

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **S. T.**, zastoupeného opatrovníkem Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M, advokátem, se sídlem Helénská 4/1799, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. dubna 2015, č. j. OAM-113/LE-LE05-NV-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. června 2015, č. j. 4 A 39/2015 – 18,

### t a k t o :

- I. Řízení **se zastavuje**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému opatrovníku žalobce, advokátu Mgr. Bc. Filipu Schmidtovi, LL.M, se sídlem Helénská 4/1799, Praha 2, **se nepřiznává** odměna a náhrada výdajů v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení případu

[1] Žalobce se dne 27. dubna 2015 v 00.45 hodin dostavil na přepážku pasové kontroly na mezinárodním letišti Praha – Ruzyně, terminál 1. Policistům inspektorátu cizinecké policie se při hraniční kontrole při vstupu na území prokázal neplatným cestovním pasem Šrilanské demokratické socialistické republiky č. X znějícím na jméno žalobce, který obsahoval neoprávněně provedené změny. Po vyhodnocení žalobcova cestovního dokladu se ukázalo, že cestovní pas je pravý, avšak byl neoprávněně pozměněn vlepením padělaného schengenského víza Italské republiky.

[2] S žalobcem bylo téhož dne zahájeno správní řízení za účelem správního vyhoštění, během něhož však žalobce v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha požádal o mezinárodní ochranu. V žádosti a v rámci pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu žalobce uvedl, že na Šrí Lance nemůže žít, neboť jej armáda obviňuje z napomáhání LTTE (organizace Tygři osvobození tamilského Ílamu, povětšinou zvaná jen Tamilští tygři, pozn. Nejvyššího správního soudu) a podpory strany EPDP (Tamilská lidová demokratická strana). V souvislosti s napomáháním LTTE jej armáda vždy zadrží a odveze do vojenského tábora, kde jej vyslýchá a obviňuje ze spolupráce s LTTE. Obdobného obtěžování ze strany armády se žalobce obával i v případě návratu do země původu, neboť pro LTTE musel před lety pracovat jako ošetřovatel. Současné

žalobce uvedl, že se po návratu obává nebezpečí v souvislosti s tím, že cestoval na základě neplatného víza. Žalobce dále konstatoval, že Česká republika není jeho cílovým státem a že chce odejít do Německa či do Francie, kde žijí jeho příbuzní. Později upřesnil, že nejprve by byl krátkodobě u přítelkyně, která pobývá v Itálii, a až poté by chtěl odcestovat za příbuznými, nejraději do Francie.

[3] Dne 29. dubna 2015 žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím nepovolil žalobci vstup na území podle § 73 odst. 4 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v rozhodném znění, jelikož se žalobce prokázal pozměněným dokladem totožnosti. Žalovaný v rozhodnutí též uvedl, že žalobce není zranitelnou osobou ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu, neboť v žádosti o mezinárodní ochranu ani při pohovoru neuvedl žádnou skutečnost, která by tomu nasvědčovala.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného o nepovolení vstupu na území žalobce brojil žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), v níž tvrdil, že je zranitelnou osobou podle § 73 odst. 7 zákona o azylu, protože byl na Šrí Lance obětí únosu a mučení ze strany LTTE a později též mučení ze strany armády, která jej podezírala ze spolupráce s LTTE. Městský soud žalobu shledal nedůvodnou a rozsudkem č. j. 4 A 39/2015 - 18 ze dne 2. června 2015 ji zamítl. Žalovaný podle městského soudu postupoval v souladu s § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V řízení o žádosti o mezinárodní ochranu žalobce totiž vůbec nezmínil, že byl unesen a mučen členy organizace LTTE. Zmiňoval pouze zadržení a bití ze strany armády a také zbití a spálení motorky v roce 2008 či 2009 osobami z konkurenční politické strany. V průběhu správního řízení žalobce rovněž vůbec neuváděl, že by na jeho těle měly být zřejmé stopy fyzického násilí. Žalovaný tak podle městského soudu správně vyhodnotil veškeré skutečnosti uvedené žalobcem, přičemž mu nelze klást k tíži nezohlednění skutečností žalobcem nesdělených.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti výše uvedenému rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“), resp. jeho jménem Organizace pro pomoc uprchlíkům, která jej zastupovala v řízení před městským soudem, dne 7. července 2015 blanketní kasační stížnost spojenou s žádostí o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce.

