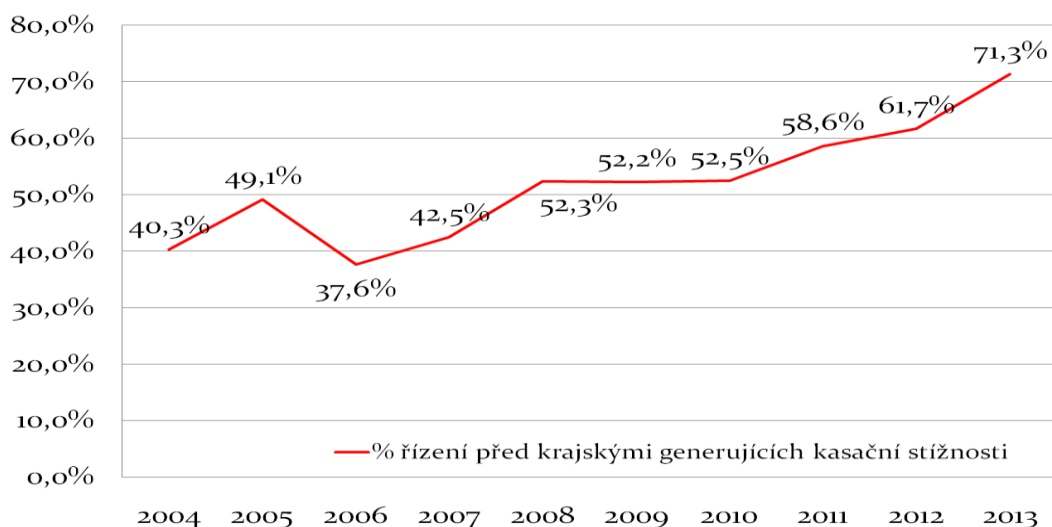
Vrátíme-li se však na chvíli k datům prezentovaným v grafu č. 2 výše, můžeme porovnáním (téměř shodného) průběhu jednotlivých křivek dojít i k závěru, že zatímco počet případů ve věcech mezinárodní ochrany vytrvale klesá (v absolutních číslech i v poměru k celkovému nápadu), poměr množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu ve vztahu k počtu rozhodnutí OAMP, podaných žalob<sup>11</sup> a kasačních stížností je relativně neměnný.

Významné je v této souvislosti sledovat především to, jaké procento řízení před krajskými soudy následně generuje kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu, neboť tento údaj nám napoví více o případném demotivačním účinku institutu nepřijatelnosti (pochopitelně pouze tehdy, sledujeme-li delší období; srov. graf č. 4).

<sup>10</sup> Do 31. 12. 2013 byly v rejstříku Azs vedeny pouze kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany. Po tomto datu uvedený rejstřík zahrnuje i kasační stížnosti ve věcech pobytu cizinců; tyto byly z celkového počtu kasačních stížností v rejstříku Azs vyřazeny.

<sup>11</sup> V rámci této sady dat jsme (na rozdíl od grafu č. 4) zvolili množství podaných žalob a nikoli množství vydaných rozhodnutí krajských soudů, neboť tento údaj má významnější souvztažnost k počtu podaných žádostí o mezinárodní ochranu a zejména k počtu rozhodnutí OAMP.

**Graf č. 4 – Procentuální vyjádření množství rozhodnutí krajského soudu generujících kasační stížnosti dle jednotlivých let<sup>12</sup>**



Z prezentovaných dat je zřejmé, že vyjma roku 2006 nejenže tento poměr neklesá, nýbrž vytrvale stoupá. **O demotivačních účincích institutu nepřijatelnosti tudíž z dlouhodobého pohledu rozhodně nemůže být řeč, a nelze tudíž ani dovodit, že by zavedení nepřijatelnosti dle § 104a s. ř. s. mělo za následek pokles nápadu kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.** Ten je totiž způsoben především jinými faktory (viz výše).

#### *b. Průměrná délka řízení a dlouhá řízení*

Velkou otázkou je i to, zda zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany ovlivnilo v těchto případech délku řízení (a díky takto „uvolněným rukám“ i ve vztahu k všeobecnému nápadu Nejvyššího správního soudu). Proč je vlastně délka řízení tak důležitá?

V jednom světoznámém právníckém verši se totiž říká, že *spravedlnost opožděná je spravedlností odepranou*<sup>13</sup>. Dlouhé řízení ve věcech mezinárodní ochrany by ovšem nemuselo být některým stěžovatelům (zejména cizincům) nezbytně proti srsti. Podáním kasační stížnosti, která má ze zákona vůči rozhodnutí OAMP odkladný účinek, si totiž stěžovatelé fakticky prodlužují dobu pobytu v České republice. A mnohým stěžovatelům přece právě o to šlo. Nejvyššímu správnímu soudu zejména v počátcích jeho existence tak povětšinou neadresovali kvalitně zpracované kasační stížnosti, které by měly ambici na úspěch; velká část těchto kasačních stížností byla podaná pouze na formuláři a postrádala jakoukoli argumentaci. Nicméně, v dobách, kdy se Nejvyšší správní soud topil v agendě mezinárodní ochrany, nemohl dostatečně rychle rozhodovat ani v ostatních případech. Věci mezinárodní ochrany totiž musely (a stále musí) být ze zákona rozhodnuty přednostně. Jinak řečeno, záplava kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany znemožňovala Nejvyššímu správnímu soudu adekvátně rychle rozhodovat nejen tyto věci, ale také ostatní kasační stížnosti. Jedním z účelů, který, jak se domníváme, racionální zákonodárce zavedením § 104a s. ř. s. sledoval, bylo tedy i zkrácení průměrné délky

<sup>12</sup> Data o množství rozhodnutí krajských soudů a podaných kasačních stížností převzata ze Statistiky: Mezinárodní ochrana [online], Ministerstvo vnitra [cit. 10. 9. 2014], dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>. Údaj o množství rozhodnutí krajských soudů za roky 2003 a 2014 nebyl v době zpracování analýzy k dispozici.

<sup>13</sup> „Justice delayed is justice denied“; k tomu srov. zajímavý projekt, v němž je sledována průměrná délka rozhodování českých soudů: <http://www.mapaprutahu.cz/>.

řízení před Nejvyšším správním soudem. Tím chtěl předejít, ve smyslu výše zmíněného rčení, obecnému odpírání spravedlnosti.

K vyřešení otázky vlivu institutu nepřijatelnosti na délku rozhodování Nejvyššího správního soudu je potřebné přihlídnout jednak k proměnám průměrné délky řízení, jednak k počtům dlouhých řízení, která soud nebyl schopen v průběhu méně než půl roku od jejich napadení ukončit.

