

Pl.ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009

9/2010 Sb.

N 250/55 SbNU 415

K délce lhůty pro podání správní žaloby v případě řízení ve věci mezinárodní ochrany

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické ze dne 1. prosince 2009 sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona 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, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení (nález byl vyhlášen pod č. 9/2010 Sb.).

Výrok

Ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona 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, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci, argumentace navrhovatele

1. Dne 1. července 2009 obdržel Ústavní soud návrh na zrušení části zákona 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, (dále jen "zákon o azylu"), a to konkrétně § 32 odst. 2 písm. a) zakotvujícího sedmidenní lhůtu k podání správní žaloby proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro ty případy, kdy byla tato žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

2. Navrhovatel uvedl, že u něho pod spisovou značkou 1 Azs 72/2008 probíhá řízení o kasační stížnosti ukrajinského státního příslušníka směřující proti usnesení Krajského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná. Rozhodnutí ministerstva bylo kasačnímu stěžovateli doručeno dne 3. 3. 2008. Dne 5. 3. 2008 je napadl žalobou, v níž mimo jiné uvedl, že není schopen ji řádně sestavit sám, a proto žádá o ustanovení zástupce pro soudní řízení, který by jeho podání doplnil. Krajský soud vyhověl a usnesením ze dne 1. 4. 2008 stěžovateli ustanovil zástupkyni; oba pak vyzval, aby ve lhůtě do 5 dnů od doručení výzvy žalobu řádně doplnili, a poučil je o následcích nesplnění výzvy. Toto usnesení bylo zástupkyni stěžovatele doručeno dne 3. 4. 2008. Dne 10. 4. 2008 byla žaloba doplněna. Dne 23. 4. 2008 krajský soud žalobu odmítl s tím, že stanovená pětidenní lhůta uplynula již dne 8. 4. 2008. V následné kasační stížnosti stěžovatel namítal, že byla-li zmiňovaná výzva doručena jeho zástupkyni ve čtvrtek dne 3. 4. 2008, končila pětidenní lhůta v úterý 8. 4. 2008. Vzhledem k tomu, že se ustanovená zástupkyně nemohla během tak krátké doby se stěžovatelem osobně setkat a ani nemohla znát obsah spisu, byla soudem stanovená lhůta k doplnění žaloby nesplnitelná.

3. Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 32 odst. 2 písm. a) nelze vyložit ústavně konformně tak, aby stěžovatel nebyl krácen v právu na soudní ochranu, obrátil se na Ústavní soud s návrhem na jeho zrušení.

4. Ačkoliv zákon o azylu neobsahuje kompetenční výluky, již by ze soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro zjevnou nedůvodnost vyjímaly, činí uvedené ustanovení vzhledem k velmi krátké lhůtě k podání žaloby dle Nejvyššího správního soudu soudní ochranu neúspěšných žadatelů neúčinnou. Základní právo garantované čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen "Listina") je pak přiznáváno toliko iluzorně. Lhůta sama o sobě se sice jako ústavně nekonformní jevit nemusí, ovšem její ústavnost je třeba hodnotit v procesu její aplikace, v kontextu s normami navazujícími, jakož i sociálními souvislostmi, do nichž je zasazena.

5. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že správní soudnictví, v jehož režimu soudní přezkum žádostí o udělení mezinárodní ochrany probíhá, ovládá zásada dispoziční a zásada koncentrace řízení. To mimo jiné znamená, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body žalobce může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 soudního řádu správního). Její zmeškání nelze prominout (§ 72 odst. 4 soudního řádu správního). Existence takto striktně pojímané koncentrace řízení je ve správním soudnictví kompenzována obecnou dvouměsíční lhůtou k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce taktéž pravidelně prošel dvouinstančním správním řízením a napadá rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Zákon o azylu však do takto koncipovaného systému zasahuje speciální úpravou, která vytváří jednoinstanční správní řízení o žádosti o mezinárodní ochranu a stanoví podstatně kratší lhůty k podání žalob proti rozhodnutím v těchto věcech. Právě kombinace této krátké lhůty a obecných pravidel správního soudnictví vede v konečném efektu k omezení práva na soudní ochranu.

6. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na postavení, v jakém se většina žadatelů nachází. Jde zpravidla o osoby bez znalosti či jen s minimální znalostí českého jazyka a českého kulturního a právního prostředí. Je-li jejich žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, vydá Ministerstvo vnitra rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení. Po jeho doručení mají již jen 7 dnů na podání žaloby. V tak krátké době je velmi obtížné žalobu kvalifikovaně zpracovat. Žadatelé jsou navíc zpravidla odkázáni na pomoc nevládních organizací nebo ex offo ustanovených právních zástupců. Každopádně ustanovený zástupce má na rozšíření žaloby již pouze tolik dní, kolik jich ze zákonné sedmidenní lhůty, která počala běžet doručením správního rozhodnutí, zbývá. Tak v konkrétním případě nyní řešeném Nejvyšším správním soudem to bylo jen 5 dní, z toho tři pracovní, ale v případech jiných to může být ještě méně dnů. Přitom je třeba uvážit čas potřebný ke kontaktování žadatele, případně obstarání tlumočníka, nastudování případu a přípravě argumentace. Důsledky pro praxi jsou takové, že žadatelé v mnoha případech v předepsané lhůtě řádnou žalobu podat nestačí, eventuálně ano, ale nedostatek času na zpracování se nutně odrazí v její kvalitě.

7. Situaci nelze s ohledem na výše zmíněnou striktně pojímanou koncentrační zásadu napravit výkladem, podle něhož má soud možnost či dokonce povinnost stanovit pro rozšíření žaloby lhůtu delší. Jakkoli benevolentně totiž ve své judikatuře vykládá pojem "žalobní bod", jeho existenci nelze dovozovat např. z blanketních žalob, které právě v případě neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu nejsou výjimečné.

8. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že stávající sporná sedmidenní lhůta byla do azylového zákona zavedena novelou účinnou od 1. 1. 2003. Motivem zavedení restriktivní úpravy, jak vyplývá z důvodové zprávy, bylo zrychlení azylového řízení v případech, kdy žadatel podmínky zjevně nesplňuje, a dále finanční a bezpečnostní důvody; Nejvyšší správní soud se domnívá, že dalším důvodem byla i potřeba reagovat na výrazný nárůst počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v letech na přelomu století, vyvolávající obavu ze zahlcení dotčených orgánů. Každopádně podle jeho názoru nelze zrychlit proceduru na úkor procesních práv účastníků. Ke zkrácení lhůty není navíc ani důvod zvláštního zájmu, jak je tomu například při soudním přezkumu věcí volebních. Důvodem zkrácení určitě nemohou být finanční aspekty a taktéž nelze žadatele obecně vnímat jako bezpečnostní hrozbu. Navíc od roku 2001 již dochází naopak k soustavnému poklesu počtu žadatelů, dnešní situace je srovnatelná s čísly z počátku 90. let. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že zefektivnění azylové procedury lze dosáhnout i jinými prostředky; jako příklad uvádí praxi některých zemí, které požadavek existence prostředku nápravy řeší existencí zvláštních kvazisoudních tribunálů složených z odborníků na přístěhovaleckou problematiku. Pokud však český zákonodárce volil cestu přezkumu těchto rozhodnutí v režimu soudního řádu správního, v němž je hájení práv a zájmů do značné míry závislé na aktivitě účastníka v momentu podání žaloby, pak jej nemůže současně zbavovat možnosti svá práva efektivně hájit stanovením natolik krátké žalobní lhůty.

II.

Stanovisko účastníků řízení a Ministerstva vnitra

9. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření k obsahu návrhu uvedla, že posuzovaná lhůta byla do azylového zákona zavedena novelou, kterou předložila vláda s tím, že návrh je plně v souladu s mezinárodními závazky, především Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (pozn. red.: vyhlášena pod č. 208/1993 Sb.), a rovněž zpravodaj příslušný tisk uvedl tím, že navrhovaná úprava je v souladu s právem EU. Věci se zabýval výbor pro obranu a bezpečnost a přijal řadu pozměňovacích návrhů, předmětná lhůta však nijak napadena nebyla. Zákon byl pak řádně schválen a vyhlášen. Poslanecká sněmovna se předmětnou lhůtou zabývala znovu v souvislosti s projednáváním vládního návrhu zákona, jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu. Bylo konstatováno, že předmětný tisk, který přinesl nové znění § 32 azylového zákona, je v souladu s Rezolucí o minimálních zárukách pro azylová řízení a respektuje požadavky ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána ve smyslu čl. 10 Ústavy. Ústavněprávní výbor přijal komplexní pozměňovací návrh, do něhož ovšem nepřevzal nové znění § 32 azylového zákona. Tato nepřevzatá část novely azylového zákona byla pak předložena v původním znění v rámci poslaneckého pozměňovacího návrhu jiného zákona a takto byla přijata a vyhlášena. Legislativní sbor jednal v přesvědčení, že přijaté zákony jsou v souladu s ústavním pořádkem. Posouzení ústavnosti úpravy nechává na úvaze Ústavního soudu.