[6] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 10. července 2015, č. j. 6 Azs 159/2015 - 8 stěžovateli nejprve ustanovil zástupce, a to advokáta Mgr. Bc. Filipa Schmidta, LL.M. Následně se Nejvyšší správní soud z výpisu evidence žadatelů o azyl dozvěděl, že stěžovatel byl dne 25. května 2015 přemístěn z Příjímacího střediska letiště Praha do Pobytového střediska v Kostelci nad Orlicí, které však 2. června 2015, tj. v den vydání napadeného rozsudku městského soudu, svévolně opustil. Ředitelství služby cizinecké policie i odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra k dotazu Nejvyššího správního soudu uvedly, že jim místo pobytu stěžovatele není známo. Zástupce stěžovatele, ustanovený Nejvyšším správním soudem, v mezidobí doplnil důvody kasační stížnosti.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu mimo jiné navrhl, aby soud řízení zastavil podle § 33 písm. b) zákona o azylu, neboť místo pobytu žalobce nelze zjistit; žalovaný poznamenal, že vlastní řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo v této souvislosti podle § 25 písm. d) zákona o azylu k datu 15. července 2015 pravomocně zastaveno. Zástupce stěžovatele v replice k vyjádření žalovaného sdělil, že místo pobytu stěžovatele není známé ani jemu, což ovšem nebrání věcnému projednání kasační stížnosti. Neznámý pobyt stěžovatele není podle § 47 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

pokračování

pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), důvodem k zastavení řízení. Podle zástupce stěžovatele se neuplatní ani speciální procesní úprava v § 32 a § 33 zákona o azylu, neboť rozhodnutí o nepovolení vstupu není rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 zákona o azylu.

[8] Nejvyšší správní soud s ohledem na zjištění, jež v řízení učinil, usnesením č. j. 6 Azs 159/2015 - 46 ze dne 1. října 2015 zprostil Mgr. Schmidta zastupování stěžovatele, a to navzdory tomu, že usnesení o jeho ustanovení nenabýlo technicky vzato právní moci, neboť bylo doručeno toliko ustanovenému zástupci, nikoli stěžovateli, jenž byl již v tu dobu neznámého pobytu. Nejvyšší správní soud tak postupoval v zájmu přehlednosti a právní jistoty a i s ohledem na skutečnost, že Mgr. Schmidt jako ustanovený zástupce v řízení dosud vystupoval a činil jménem stěžovatele procesní úkony. Současně Nejvyšší správní soud přiznal Mgr. Schmidtovi odměnu a náhradu výdajů jako ustanovenému zástupci za dosavadní úkony právní služby. Konečně citovaným usnesením ustanovil tutěž osobu – Mgr. Schmidta – podle § 29 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s. opatrovníkem stěžovatele jakožto osobu neznámého pobytu.

### III. Důvod pro zastavení řízení

[9] Nejvyšší správní soud se – s ohledem na učiněná zjištění i výslovný návrh žalovaného - nejprve zabýval otázkou, zda lze v rámci soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného o nepovolení vstupu na území podle § 73 odst. 4 písm. b) zákona o azylu aplikovat ustanovení částí první hlavy IV zákona o azylu, jmenovitě § 33 písm. b), podle něhož soud řízení zastaví, jestliže nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany (žalobce).

[10] Šestý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že podle zmíněného ustanovení lze řízení zastavit, a neshledal přitom důvod, aby se nejprve obrátil na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, neboť uvedenému postupu nebrání ani dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu.

[11] O věci uvážil Nejvyšší správní soud takto.

[12] Hlava IV zákona o azylu je uvozena nadpisem „*Přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany soudem*“. Ustanovení § 32 zákona o azylu speciálně upravuje některé aspekty žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany včetně lhůty pro podání žaloby, odkladného účinku či místní příslušnosti soudu. Ustanovení § 33 zákona o azylu pak zakotvuje zvláštní důvody zastavení soudního řízení.