Nejprve se zastavme u průměrné délky řízení zařazených v rejstříku Azs. Velká vlna žalob proti rozhodnutím OAMP způsobená především prudkým nárůstem počtu žádostí o mezinárodní ochranu v letech 2001 a 2003 zasáhla nejprve krajské soudy. Tato vlna, hnaná zejména vidinou možného prodloužení pobytu cizinců na území České republiky<sup>14</sup>, nicméně dorazila až na Nejvyšší správní soud, který tehdy nebyl k zvládnutí takového tsunami dostatečně vybaven. Proto průměrná délka řízení ve věcech mezinárodní ochrany vzrostla v roce 2004 na hranici půl roku (176 dnů); v roce 2005 Nejvyšší správní soud rozhodoval ještě déle (196 dnů). V roce 2006, tj. první rok účinnosti institutu nepřijatelnosti začala průměrná doba řízení v těchto věcech klesat (155 dnů), a prudce klesala dál – 2007 (84 dnů), 2008 (70 dnů), 2009 (66 dnů). Izolovaný pohled na tato data může vyvolávat dojem, že § 104a s. ř. s. skutečně zkrátil průměrnou délku řízení v těchto věcech.

Přesto je třeba zohlednit i další možné faktory. Nejvíce kasační stížností do rejstříku Azs napadlo v roce 2006 (3124), přičemž v následujících rocích se tento nápad postupně snižoval – 2006 (1503), 2007 (985), 2010 (326) a v každém dalším roce ještě o něco méně. Poněvadž Nejvyššímu správnímu soudu po extrémním roce 2005 každým rokem napadalo méně a méně kasačních stížností, lze předpokládat, že k významnému zkrácení délky řízení v těchto věcech by došlo i bez zavedení institutu nepřijatelnosti.

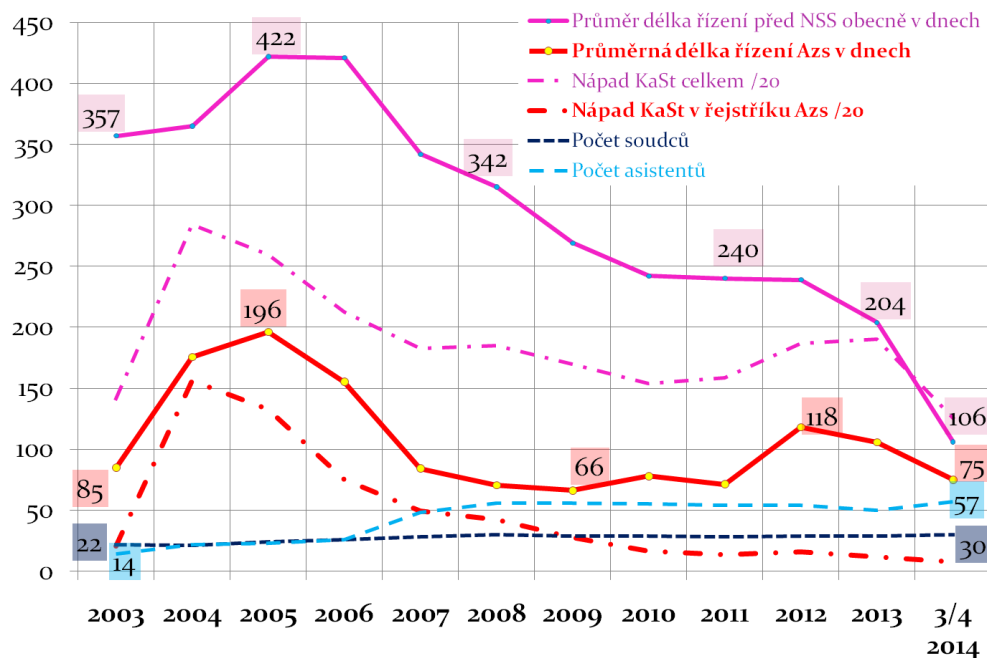
Navíc je nutné poukázat na to, že v roce 2004 a 2005 muselo zvládnout nápor vlny azylových kasačních stížností 21, resp. 24 soudců, od roku 2007 jich pak bylo vždy nejméně 28. K tomu jejich nezanedbatelnou pracovní oporou byli asistenti, jichž v roce 2004 a 2005 na Nejvyšším správním soudu působilo pouze 22, resp. 23, avšak v roce 2007 jich bylo již 48, v roce 2008 pak 56, atd. I počet lidí, které rozhodnutí buď psali, nebo řešení kasačních stížností navrhovali, zcela jistě zkrátilo rozhodování v těchto věcech. Je třeba přihlídnout i k tomu, že v roce prvního masivního přílivu kasačních stížností (2004) soudci a jejich asistenti neměli s touto agendou tak rozsáhlé zkušenosti, jako v letech následujících. V té době se azylová judikatura, i vlivem tehdejšího vstupu České republiky do Evropské unie, teprve rodila. V následujících letech pak došlo k částečné saturaci, resp. nasycení, judikatury, neboť se neobjevovalo tolik nových, do tehdy neřešených a zpravidla i časově náročnějších právních otázek. Rozhodování se mohla stát šablonovitějším. Předpokládáme tedy, že od roku 2005 soudci a jejich asistenti, pro jejich předcházející hodnotnou zkušenost v tomto odvětví, nakládali s azylovými otázkami obratněji. Nejen počet soudců a asistentů, ale taktéž aspekt jejich zkušenosti a postupně klesající množství náročných azylových otázek mělo významný vliv na snížení průměrné délky řízení ve věcech mezinárodní ochrany. Výjimkou je pouze rok 2012, kdy byla k Nejvyššímu správnímu soudu od krajských soudů přenesena agenda přípravných úkonů. Toto způsobilo krátkodobé prodloužení průměrné délky řízení<sup>15</sup>. Nicméně i s tím se Nejvyšší správní soud posléze vypořádal.

<sup>14</sup> K velké části kasačních stížností byla připojena žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to až do účinnosti zákona č. 350/2005 Sb., který zakotvil odkladný účinek těchto kasačních stížností ex lege.

<sup>15</sup> Přípravné úkony zpravidla prodlužují délku řízení ve věcech mezinárodní ochrany, neboť kromě toho, že množství kasačních stížností je blanketních (soud musí stěžovatele vyzvat k doplnění důvodů jeho stížnosti v zákonné lhůtě jednoho měsíce), tyto stížnosti jsou pravidelně opatřeny žádostmi o ustanovení zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem. Navíc je třeba zmínit i četné problémy s doručováním písemností cizincům, kteří mnohdy nepobývají pouze na jednom místě. Domníváme se, aniž bychom měli tento pomocný závěr empiricky podložen, že doba doručování ve věcech mezinárodní ochrany se (stejně jako v pobytových věcech) vymyká průměrné délce doručování. Tento fakt také nepříznivě působí na průměrnou délku řízení.

Z následujícího grafu je možné vysledovat peripetie a proměny průměrné délky řízení v rejstříku Azs (závislá proměnná), a to zejména s ohledem na trend klesajícího nápadu kasačních stížností (zejména ve věcech mezinárodní ochrany). Dále jsou zde zakresleny křivky sdělující každoroční průměrný počet soudců a asistentů Nejvyššího správního soudu.