10. Senát Parlamentu České republiky je téhož přesvědčení, totiž že dotčená část azylového zákona je v souladu s ústavním pořádkem i mezinárodními závazky. Ve svém vyjádření k obsahu návrhu uvádí, že cílem několikrát již zmiňované novely azylového zákona mělo být zpřísnění podmínek pro udělení azylu ve smyslu účinnějšího vyloučení případů zneužití tohoto práva. Procesní nástroje (mimo jiné) se tedy měly upravit tak, aby odpovídaly rozmanitému chování žadatelů a vedly k rychlému vyřízení věci. Efektivnější přístup byl dle předkladatele diktován i strmým nárůstem počtu žádostí (v roce 2000 již 8 788 případů, vývoj roku 2001 naznačoval dokonce 20 000 případů). I proto byl rozšířen počet důvodů "zjevné nedůvodnosti", zkrácena lhůta pro správní rozhodnutí (z devadesáti na třicet dnů) či zredukován opravný proces vypuštěním možnosti podat rozklad. Po postoupení návrhu novely Senátu jej projednaly jeho výbory; některé sice doporučily vrátit návrh zákona s pozměňovacími návrhy, které by směřovaly ke zmírnění některých zbytečně přísných podmínek azylového zákona, nicméně přímo nyní zkoumané lhůty se žádný z těchto návrhů netýkal. Taktéž Senát ponechává konečné rozhodnutí na úvaze Ústavního soudu.

11. S ohledem na materii návrhu považoval Ústavní soud za účelné vyžádat navíc stanovisko k obsahu návrhu i od Ministerstva vnitra, které na daném úseku státní správy vykovává svou působnost.

12. Ministr vnitra reagoval na výzvu podrobným vyjádřením. Ministerstvo především zastává od samotného zavedení napadeného ustanovení do právního řádu České republiky názor o jeho souladu s ústavním pořádkem a neztotožňuje se s argumentem navrhovatele, že je nelze vyložit ústavně konformním způsobem. Případ, z něhož posuzovaný návrh Nejvyššího správního soudu vzešel, není prvním případem řešící problematiku lhůt podle zákona o azylu, navrhovatel jen nyní zaujal na věc jiný názor. Tak např. v rozhodnutí sp. zn. 2 Azs 117/2004 z 26. 10. 2004 Nejvyšší správní soud konstatoval, že nesprávným bylo již odmítnutí podání krajským soudem, pokud tento soud nepřihlídl k jeho doplnění po stanovené lhůtě. Ta je totiž lhůtou soudcovskou, a z jejího marného uplynutí tudíž automaticky povinnost nepřihlížet k doplnění pozdějšímu dovozovat nelze. Obdobně v rozhodnutí sp. zn. 9 Azs 1/2009 z 12. 2. 2009 hodnotil Nejvyšší správní soud jako odepření spravedlnosti postup krajského soudu, který odmítl podání pro jeho nedostatky, aniž by zohlednil, že lhůta k jejich odstranění byla vzhledem ke konkrétním překážkám u osoby navrhovatele nereálná. Judikatura tedy dle ministerstva ústavně konformní řešení i bez potřeby do napadeného ustanovení zasahovat nalezla. Z návrhu pak nelze dovodit, proč se navrhovatel musel od tohoto řešení odchýlit.

13. Ve vztahu k právu na soudní ochranu ministerstvo považuje za vhodné vyzvednout jako základní premisu to, že napadené ustanovení zákona o azylu soudní přezkoum označených rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany nezávislým soudem nevylučuje a že zákon o azylu dokonce většinu podaných žalob přiznává odkladný účinek.