[13] Nejvyšší správní soud se k otázce možnosti aplikace § 33 zákona o azylu ve vztahu k řízení o povolení vstupu na území zatím přímo nevyjadřoval. V usnesení ze dne 15. prosince 2009, č. j. Nad 28/2009 - 33, na půdorysu sporu mezi Městským soudem v Praze a Krajským soudem v Praze o určení místní příslušnosti pro rozhodování o žalobě proti nepovolení vstupu na území, Nejvyšší správní soud tehdy zaujal právní názor, podle něhož § 32 odst. 4 (v dnes účinném znění § 32 odst. 3) nelze aplikovat v procesu soudního přezkumu rozhodnutí o nepovolení vstupu na území podle § 73 odst. 4 zákona o azylu. Opřel se o argument, že hlava IV části první zákona o azylu upravuje soudní přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, přitom výčet rozhodnutí spadajících pod pojem rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je obsažen v § 2 odst. 12 (v dnes účinném znění v § 2 odst. 15 zákona o azylu). Nejvyšší správní soud označil tento výčet za taxativní a konstatoval, že rozhodnutí o nepovolení vstupu na území České republiky ve výčtu není obsaženo, a nelze je proto považovat za rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Dalším argumentem Nejvyššího

správního soudu v usnesení č. j. Nad 28/2009 - 33 byla skutečnost, že ustanovení § 73 odst. 5 zákona o azylu obsahuje vlastní speciální úpravu soudního přezkumu rozhodnutí o nepovolení vstupu na území.

[14] Vyloučení aplikace § 32 odst. 4 (v dnes účinném znění § 32 odst. 3), resp. celé hlavy IV části první včetně § 33 zákona o azylu v souvislosti s řízením o povolení vstupu na území tedy bylo v usnesení č. j. Nad 28/2009 - 33 založeno na systematickém a textuálním výkladu relevantních ustanovení zákona o azylu. Při pohledu na legislativní historii relevantních ustanovení zákona o azylu se však tento závěr jeví nejistým. Ustanovení § 73 odst. 4 zákona o azylu, které upravuje řízení o povolení vstupu jako samostatné řízení odlišné od řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, bylo do zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 379/2007 Sb., která reagovala na nutnost transpozice směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice). Podle původního vládního návrhu zákona č. 379/2007 Sb. (dostupný z [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) se mělo o povolení vstupu na území v případě tzv. letištního řízení rozhodovat současně s rozhodnutím o žádosti o udělení mezinárodní ochrany ve lhůtě 4 týdnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem (viz čl. II bod 49 návrhu zákona č. 379/2007 Sb.). Ostatně ani procedurální směrnice nepředpokládala oddělení rozhodování povolení vstupu od rozhodování o udělení mezinárodní ochrany (viz též LUPAČOVÁ, Hana. *Povolení vstupu žadatele na území a povinnost setrvat v přijímacím středisku, srovnání institutů a jejich (ne)soulad se směrnicí č. 2005/85/ES*. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Společný evropský azylový systém: zásady do osobní svobody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010). V takovém znění však návrh zákona nebyl přijat, soudě podle debaty v druhém čtení v Poslanecké sněmovně (podrobná rozprava ze dne 24. října 2007) zejména kvůli lidskoprávním závazkům České republiky. Návrh § 73 odst. 4 zákona o azylu byl nakonec přijat ve znění poslaneckého pozměňovacího návrhu (viz část E sněmovního tisku 191/5, dostupný z [www.psp.cz](http://www.psp.cz)), který v určitých aspektech oddělil rozhodování o povolení vstupu od rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a pro vydání rozhodnutí o (ne)povolení vstupu zakotvil lhůtu pěti dnů, a to v zájmu ochrany práva na osobní svobodu. Komentářová literatura k oddělení řízení o povolení vstupu poznamenává, že „zákonodárce zřejmě zapomněl na to, že na řízení o povolování vstupu podle § 73 se nebudou vztahovat procesní pravidla v hlavě III AZ, které se podle systematiky zákona vztahují pouze na řízení o mezinárodní ochraně, do něhož řízení o povolování vstupu zřejmě nespadá (srov. též § 2 odst. 12 AZ).“ (KOSAŘ, David et al. *Zákon o azylu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 457).

[15] Šestý senát Nejvyššího správního soudu však v nyní posuzované věci dospěl k závěru, že závěry vyslovené v usnesení č. j. Nad 28/2009 - 33 nebrání tomu, aby na soudní přezkum rozhodnutí o nepovolení vstupu na území (včetně řízení o kasační stížnosti) bylo aplikováno ustanovení § 33 zákona o azylu, zakotvující důvody pro zastavení řízení. Usnesení č. j. Nad 28/2009 - 33 se totiž jednak přímo nevyslovuje k aplikovatelnosti § 33 zákona o azylu, jednak, a to je podstatné, od vydání usnesení č. j. Nad 28/2009 - 33 došlo ke změně právní úpravy, a sice k novelizaci § 8 zákona o azylu, jíž bylo řízení o povolení vstupu zařazeno pod pojem „řízení o mezinárodní ochraně“.