**Graf č. 5 – Průměrná délka řízení ve věcech mezinárodní ochrany ve vztahu k ostatním sledovaným proměnným dle jednotlivých let<sup>16</sup>**



Není přitom možné přehlédnout ani existenci takových řízení, jejichž délka se uvedenému průměru vymyká. Ve smyslu výše citovaného rčení jsou tato dlouhá řízení nepřijatelným odkládáním spravedlnosti, přestože to některým stěžujícím si cizincům nemusí vysloveně vadit. Na druhé straně sporu totiž stojí stát, reprezentovaný Ministerstvem vnitra, jenž má zájem na tom, aby na jeho území pobývali pouze ti cizinci, kteří k tomu mají nějaký zákonem předpokládaný titul.

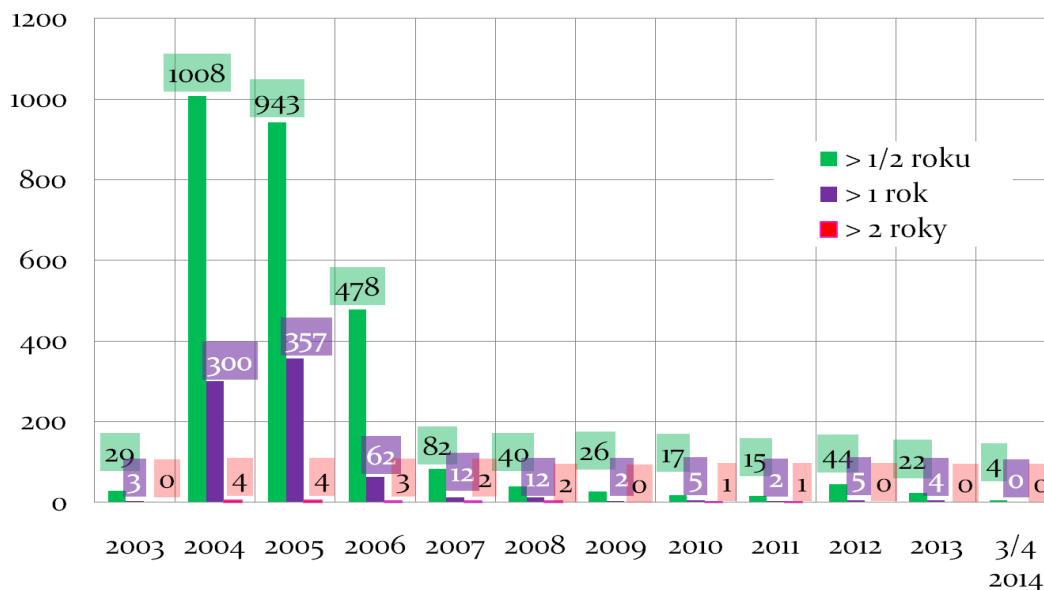
Některá z takových dlouhých řízení se však vyskytují a vyskytovat budou, a to navzdory snahám o jejich zkrácení. Je tomu tak zpravidla proto, že v těchto vybraných případech je nutno vyřešit zásadní právní otázku, ohledně které není všeobecná shoda<sup>17</sup>, nebo je nezbytné k zodpovězení této právní otázky předložit věc jinému soudu<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Absolutní hodnoty celkového nápadu a nápadu v rejstříku Azs byly vyděleny číslem 20. Původní vysoké hodnoty by totiž prezentovaný graf vizuálně znepřehledňovaly, přičemž pro naše účely je nyní podstatný především průběh těchto křivek naznačující spíše klesající tendenci.

<sup>17</sup> Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc ke rozhodnutí rozšířenému senátu“. Srov. taktéž FILIPOVÁ, J. Mezinárodní ochrana v rozhodovací činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. In *Dny práva – 2010 - Sborník příspěvků*. 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 2010.

<sup>18</sup> Ačkoliv české správní soudy zatím Soudnímu dvoru Evropské unie prozatím nepokládaly otázky ve věcech mezinárodní ochrany [Nejvyšší správní soud sice usnesením ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 90/2011-59 položil předběžnou otázku (věc C-534/11, Arslan), tato se nicméně nevztahovala k přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí mezinárodní ochrany], je povinností soudů vyčkat výsledku řízení o jiných předběžných otázkách, které se k řešenému případu přímo vztahují; viz např. CJEU [online]. European Database of Asylum Law [cit. 26. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/tags/cjeu>.

Graf č. 6 – Množství dlouhých řízení dle jednotlivých let ve věcech mezinárodní ochrany<sup>19</sup>



Při pohledu na uvedená data by bylo možné se domnívat, že zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti počet dlouhých řízení zásadně omezilo, nicméně je nutné, s odkazem na výše uvedené závěry ohledně vztahu § 104a s. ř. s. a průměrné délky kasačního řízení ve věcech mezinárodní ochrany, tuto domněnku odmítnout. Dlouhá řízení v letech 2004, 2005 a 2006 byla důsledkem průběžně nezvládnutelné přílivové vlny azylových kasační stížností. Jejich množství tak mohlo klesnout až poté, co tento nápor polevil. Je otázkou, zda by Nejvyšší správní soud za pomoci § 104a s. ř. s. tak rychle snížil počet dlouhých řízení, i kdyby azylová tsunami bezútešně bila na jeho brány i v následujících letech. Na tomto místě si dovolueme polemizovat, že nikoliv. Alespoň, ne tak rychle. Nejvyšší správní soud totiž pracoval s institutem nepřijatelnosti velmi delikátně a usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti, aniž by musel (§ 104a odst. 3 s. ř. s.), pečlivě odůvodňoval. O tomto kvalitativním rozměru aplikace institutu nepřijatelnosti ovšem budeme informovat v dalším odborném článku.

Vzhledem k uvedenému je možno v této části uzavřít, že **zavedení institutu nepřijatelnosti nemělo významný vliv na zkrácení délky řízení ve věcech mezinárodní ochrany**; k tomuto zkrácení totiž přispěly primárně zcela jiné faktory.

### *c. Délka rozhodnutí*

Racionalitu zakotvení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti lze retrospektivně testovat i skrze sledování změn v objemu práce v agendě mezinárodní ochrany. Délka rozhodnutí je jediným jednoduše měřitelným a zároveň dostatečně validním rysem skutečně vynaložené práce soudce či jeho asistenta. Na druhé straně délka rozhodnutí nevyjádří pracnost konkrétní věci zcela jednoznačně, a to například z toho důvodu, že některé typové odstavce odůvodnění rozhodnutí jsou používány napříč širokým spektrem rozhodnutí systémem Ctrl + C a Ctrl + V či proto, že nemůže z povahy věci postihnout náročnost přípravy rozhodnutí spočívající v nastudování spisu či rešerši judikatury. Kromě průměrné délky jednotlivých typů rozhodnutí by objem práce do jisté míry mohl být vyjádřen i počtem přípravných úkonů v konkrétních věcech<sup>20</sup>, ale také

<sup>19</sup> Kritérium zařazení dlouhého řízení je rok, kdy daná kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu napadla (tj. např. v roce 2007 napadlo Nejvyššímu správnímu soudu 12 kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany, jejichž vyřízení trvalo více než 1 rok).