14. S odkazem na závěr Ústavního soudu prezentovaný v nálezu sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217) a názory právní teorie ministerstvo popírá v návrhu vyslovený názor, podle něhož představuje rozhodování o žádostech o udělení mezinárodní ochrany rozhodování týkající se základních práv a svobod.

15. Ministerstvo popírá, že sedmidenní lhůta znamená iluzornost práva na soudní ochranu. Tato lhůta se netýká všech žalob ve věcech mezinárodní ochrany, ale jen těch, kde má rychlost řízení za cíl eliminovat případy, které zjevně nemají azylovou podstatu. Jde o případy, které s mezinárodní ochranou nesouvisí, a jen zneužívají azylových nástrojů k jiným účelům, především legalizaci pobytu, k čemuž ovšem slouží mechanismy upravené v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Jen tedy

zatěžují systém, a krátká lhůta je proto namístě. Obdobná úprava vycházející z rozdílné délky lhůt pro jednotlivé azylové procedury je běžná i v jiných zemích EU, např. Německu, Francii, Velké Británii, Belgii apod.; v některých zemích je předmětná lhůta dokonce ještě kratší. Jinak délka lhůty zapadá do kontextu speciálně stanovených lhůt v cizineckém právu; k tomu ministerstvo odkazuje na usnesení sp. zn. I. ÚS 609/01 z 5. 3. 2002 (ve SbNU nepublikováno), v němž se Ústavní soud zabýval ústavností zkrácené 30denní lhůty pro podání správní žaloby proti rozhodnutí podle zákona č. 326/1999 Sb. Obdobně Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 5 As 7/2009 z 16. 4. 2009 konstatoval, že zákonná 10denní lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o vyhoštění cizince, byť je výrazně kratší než lhůta obecná, cizinci uplatnění práva na soudní přezkum takového rozhodnutí excesivním způsobem neztěžuje, neboť lhůty vyvažuje poskytnutím odkladného účinku žalobě. Navíc stanovení kratší lhůty sleduje legitimní cíl v podobě omezení pobytu vyhoštěné osoby jen na dobu nezbytně nutnou. Není tedy v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny ani čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen "Úmluva"). K argumentaci navrhovatele dopady zásady koncentrace řízení na postavení žalobce ministerstvo poukazuje na to, že řešením je ve smyslu závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2170/08 z 12. 5. 2009 (N 117/53 SbNU 473) extenzivní výklad pojmu žalobní bod. Navíc pojetí zásady koncentrace řízení, jak ji prezentuje v návrhu Nejvyšší správní soud, tedy že právnímu zástupci lze poskytnout k doplnění žaloby pouze tolik dní, kolik činí zbytek sedmidenní lhůty pro její podání, je podle názoru ministerstva příliš restriktivní. Dále ministerstvo nesouhlasí s názorem, že v současné době, kdy počty žadatelů klesají, je již posuzovaná úprava zbytečná. Předmětná legislativní změna nebyla motivována prudkým nárůstem agendy, ale snahou zefektivnit řízení a vyloučit případy, kdy je azylový systém pouze zneužíván.

16. Zrušením napadeného ustanovení by dle ministerstva v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy došlo k nežádoucímu odstranění rozdílu mezi zamítnutím žádosti jako zjevně nedůvodné a klasickým řízením. Bylo by to taktéž v rozporu se současným trendem evropského práva, kterému stávající úprava azylové procedury odpovídá. Ministerstvo tedy doporučuje návrh zamítnout.

III.

Dikce napadených ustanovení

17. Ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona o azylu zní: "Ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat žalobu proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná".

IV.

Podmínky aktivní legitimace navrhovatele, ústavní konformita legislativního procesu

18. Návrh podal Nejvyšší správní soud v souvislosti s řízením, které u něho probíhá, přičemž ke zrušení navrhované procesní ustanovení zákona o azylu je jedno z těch, které musí aplikovat. Jeho aktivní legitimace se tak opírá o ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu").