[16] Konkrétně bylo zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, novelizováno mimo jiné ustanovení § 8 písm. a) zákona o azylu, systematicky zařazené v hlavě III nazvané „Řízení o mezinárodní ochraně“. Zákonodárce chtěl nejasnost zmiňovanou komentářem k zákonu o azylu, která měla důsledky nejen pro aplikace pravidel hlavy III, ale i hlavy IV, vyjasnit a do citovaného ustanovení nově zařadil i řízení o povolení vstupu na území osobám, které učinily prohlášení o mezinárodní ochraně. Důvodová zpráva k zákonu

pokračování

č. 427/2010 Sb. k tomu uvádí: „*Rozšiřuje se příslušnost ministerstva k vedení dalších typů specifických řízení, vedených v souvislosti s řízením o mezinárodní ochraně. Nové typy řízení nebyly oproti jiným typům řízení, detailně uvedeným, doposud zahrnuty mezi řízení ve věci mezinárodní ochrany, čímž zákon vzbuzoval pochybnosti o tom, zda se na jejich řízení aplikuje zákon o azylu či správní řád jako norma obecná. Z toho důvodu je třeba i tato řízení do výčtu tohoto paragrafu zahrnout.*“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).

[17] Vedle toho, § 32 odst. 3 zákona o azylu, jenž je součástí hlavy IV nazvané „*Přezkum rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany soudem*“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem), obsahuje ustanovení o zvláštní místní příslušnosti soudu pro řízení o žalobě podané žadatelem o udělení mezinárodní ochrany (žalobcem), který je k pobytu hlášen v přijímacím středisku na mezinárodním letišti (§ 73), a – zrcadlově – § 73 odst. 8, upravující řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti – vylučuje pro toto řízení uplatnění § 32 odst. 5 zákona o azylu, tudíž vychází z předpokladu, že jinak je ustanovení § 32, resp. celé hlavy IV (včetně § 33) na toto řízení použitelné.

[18] Jakkoli je tedy právní názor zaujatý v usnesení č. j. Nad 28/2009 - 33 založen primárně na argumentaci ustanovením § 2 odst. 12 (resp. odst. 15 v současném znění) zákona o azylu, který zůstal nezměněn, představuje novelizace § 8 zákona o azylu takovou změnu kontextu celé právní úpravy, která odůvodňuje judikatorní odklon, resp. odlišení, tudíž není splněn předpoklad pro postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[19] Při úvahách o aplikaci § 33 písm. b) zákona o azylu nelze pominout též povahu řízení o povolení vstupu na území, jakož i smysl a účel ustanovení § 33 písm. b) zákona o azylu.

[20] Ustanovení § 73 zákona o azylu sice v důsledku specifické situace, jež nastala v legislativním procesu a která byla popsána výše v odstavci [14], rozlišuje řízení o udělení mezinárodní ochrany a řízení o povolení vstupu na území (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011, č. j. 1 As 16/2011 - 98), nutno však dodat, že se jedná o procedury velmi úzce funkčně a existenčně svázané. Řízení o povolení vstupu totiž vymezuje otázky zbavení a omezení osobní svobody v souvislosti s letištním řízením o udělení mezinárodní ochrany. Současně ze zákona vyplývá, že bez učinění prohlášení o mezinárodní ochraně nelze řízení o povolení vstupu vůbec vést (§ 73 odst. 4 věta třetí zákona o azylu: „*Do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem ministerstvo rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území.*“). Lze tak shrnout, že řízení o povolení vstupu na území je sice relativně samostatnou procedurou, avšak procedurou existenčně a funkčně podmíněnou zahájením řízení o udělení mezinárodní ochrany.