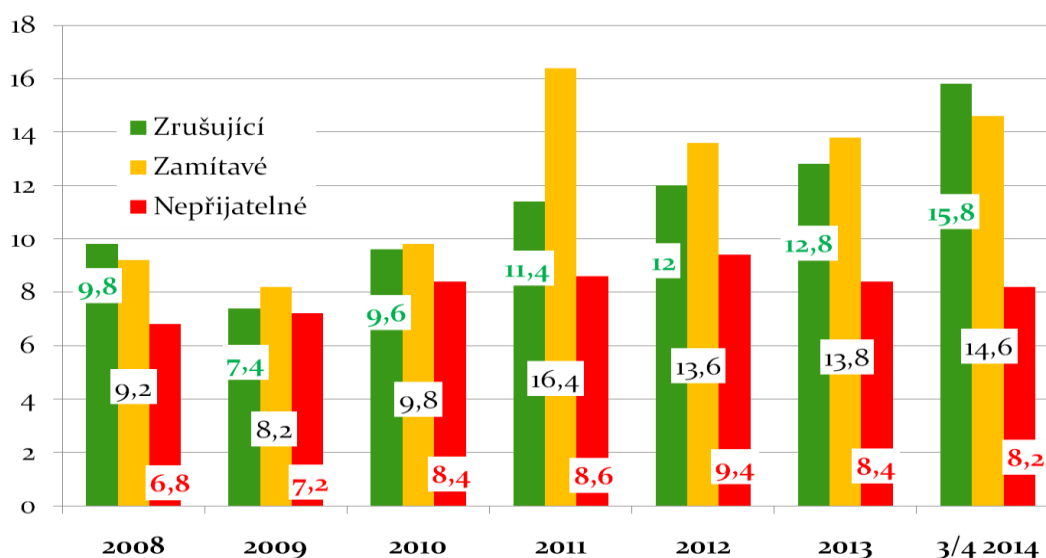
<sup>20</sup> Např. přesun přípravných úkonů kasačního řízení k Nejvyššímu správnímu soudu v roce 2012 a s tím související nárůst objemu práce v těchto věcech (k tomu srov. Graf č. 5 v části 3.2).

indexem složitosti právní otázky<sup>21</sup> nastolené v kasační stížnosti. Tyto faktory nicméně nebyly předmětem naší analýzy, neboť získání relevantních údajů by v této souvislosti bylo neúměrně pracné či dokonce nemožné. S vědomím shora uvedeného deficitu byla tedy coby referenční kritérium zvolena právě délka rozhodnutí měřená ve znacích.

Při zjišťování vlivů institutu nepřijatelnosti na průměrnou délku rozhodnutí autoři sledovali průměrný počet normostran<sup>22</sup> ve věcech, které byly (a) pro nepřijatelnost odmítnuty, (b) v nichž Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, (c) a v nichž rozhodnutí krajského soudu zrušil. Přitom je nutné poukázat na významný limit této analýzy, neboť autoři sledovali pouze konečná rozhodnutí za léta 2008 až 2014; strojově nebyli schopni zpracovat data za předchozí roky. Z této části tedy nelze učinit jednoznačné závěry o přímém vlivu institutu nepřijatelnosti na průměrnou délku rozhodnutí. Sledované mohly být pouze domnělé následky zavedení filtrace kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.

Jedním ze záměrů bylo sledovat proměny v poměrech mezi délkou odůvodnění na jedné straně ve věcech, v nichž Nejvyšší správní soud rozhodoval meritorně (b) a (c), a na druhé straně tam, kde se k věcnému přezkumu rozhodnutí krajského soudu nedostal (a). Výsledná data shrnuje následující graf.

**Graf č. 7 – Délka rozhodnutí dle výsledku řízení v jednotlivých letech**



V letech 2008 až 2010 se průměrná délka rozhodnutí v kategorii (a) jen nevýrazně odlišovala od rozhodnutí v kategoriích (b) a (c). Největší rozdíl v délce (a) nepřijatelných a (c) zrušujících rozhodnutí sice v roce 2008 činil až 3 normostrany, v roce 2009 se ovšem tyto kategorie konečných rozhodnutí v průměru odlišovaly pouze o 0,2 normostrany<sup>23</sup>. Opačný trend lze pak sledovat v následujících letech (2011 až 2014), kdy se rozdíly mezi meritorními a nemeritorními rozhodnutími Nejvyššího správního soudu ve věcech mezinárodní ochrany radikálně zvýšily. V těchto letech je meritorním rozhodnutím věnováno ze strany soudu, alespoň co se týče délky odůvodnění, více pozornosti, než tomu bylo v letech 2008 až 2010. V roce 2011 a v roce 2014 byla meritorní rozhodnutí v průměru téměř dvakrát delší než usnesení, jimiž Nejvyšší správní

<sup>21</sup> Jakkoliv se zdá být kritérium složitosti právní otázky neměřitelné, v některých jurisdikcích složitost právních otázek v momentě nápadu žaloby za pomoci tabulkových měřítek soudní kanceláře určují; viz např. přednáška Johna Clifforda Wallace na konferenci Nejvyššího soudu k problematice délky soudního řízení v Brně (24. 9. 2014); srov. také STENTZ, S. Improving Weighted Caseload Studies in Limited Jurisdiction Courts. Justice System Journal, Vol. 13, Issue. 3, 1988.

<sup>22</sup> Za normostranu je v českém prostředí obecně považován souvislý text o délce 1800 znaků (symbolů a mezer). Viz také § 24 odst. 2 vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, který stanoví, že jednou stránkou se rozumí text psaný strojem obsahující 30 řádků po 60 úhozech včetně mezer.

<sup>23</sup> Tj. v zásadě 5 řádků.

soud kasační stížnosti pro nepřijatelnost odmítl. Z uvedených výsledků je patrné, že teprve od roku 2011 Nejvyšší správní soud pracoval s institutem nepřijatelnosti způsobem, který sám v rozhodnutí *Ostapenko* vytýčil, tedy že se začal více věnovat věcem, které si zejména z judikturních důvodů plný meritorní přezkum zasloužily. Doktrínou *Ostapenko* totiž Nejvyšší správní soud sledoval účel garance vyšší kvality přezkumu rozhodnutí krajského soudu zejména v těch případech, v nichž jsou vzneseny důležité judikturní otázky, a to na úkor těch, ve kterých tyto otázky vzneseny nebyly, a krajský soud se zároveň nedopustil ani zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

Ve sledovaném období lze ovšem (s malými odchylkami) pozorovat i trend pozvolného růstu délky odůvodnění všech meritorních rozhodnutí a také usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti. Domníváme se, že jakmile Nejvyšší správní soud dostal situaci ve věcech mezinárodní ochrany (ale taktéž v ostatní agendě) pod kontrolu<sup>24</sup>, soudci měli více času rozhodnutí kvalitněji odůvodňovat.