19. Ústavní soud se ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zabýval způsobem přijetí a vydání zákona č. 2/2002 Sb., kterým se mění zákon o azylu a některé další zákony, jímž bylo napadené ustanovení do zákona o azylu vloženo. Z vyjádření obou účastníků, jakož i příslušných webových stránek (www.psp.cz) vyplývá, že Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky návrh projednala jako tisk č. 921. Prvé čtení proběhlo dne 16. 5. 2001, druhé dne 19. 9. 2001 a třetí čtení dne 21. 9. 2001, kdy byl návrh zákona schválen a postoupen Senátu. Ten jej na své 10. schůzi dne 25. 10. 2001 (usnesení č. 189) vrátil dolní komoře s pozměňovacími návrhy, přičemž ze 66 přítomných senátorů hlasovalo 60 pro vrácení, 3 byli proti a 3 se hlasování zdrželi. Dne 27. 11. 2001 na své 43. schůzi Poslanecká sněmovna jednala o návrhu opětovně a schválila jej ve znění schváleném Senátem (usnesení č. 1866); pro hlasovalo z přítomných 168 poslanců 110, proti návrhu 53. Prezident republiky zákon podepsal dne 14. 12. 2001 a dne 7. 1. 2002 byl zákon řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.

20. Ústavní soud konstatoval, že sledovaný zákon byl přijat ústavně konformním legislativním postupem.

V.

Vlastní přezkum

21. Ústavní soud posoudil návrh a z níže uvedených důvodů dospěl k závěru, že ke zrušení napadeného ustanovení zákona o azylu je důvod.

22. Nejprve je třeba připomenout, že Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). V řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů vystupuje v pozici tzv. negativního zákonodárce a jeho úkolem je posoudit ústavnost napadených právních předpisů či jejich vymezených částí, eventuálně posoudit, zda je možno napadené předpisy interpretovat a aplikovat ústavně konformním způsobem. Ústavní soud přitom není oprávněn posuzovat vhodnost, účelnost či doktrinární čistotu právní normy, neboť tato kompetence přísluší vždy jen zákonodárci.

23. Jak tedy vyplynulo z narativní části odůvodnění, stojí Ústavní soud před úkolem posoudit, zda sedmidenní žalobní lhůta dává ještě žalobci reálnou možnost, aby nechal podrobit rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně bezdůvodné kontrole správního soudu, anebo zda délka lhůty k iniciaci řízení činí z práva na soudní přezkum toliko prázdnou proklamaci.

24. Problematikou lhůt a jejich spojitostí s ústavními garancemi se Ústavní soud ve své judikatuře již vícekrát zabýval.

25. Tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) Ústavní soud k pojmu lhůty v obecné rovině konstatoval: "Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety."

26. Rozsah ústavního přezkumu zákonných ustanovení zakotvujících lhůty pak Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 ze dne 6. 6. 2001 (N 84/22 SbNU 205; 279/2001 Sb.), kde uvedl: "Poslání Ústavního soudu spočívá v kontrole ústavnosti. V tomto rámci tento soud může pouze rušit neústavní předpisy, případně jejich části, není však jeho úkolem reparovat následky, které nastaly tím, že navrhovatel neuplatnil své právo ve stanovené lhůtě. Zrušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti."

27. Na uvedené závěry pak Ústavní soud navázal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.). Znovu zde konstatoval, že "lhůta prima facie bez dalšího nemůže vykazovat znaky protiústavnosti" a že "protiústavnost lhůty může být konstatována teprve v dialogu s konkrétními okolnostmi posuzované věci". Za konkrétní okolnosti, neboli hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty, s ohledem na svou dosavadní judikaturu Ústavní soud označil:

"1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva". Zde odkázal na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.) rušící ustanovení § 3 a 6 zákona č. 290/2002 Sb., jež představovala nepřiměřené omezení vlastnického práva, porušení čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (za ústavně konformní soud považoval v rozhodovaném kontextu takovou právní úpravu, jež by toto omezení zakládala pouze ve zcela nezbytném časovém rozsahu, kterým lze rozumět toliko minimální časové, a to zřetelně prima facie "přechodné" údobí, nikoli ale lhůtu deseti let);

"2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení)". Ve smyslu tohoto hlediska posuzování ústavnosti lhůty postupoval soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02 - nálezy ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.), v níž za protiústavní označil zrušení ustanovení § 879c až 879e občanského zákoníku provedené zákonem č. 229/2001 Sb., jímž zákonodárce zasáhl do legitimního očekávání přesně vymezeného okruhu subjektů pouhý jeden den před uplynutím lhůty, ve které by došlo k nabytí vlastnického práva, v důsledku čehož subjekty, které jednaly v důvěře v předem stanovené podmínky, byly pouhý den před uplynutím zmíněné lhůty konfrontovány se svévolným postupem státu;

"3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevřívá". Zde bylo odkázáno na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/94 ze dne 12. 7. 1994 (N 38/1 SbNU 279; 164/1994 Sb.) a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/97 ze dne 3. 6. 1998 (N 62/11 SbNU 111; 153/1998 Sb.), jimiž byla zrušením ustanovení stanovujícího počátek lhůty pro uplatnění restitučního nároku otevřena možnost jeho uplatnění i pro ty oprávněné osoby, které v důsledku podmínky trvalého pobytu ve lhůtách původních nároků úspěšně uplatnit nemohly.