[21] Ustanovení § 33 zákona o azylu navazuje na § 47 písm. c) s. ř. s. a zakotvuje zvláštní důvody pro zastavení soudního řízení. Přijetí těchto zvláštních důvodů Nejvyšší správní soud vysvětlil již v rozsudku ze dne 25. února 2004, č. j. 2 Azs 16/2004 - 45: „*Smyslem ustanovení § 33 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., zákona č. 217/2002 Sb. a zákona č. 519/2002 Sb., je umožnit soudům nezabývat se meritorně azylovými žalobami těch žalobců, kteří již zmizeli ze zorného pole orgánů veřejné moci České republiky a kteří již pravděpodobně nejsou v dosahu jurisdikce České republiky.*“ Zejména ustanovení § 33 písm. b) zákona o azylu tak poskytlo řešení pro případy „zmizení“ žalobců (či stěžovatelů), které způsobovalo, že správní soudy neměly s kým jednat ani komu doručovat (srov. KOSAR, David et al. *Zákon o azylu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 354). Později Nejvyšší správní soud konstatoval, že zastavení řízení je při naplnění podmínek § 33 zákona o azylu nejen možností, nýbrž povinností soudu. Nastoupení některého z důvodů podle § 33 zákona o azylu totiž vylučuje, aby soud ve věci meritorně rozhodoval (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2008, č. j. 3 Azs 40/2008 - 67).

[22] Situace, v níž žalobce či stěžovatel zmizí ze zorného pole orgánů veřejné moci České republiky, je v případě soudního přezkumu rozhodnutí o nepovolení vstupu na území srovnatelně problematická jako v případě přezkumu samotného rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany. Nyní projednávaná věc je charakteristická tím, že pobyt stěžovatele je neznámý a stěžovatel je nedosažitelný i pro ustanoveného zástupce (ostatně stěžovatel „zmizel“ již 2. června 2015 a i kasační stížnost včetně žádosti o ustanovení právního zástupce za něj podala Organizace pro pomoc uprchlíkům o měsíc později na základě původní plné moci omezené pro řízení před městským soudem). V kasační stížnosti přitom nebyly dostatečně vymezeny stížnostní body, a proto byl stěžovatel vyzván k odstranění těchto vad. Je přitom zřejmé, že za účelem formulace stížnostních bodů je nezbytná osobní součinnost stěžovatele s právním zástupcem. Po ustanoveném právním zástupci totiž jistě nelze požadovat, aby bez osobního kontaktu se stěžovatelem sám vyhledával a domýšlel důvody kasační stížnosti (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2005, č. j. 3 Azs 196/2005 - 50, č. 708/2005 Sb. NSS).

[23] V tomto smyslu je nyní řešená věc odlišná i od případů, kdy žadatel o povolení vstupu byl již přemístěn na území republiky nebo kdy oprávněně vstoupil na území jiného státu [srov. § 33 písm. c) zákona o azylu *a contrario*]. Podle Nejvyššího správního soudu v takových případech neodpadá předmět řízení a je třeba věcně rozhodnout, neboť pro žalobce (stěžovatele) může být významná i samotná aposteriorní deklarace (ne)zákonnosti rozhodnutí žalovaného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011, č. j. 1 As 16/2011 - 98), samozřejmě jen v situaci, kdy na tom má sám zájem. V nyní řešené věci je však problém ložen odlišně. Kasační stížnost byla podána blanketně, tj. s vadami, které způsobují její neprojednatelnost. Stěžovatel ještě před jejím podáním svévolně opustil pobytové středisko a je neznámého pobytu, v důsledku čehož původně ustanovenému zástupci nezbylo než za stěžovatele „domyslet“ důvody kasační stížnosti z vlastní iniciativy. To je ovšem podle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu nepřipustné. Šestý senát přitom neshledal žádný důvod, který by bránil vztažení závěrů vyslovených v souvislosti s přezkumem samotného rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany (výše odkazovaný rozsudek č. j. 3 Azs 196/2005 - 50) na přezkum rozhodnutí o nepovolení vstupu. I v nyní posuzované věci totiž byla s ohledem na povahu souzené věci pro doplnění kasační stížnosti nezbytná součinnost se stěžovatelem. Pouze stěžovatel sám mohl svému zástupci osvětlit, proč je třeba jej považovat za tzv. zranitelnou osobu ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu, sdělit informace o tvrzeném mučení a vysvětlit, z jakého důvodu tyto informace neuvedl v řízení před správním orgánem.