Výslednou délku usnesení, jímž je kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost, přitom ovlivňuje řada faktorů. Významnou je v této souvislosti především délka jeho narativní části (shrnutí předcházejícího řízení a kasačních námitek). Ta tvoří v mnoha případech nadpoloviční (či dokonce tříčtvrtinovou část) celého odůvodnění<sup>25</sup>. Délku rozhodnutí tím zprostředkovaně ovlivňuje i stěžovatel, a to tím, jak podrobně a jak kvalitně vymezí své kasační námitky. Pokud stěžovatel jako důvod přijatelnosti své kasační stížnosti uplatní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu, je pravděpodobné, že odůvodnění usnesení dle § 104a s. ř. s. v dané věci bude nadprůměrně dlouhé. S námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu se totiž Nejvyšší správní soud musí vždy (alespoň krátce) věcně zabývat. Délku usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti pak ovlivňuje i způsob citace doktríny *Ostapenko*<sup>26</sup>; Nejvyšší správní soud tuto cituje buď krátkým odkazem na rozhodnutí čj. 1 Azs 13/2006-39 nebo jednotlivé důvody přijatelnosti rozsáhle rekapituluje.

Závěrem této části je nutno uvést, že **ze shromážděných dat není patrné, že by institut nepřijatelnosti kasační stížnosti v letech 2008 až 2010 ovlivňoval průměrnou délku rozhodnutí.** V tomto období tedy dle námi zvolených kritérií ani nijak významně nesnižoval pracnost rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany. V následujících letech se tato situace změnila, nicméně, jak se autoři domnívají, délka řízení v jednoduchých a prejedikovaných věcech (dnes odmítnuté pro nepřijatelnost) by zřejmě byla přibližně stejná, i kdyby institut nepřijatelnosti nebyl nikdy do soudního řádu správního vnesen. Tato domněnka je ovšem pouze hypotézou, kterou nelze řádně ověřit. Také je nutno připomenout, že délka odůvodnění rozhodnutí není a nemůže být jediným faktorem vyjadřujícím pracnost věci. Pro účely posouzení racionality zákonodárce, a tedy posouzení toho, zda institut nepřijatelnosti skutečně snížil objem práce ve věcech mezinárodní ochrany, tak autoři nezískali zcela průkazná data, nicméně upozorňují, že první výraznější náznaky dopadů tohoto instrumentu co do průměrné délky odůvodnění rozhodnutí se objevily až po takřka pěti letech od zakotvení § 104a do soudního řádu správního. V roce 2011 již však žádné „nárazové vlny“ azylové agendy Nejvyšší správní soud neohrožovaly.

<sup>24</sup> Jak lze sledovat z grafů č. 5 a č. 6 v části 3.2 tohoto příspěvku, počínaje rokem 2006 radikálně klesla průměrná délka řízení jak v azylových, tak i v ostatních věcech, a také klesl i podíl dlouhých, nad půl roku trvajících, řízení zařazených v rejstříku Azs; klesl tedy i meziroční podíl kasačních stížností, o nichž nebylo rozhodnuto.

<sup>25</sup> Různé senáty Nejvyššího správního soudu vkládají do těchto rozhodnutí narace odlišné délky; některé uvádějí veškeré skutkové podrobnosti, některé pouze velice stručně vymezují okolnosti případu.

<sup>26</sup> V usneseních o nepřijatelnosti kasační stížnosti přijatých od 1. 10. 2013 do 30. 9. 2014 byla doktrína *Ostapenko* soudem vždy citována.



#### d. Úspěšnost kasačních stížností

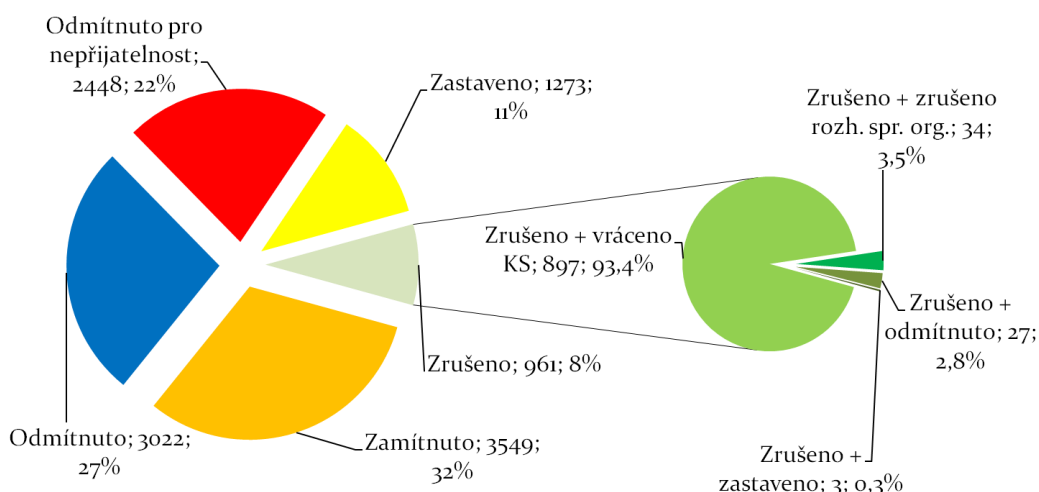
Bylo by poměrně troufalé podsouvat zákonodárci (nikde nevyjádřený) úmysl ovlivnit prostřednictvím institutu nepřijatelnosti úspěšnost kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany (ať již kladně či záporně). Na druhé straně takřka jakákoli změna v právním řádu takový dopad ve vztahu k rozličným řízením mít může; tato analýza by tudíž nebyla úplná, pokud bychom se možným dopadem nepřijatelnosti na úspěšnost těchto kasačních stížností nezabývali. Za tímto účelem bylo zapotřebí zodpovědět dvě základní otázky:

- Do jaké míry je institut nepřijatelnosti využíván?
- Došlo po zavedení institutu nepřijatelnosti ke změně v úspěšnosti kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany?

Jinými slovy autoři v této poslední části sledovali, jak usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu zdomácněla, tedy jaký podíl ze všech rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany tato usnesení tvoří, zda § 104a s. ř. s. ovlivnil šanci konkrétního stěžovatele uspět, a konečně meziročně porovnali úspěšnost cizinců a OAMP v kasačním řízení.

Z následujícího grafu lze vyčíst rozvrstvení všech druhů konečných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech mezinárodní ochrany za období od roku 2003 až do 30. 9. 2014 (celkem 11 253 rozhodnutí). Jelikož byl institut nepřijatelnosti do soudního řádu správního vložen až v roce 2005, a to potom, co o několik tisících azylových kasačních stížností Nejvyšší správní soud již rozhodl, pro nepřijatelnost bylo odmítnutých „pouze“ 22 % ze všech kasačních stížností. Poměr zamítavých rozhodnutí je tak vysoký zejména z toho důvodu, že jen do konce roku 2006 Nejvyšší správní soud zamítl až 3234 kasačních stížností (období 4 let), přičemž od roku 2007 zamítl pouze 315 kasačních stížností (období necelých 8 let). Četné kasační stížnosti byly v letech 2003 až 2006 také odmítnuty pro jiné vady, a to zejména pro nedoplnění důvodů kasační stížnosti nebo pro nedostatek právního zastoupení stěžovatele v řízení před Nejvyšším správním soudem.

**Graf č. 8 – Celkový přehled výsledků všech řízení ve věcech mezinárodní ochrany rozhodnutých až do 30. 9. 2014<sup>27</sup>**



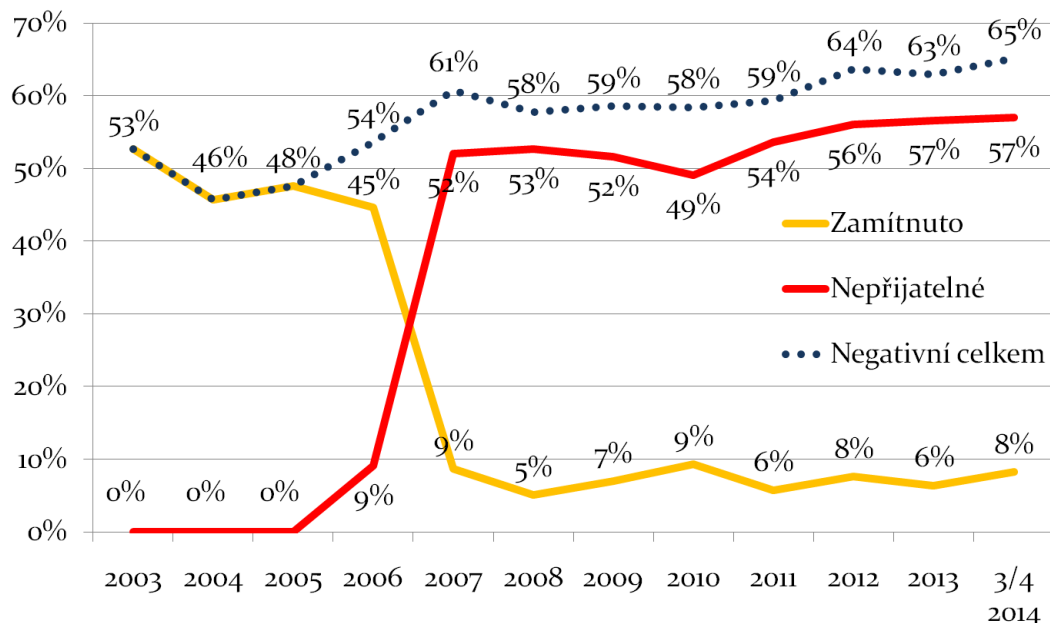
Jak již shora uvedeno, institut nepřijatelnosti byl do českého právního řádu uveden až koncem roku 2005. I přes zmíněný handicap na „startovní čáře“ představují tato usnesení více než pětinu všech rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Celkový přehled nám však spíše než představu

<sup>27</sup> U „Zrušeno + vráceno“, „Zrušeno + zrušeno rozh. spr. org.“, „Zrušeno + odmítnuto“ a „Zrušeno + zastaveno“ je uvedeno procentní vyjádření z výšece „Zrušeno“, tj. všech věcí, ve kterých došlo ke zrušení rozhodnutí KS; nejde tedy o procenta z celkového součtu všech rozhodnutí.

o poměrném zastoupení usnesení odmítajících pro nepřijatelnost v rámci azylové agendy přibližuje jejich četnost v absolutních číslech (2448).

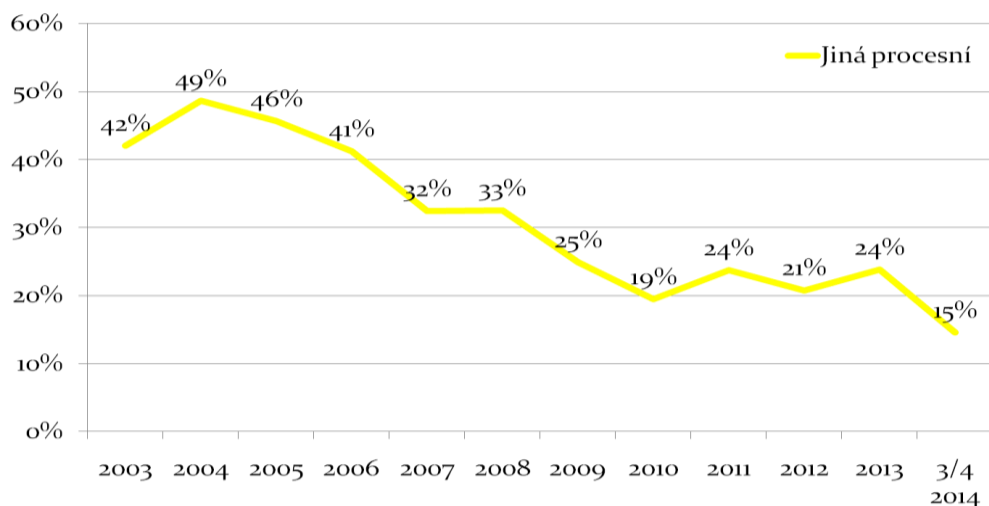
Mnohem vyšší výpovědní hodnotu tudíž přináší, srovnáme-li výsledky těchto řízení v jednotlivých letech (viz graf č. 9).

**Graf č. 9 – Procentuální vyjádření množství negativních rozhodnutí dle jednotlivých let**



Z prezentovaných dat lze usoudit, že usnesení o nepřijatelnosti do značné míry nahradila zamítavé rozsudky a jsou tudíž hojně využívána. K tomu se navíc, počínaje rokem 2007, zvedl celkový poměr negativních rozhodnutí o kasačních stížnostech, které prošly alespoň do režimu posuzování jejich přijatelnosti (tj. rozhodnutí zamítavých či pro nepřijatelnost odmítajících), přičemž tato vzestupná tendence nadále trvá. Na první pohled by se tudíž mohlo zdát, že úspěšnost stěžovatelů s nástupem § 104a s. ř. s. v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu o cca 5 až 9% klesla. Tento rozdíl však lze poměrně uspokojivě vysvětlit postupně klesajícím poměrem kasačních stížností, jež byly pro procesní vady odmítnuty nebo o nichž bylo řízení zastaveno (viz graf č. 10).