[24] Smysl a účel § 33 písm. b) zákona o azylu a úzké sepětí řízení o povolení vstupu na území s řízením o udělení mezinárodní ochrany potvrzují závěr, že ustanovení § 33 písm. b) je aplikovatelné i v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o nepovolení vstupu. Rozhodnutí o povolení vstupu se sice s konečnou platností nevyslovuje k samotnému udělení či neudělení mezinárodní ochrany, rozhoduje se jím však o otázce zbavení osobní svobody. Řízení o povolení vstupu na území proto nepředstavuje žádné odvozené či pouze související řízení; jedná se o integrální součást rozhodování o mezinárodní ochraně (v širším smyslu slova) v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, které je formálně samostatné jen z důvodů vazby na čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), zejm. požadavku čl. 5 odst. 4 Úmluvy na urychlený přezkum zákonitosti zbavení svobody (blíže viz odstavce [14] a [25] tohoto usnesení) a jež časově vlastnímu řízení o udělení mezinárodní ochrany (v užším smyslu) předchází. Vyloučení aplikace § 33 písm. b) zákona o azylu na přezkum rozhodnutí o nepovolení vstupu by vedlo k absurdním závěrům, v jejichž důsledku by správní soudy musely vést řízení i s žalobcem (stěžovatelem), který je neznámého pobytu a není možné jej kontaktovat za účelem odstranění vad žaloby či kasační stížnosti. Takové řízení by pak bylo vedeno toliko „pro řízení samotné“. Absurdita tohoto závěru by se plně manifestovala v situaci, kdy by soudní řízení o přezkumu rozhodnutí ve věci žádosti o mezinárodní ochranu bylo

pokračování

podle § 33 písm. b) zákona o azylu zastaveno, zatímco řízení o soudním přezkumu rozhodnutí o nepovolení vstupu téže osoby na území České republiky by muselo běžet dále.

[25] Je nabíledni, že úprava § 73 odst. 5 zákona o azylu není komplexní a nevyklučuje aplikaci ustanovení části první hlavy IV zákona o azylu. Ustanovení § 73 odst. 5 zákona o azylu je speciálním ustanovením, které obsahuje pravidla směřující k urychlení soudního přezkumu rozhodnutí o nepovolení vstupu ve vazbě na čl. 5 odst. 4 Úmluvy (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 427/2010 Sb. a dokumentaci vztahující se k výkonu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Rashed proti České republice*, zejm. *Communication de la République tchèque concernant l'affaire Rashed contre République tchèque (requête n° 298/07)*, dostupné z: <https://wcd.coe.int>). Zakotvení speciálních pravidel pro soudní přezkum rozhodnutí o nepovolení vstupu samo o sobě nevyklučuje použití obecných pravidel v části první hlavě IV, které nejsou § 73 zákona o azylu upraveny (jako např. zastavení řízení).

[26] Závěru o aplikovatelnosti § 33 zákona o azylu na řízení o proti rozhodnutí o nepovolení vstupu nebrání ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, č. 1459/2008 Sb. NSS, podle něhož žaloba směřující proti nepovolení vstupu na území není žalobou ve věci mezinárodní ochrany. Rozsudek devátého senátu totiž tento závěr zmínil ve vztahu k vymezení věci s přednostním režimem vyřizování věcí ve správním soudnictví (§ 56 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 31. prosince 2011), nikoliv ve vztahu k části první hlavě IV zákona o azylu. Zejména je však rozsudek devátého senátu vázán ke staré právní úpravě § 73 zákona o azylu účinné do 20. prosince 2007, podle níž ke zbavení osobní svobody cizince v souvislosti s letištním řízením o mezinárodní ochraně docházelo přímo ze zákona, nikoliv rozhodnutím. Nutně tak za staré právní úpravy nemohlo jít o rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, neboť neexistovalo žádné rozhodnutí. Závěry tohoto rozsudku se neuplatní i s ohledem na odlišný kontext právní úpravy v důsledku pozdější novelizace provedené zákonem č. 427/2010 Sb., jak bylo ozřejmeno výše ve vztahu k usnesení č. j. Nad 28/2009 - 33.

[27] Šestý senát Nejvyššího správního soudu v těchto souvislostech nepřehlédl ani usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. ledna 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 - 69, č. 3181/2015 Sb. NSS, v němž byla řešena otázka, zda lze použít institut nepřijatelnosti podle § 104a s. ř. s. na kasační stížnosti proti rozhodnutím krajského soudu o žalobách proti rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Rozšířený senát dospěl k závěru, že nikoliv. Při té příležitosti uvedl, že ve věcech, „*kde jde o omezení osobní svobody žadatele o mezinárodní ochranu, je třeba zachovat vysoký standard soudní ochrany včetně plnobodnotného přístupu k opravným prostředkům.*“ (odstavec 25). V odstavci 26 rozšířený senát dodal, že „*pojem kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany použitý v § 104a odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že dopadá pouze na kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, kterými se končí řízení o žalobách proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona o azylu.*“