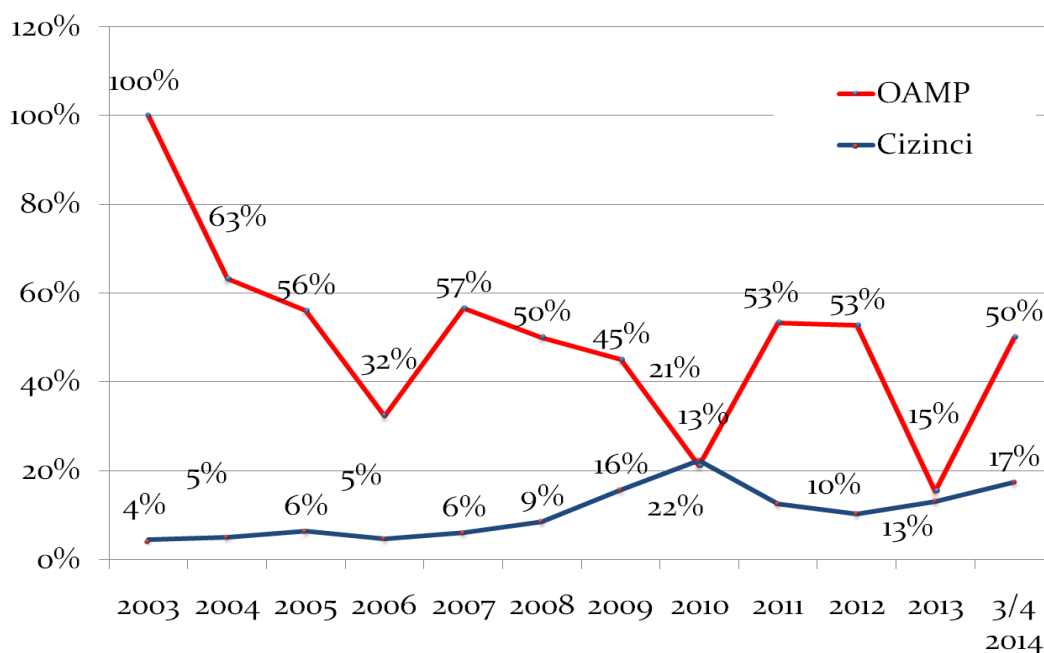
**Graf č. 10 – Procentuální vyjádření množství kasačních stížností neúspěšných v důsledku procesních vad, resp. zastavených řízení, dle jednotlivých let**



Z uvedeného tudíž plyne, že **zavedení institutu nepřijatelnosti se v celkové úspěšnosti stěžovatelů ve věcech mezinárodní ochrany významněji nepromítlo; jiné procesní rozhodnutí a zejména zamítavé rozsudky nahradily usnesení, jimiž jsou kasační stížnosti odmítnuty pro nepřijatelnost.**

Nesmíme však zapomínat, že v rámci této agendy vystupují dva typy stěžovatelů, přičemž dopad nepřijatelnosti nemusí být v obou případech stejný. Na jedné straně totiž stojí stěžovatelé – cizinci (celkem 10 725 kasačních stížností, o nichž bylo ve sledovaném období rozhodnuto) předkládající leckdy nepříliš kvalitní podání, a to i přes zastoupení advokátem, na straně druhé specializovaný orgán státní správy OAMP disponující vlastním odborným aparátem (ve sledovaném období bylo rozhodnuto o 278 jeho kasačních stížnostech). Pro úplné vyhodnocení důsledků zavedení institutu nepřijatelnosti je tudíž třeba porovnat i úspěšnost těchto stěžovatelů v jednotlivých letech (viz graf č. 11).

**Graf č. 11 – Porovnání úspěšnosti kasačních stížností cizinců a OAMP dle jednotlivých let**



Rozdíl v úspěšnosti kasačních stížností cizinců a OAMP je vskutku zásadní. Zatímco úspěšnost OAMP se od vzniku Nejvyššího správního soudu pohybuje kolem 50% (a může si tedy při podání kasační stížnosti takřka „hodit korunou“), úspěšnost cizinců je nepoměrně nižší. Výjimku tvoří roky 2010 a 2013, kdy procentuální úspěšnost stěžovatelů – cizinců přesáhla či alespoň téměř vyrovnala úspěchy OAMP (rok 2003 nelze z tohoto pohledu brát příliš na velkou váhu, neboť v tomto roce rozhodl Nejvyšší správní soud pouze o 2 kasačních stížnostech OAMP – výpovědní hodnota tohoto údaje je tudíž zanedbatelná). Na druhé straně lze vysledovat určitý (byť pozvolný) trend, dle kterého cizinci dosahují kladných výsledků čím dál častěji. Obdobně jako v případě negativních rozhodnutí (graf č. 9) jej však lze vysvětlit klesajícím počtem konečných rozhodnutí ryze procesní povahy (graf č. 10), v jehož důsledku se více kasačních stížností „probojuje“ k meritornímu přezkumu. **Uvedená data tudíž vliv institutu nepřijatelnosti na úspěšnost kasačních stížností cizinců či OAMP nenaznačují.** Nutno ovšem říct, že počty stížností se výrazně liší. OAMP kasační stížnost podává, když důvodně předpokládá, že vyhraje, kdežto cizinci podávají kasační stížnosti i za situace, kdy jejich úspěch ve věci nelze očekávat.

## 4. Závěr

Jak tedy ve výsledku zkoumaný § 104a s. ř. s. v našem „testu racionálního zákonodárce“ obstál? Z výše uvedeného je zřejmé, že si bohužel moc dobře nevedl. Netřeba na tomto místě opakovat jednotlivé prezentované údaje. Postačí pouze shrnout dílčí závěry, dle kterých zavedení institutu nepřijatelnosti samo o sobě, bez dalších vlivů dalších významnějších faktorů prakticky nijak nesnížilo nápad kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany a nemělo ani zásadnější vliv na délku řízení před Nejvyšším správním soudem. Rozhodujícími totiž v této souvislosti byly zcela jiné skutečnosti. Podstatně se nesnížil ani objem práce, jež tyto případy vyžadují, neboť náročnost zpracování průměrného spisu ve věcech mezinárodní ochrany se příliš neliší od jiných zhusta prejudikovaných agend (to ostatně potvrzuje i zkušenost autorů působících na pozicích asistentů soudců Nejvyššího správního soudu).

Pokud tedy jediným (zákonodárcem vyřčeným) účelem zavedení institutu nepřijatelnosti bylo odbřemenění Nejvyššího správního soudu, ustanovení § 104a s. ř. s. se zcela minulo účinkem. Na vině je v této souvislosti i poněkud nešťastné načasování, neboť z dostupných údajů plyne, že již v době projednávání novely č. 350/2005 Sb. bylo množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu (ovlivňující bezesporu i počet následných soudních řízení) evidentně na sestupu. Efekt, který institut nepřijatelnosti mohl teoreticky zaznamenat především v letech 2003 a 2004, se tudíž nedostavil.

I kdybychom pak zákonodárci „vnutili“ úmysl ovlivnit úspěšnost kasačních stížností v předmětné agendě, ani tento svého naplnění nedošel. Zjednodušeně k tomu lze konstatovat, že typově prakticky tytéž kasační stížnosti, které byly před účinností novely č. 350/2005 Sb. zamítány, nyní Nejvyšší správní soud pro jejich stereotypnost jako nepřijatelné odmítá.

Při rozličných více či méně formálních debatách k tomuto tématu přitom bývá uváděn ještě jeden důvod přijetí § 104a s. ř. s. (byť opět zákonodárcem nevyjevený). Ten měl totiž být také určitou sondou v otázce možné filtrace kasačních stížností. Bylo prý třeba zjistit, zda je takové nastavení přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu životaschopné. Pokud by § 104a s. ř. s. v mezích vykazoval nadprůměrné výsledky, mohlo by se mu údajně dostat mladší „filtrační sestřičky“ či „filtračního bratříčka“ v jiném odvětví než kasace rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Ty se tak staly jakýmsi „pokusným králíkem“, a to jednak díky jejich dříve výrazně nadprůměrnému množství, jednak také kvůli již poměrně slušné ustálenosti judikatury správních soudů v této oblasti.

Takový postup však považujeme za krajně nešťastný, neboť cílí na jednu z nejcitlivějších agend, kterými se Nejvyšší správní soud vůbec zabývá. Aniž by tím byla snižována závažnost sporů například v oblasti práva sociálního zabezpečení či práva daňového, jež mohou mít do života jednotlivce jistě závažný dopad, ve věcech mezinárodní ochrany (jakkoli jsou žádosti o mezinárodní ochranu instrumentem mnohdy zneužívaným) může jít bez nadsázky i o život. Jakékoli omezování soudního přezkumu se zde tudíž jeví jako nanejvýš nevhodné.

Ačkoli není účelem tohoto příspěvku vyjadřovat se k ústavnosti institutu nepřijatelnosti, pro úplnost dodejme, že dle čl. 43 Listiny základních práv a svobod Česká republika „*poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod*“. Názor, že citované ustanovení zakotvuje základní právo na azyl, sice není každým přijímán, avšak osvojíme-li si jej, pak nelze přehlédnout, že přijetím § 104a s. ř. s. došlo bezesporu ke snížení úrovně jeho procedurální ochrany. A můžeme se jen dohadovat, k jakému výsledku by se dobral Ústavní soud, pokud by se v rámci případného přezkumu ústavnosti předmětného ustanovení rozvzpomněl na svůj – dnes již poněkud zaprášený – nálezný ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb.

(tzv. „konkursní nález“), ve kterém zákaz takového snížení úrovně procedurální ochrany základního práva vyslovil.<sup>28</sup>

Vraťme se však závěrem ještě jednou k otázce položené v samém titulu tohoto příspěvku. Představuje nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s. smysluplný krok zákonodárce nebo je oním pomyslným kanónem na vrabce? Vzhledem k výše uvedenému jistě nepřekvapí, že autoři v něm mnoho smyslu nevidí, neboť nenaplnil kýžený účel. Zamyslíme-li se přitom nad významem uvedeného rčení, můžeme jej chápat hned ve dvou rovinách (byť v obou případech vyjadřuje v podstatě totéž, tj. užití nepřiměřených prostředků vůči zamýšlenému cíli):

Vrabce tak můžeme vidět na jedné straně jako cosi malého či nepatrného, což odpovídá relativně marginálnímu charakteru agendy mezinárodní ochrany v činnosti Nejvyššího správního soudu. Je přitom zcela legitimní se v této souvislosti ptát: opravdu potřebujeme zvláštní procesní institut kvůli zhruba pěti až deseti takovýmto věcem, které každý soudce tohoto soudu dostane ročně na stůl?

Věříme, že nikoli.

Na straně druhé je vrabec v souboji s dělovou koulí zpravidla tím slabším a prohrávajícím, neprojeví-li dostatečnou míru obratnosti a důvtipu. Stejně tak i cizinci pobývající v hostitelském státě tahají vůči veřejné moci zpravidla za kratší konec provazu. To je však problém, který sebelepší procesní úprava sama nevyřeší. Stát nejspíše vždy bude mít vůči cizinci sílu kanónu. Ale i zde se ptáme: když už takový kanón máme a používáme, musíme jej místo obyčejné olovené koule ládovat šrapnelem?

I v této souvislosti věříme, že nikoli.

## Zdroje

### Právní předpisy

- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Zákon č. 103/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

---

<sup>28</sup> Ústavní soud doposud s odkazem na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 1. 1970, *Delcourt proti Belgii*, stížnost č. 2689/65, Series A 11, setrvává na názoru, dle kterého čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nenutí smluvní státy, aby vytvářely odvolací nebo kasační soudy. Až na zcela výjimečné případy zneužití správního uvážení tak „z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže“ (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06, a obdobně také následná usnesení ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 778/07, ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 2217/07, ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07, ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. III. ÚS 2135/08, ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1850/09, ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 3339/10, ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2283/11, ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. III. ÚS 3920/11, ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. I. ÚS 1405/13, ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3039/13, a ze dne 8. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 1637/14). Přezkum ústavnosti § 104a s. ř. s. však nebyl doposud předmětem jeho náleзовé judikatury.

a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

- Vyhláška č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících.

#### Judikatura

- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, Pl. ÚS 41/02, č. 98/2004 Sb.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 778/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 2217/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. III. ÚS 2135/08.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1850/09.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 3339/10.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2283/11.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. III. ÚS 3920/11.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. I. ÚS 1405/13.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3039/13.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 1637/14.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, čj. 8 Azs 5/2006-30.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 1. 1970, *Delcourt proti Belgie*, stížnost č. 2689/65, Series A 11.

#### Elektronické zdroje

- Statistiky: Mezinárodní ochrana [online]. Ministerstvo vnitra [cit. 10. 9. 2014] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>.
- Informační systém Nejvyššího správního soudu (ISNSS).
- CJEU [online]. European Database of Asylum Law [cit. 26. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/tags/cjeu>.

#### Literatura

- FILIPOVÁ, J. Mezinárodní ochrana v rozhodovací činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. In *Dny práva – 2010 - Sborník příspěvků*. 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 2010.
- STENTZ, S. Improving Weighted Caseload Studies in Limited Jurisdiction Courts. *Justice System Journal*, Vol. 13, Issue. 3, 1988.
- Přednáška Johna Clifforda Wallace na konferenci Nejvyššího soudu k problematice délky soudního řízení v Brně (24. 9. 2014).

#### Ostatní

Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk 882/0, 4. volební období).

\* \* \*