[28] Závěry šestého senátu Nejvyššího správního soudu nejsou s citovaným názorem rozšířeného senátu nijak v rozporu, neboť neomezují přístup cizince brojícího proti nepovolení vstupu k soudu a ke kasačnímu přezkumu soudního rozhodnutí. Závěr šestého senátu se dotýká až důvodů pro zastavení řízení, tedy ukončení soudního řízení, které logicky předpokládá prvotní otevření přístupu k soudnímu přezkumu. Nic na tom nemění ani skutečnost, že se rozšířený senát při vymezení institutu nepřijatelnosti vyslovil i k pojmu „ve věcech mezinárodní ochrany“. Rozšířený senát při té příležitosti uvedl, že pojem „ve věcech mezinárodní ochrany“ užitý v § 104a s. ř. s. odpovídá pojmu „rozhodnutí ministerstva ve věcech mezinárodní ochrany“ obsažený v § 2 odst. 15 zákona o azylu. Z toho však nutně neplyne, že „žadatelem o udělení mezinárodní ochrany“ ve smyslu § 33 je pouze žadatel o udělení vlastní mezinárodní ochrany, a nikoli již „žadatel o vstup na území České republiky“, což se automaticky pojí v jedno, nadto

ani nějakou samostatnou „žádost o povolení vstupu na území“ zákon o azylu zcela logicky nepředpokládá (srov. § 73 odst. 4 věta třetí zákona o azylu).

[29] Závěr o přípustnosti aplikace § 33 písm. b) zákona o azylu v soudním řízení o přezkumu rozhodnutí o nepovolení vstupu na území (včetně řízení o kasační stížnosti) pak není v rozporu ani s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu týkající se čl. 5 odst. 5 Úmluvy, podle něhož má každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, nárok na odškodnění. Nepovolení vstupu na území je spojeno se zbavením osobní svobody žadatele (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva za dne 27. listopadu 2008, *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07). Ústavní soud přitom v návaznosti na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Smatana proti České republice* (ze dne 27. září 2007, stížnost č. 18642/04) judikoval, že o zásahu do základního práva na osobní svobodu je třeba rozhodnout i v případech, kdy omezení osobní svobody již netrvá (stanovisko Ústavního soudu ze dne 6. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS-st. 25/08, ST 25/49 SbNU 673; náleží Ústavního soudu ze dne 17. května 2011, sp. zn. IV. ÚS 3294/09, N 93/61 SbNU 447). I ve vztahu k těmto rozhodnutím je však třeba poukázat na zásadní odlišnost nyní řešeného případu. Ve věcech řešených Ústavním soudem i Evropským soudem pro lidská práva se stěžovatelé aktivně domáhali svých práv a trvali na soudním přezkumu. Stěžovatel v nyní řešené věci oproti tomu svévolně opustil pobytové středisko dokonce ještě před tím, než se spojil se svým ustanoveným zástupcem; zřejmě ani sám neví, že v jeho případě byla nějaká kasační stížnost podána. Je proto třeba zdůraznit, že šestý senát Nejvyššího správního soudu nespatřuje důvod pro zastavení řízení o kasační stížnosti v tom, že již bezprostředně netrvá přímý zásah do stěžovatelova práva na osobní svobodu, nýbrž v tom, že je stěžovatel neznámého pobytu, pročež se nelze domoci jeho elementární procesní součinnosti. Případné zastavení řízení o kasační stížnosti proto nelze vnímat jako „trest“ za svévolné opuštění pobytového střediska, nýbrž jako praktický důsledek stěžovatelovy nepřítomnosti a nemožnosti zprostředkování informací o důvodech podání kasační stížnosti jemu ustanovenému zástupci, resp. opatrovníkovi.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[30] Vzhledem k tomu, že nelze zjistit místo pobytu stěžovatele, Nejvyšší správní soud řízení o jeho kasační stížnosti podle § 33 písm. b) zákona o azylu, ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s. zastavil. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno. Ustanovenému opatrovníkovi Nejvyšší správní soud odměnu a náhradu hotových výdajů již nepřiznal, neboť v této procesní roli již žádné úkony nečinil a podle obsahu spisu mu ani žádné náklady spojené s výkonem funkce opatrovníka nevznikly.

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

V Brně dne 20. října 2015

JUDr. Petr Průcha  
předseda senátu