28. V návaznosti na tyto v minulosti vyslovené teze, které jsou i nyní použitelné, tedy Ústavní soud konstatuje, že napadená žalobní lhůta jako taková nemůže být protiústavní. Je věcí úvahy zákonodárce, zda a jakou lhůtu pro realizaci práva stanoví. To ostatně není ani zpochybňováno, neboť neústavnost lhůty navrhovatel spatřuje výlučně v její délce, resp. v tom, že je příliš krátká. Ale ani délka žalobní lhůty sama o sobě nemůže být zásadně důvodem pro její zrušení. Závěr o její (ne)ústavnosti lze učinit leda po vyhodnocení dalších kontextuálně působících okolností. Navrhovatel v tomto smyslu poukazuje na zásady ovládající správní soudnictví, a to zásadu dispoziční a zásadu koncentrace řízení, které ve spojení s krátkou lhůtou žadatelů o udělení mezinárodní ochrany možnost realizovat soudní přezkum značně ztěžují a v některých případech dokonce znemožňují. Pominout rovněž nelze specifickou životní situaci, v níž se většina žadatelů o mezinárodní ochranu nachází.

29. Ústavní soud tyto výhrady pečlivě uvážil při hodnocení lhůty z hledisek výše vymezených, tedy zda neakceptovatelně nezvýhodňuje některou skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu, zda ji zákonodárce nestanovil svévolně a zda není nepřiměřená.

30. Zbývá ještě doplnit, že otázkou ústavnosti zvláštní žalobní lhůty se Ústavní soud již jednou zabýval v usnesení sp. zn. I. ÚS 609/01 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz/>). Rozhodoval jím o ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, podle něhož "Žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.". Stěžovatel tvrdil, že v důsledku této úpravy dochází k diskriminaci cizinců, pokud jde o jejich právo na soudní ochranu, neboť stanovená 30denní lhůta k podání žaloby je - právě s ohledem na to, že se jedná o cizince často neznalé českého jazyka - nepřiměřeně krátká. Ústavní soud návrh jako zjevně neopodstatněný odmítl s tím, že napadené ustanovení žádné z ústavních kautel neodporuje. V odůvodnění konstatoval, že "z ústavněprávního hlediska je zásadně v dispozici zákonodárce, zda a v jakých oblastech správněprávní regulace stanoví zvláštním zákonem lhůtu pro podání správní žaloby, tj. lhůtu odlišnou od obecné lhůty dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, která je zakotvena v ustanovení § 250b odst. 1 věty první o. s. ř. Samotné ustanovení speciální lhůty (odlišné od obecné úpravy podle citovaného ustanovení o. s. ř.) - se kterou se lze setkat v podobě třicetidenní lhůty například v ustanovení § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, nebo v ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů - nelze považovat za stojící v rozporu s ústavními kautelami, neboť z ústavněprávního hlediska je nutno pokládat za určující pouze to, zda tato zvláštní lhůta pro podání správní žaloby respektuje ústavně zaručená základní práva dotčených osob nebo nikoliv. Ústavní soud se domnívá, že zvláštním zákonem stanovená odlišná (třicetidenní) lhůta nebrání realizaci základního práva na soudní ochranu v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny. Ani z ústavněprávního hlediska nelze garantovat pouze obecnou lhůtu pro podání správní žaloby, neboť by se jednalo o popření práva státu na úpravu speciální lhůty ve zvláštním zákoně č. 326/1999, který se z hlediska předmětu právní úpravy (a osobní působnosti) týká (pobytu) cizinců na území České republiky. Ostatně stěžovatelé v ústavní stížnosti spojují tvrzenou diskriminaci cizinců - ve vztahu k jejich právu na soudní ochranu - s údajně nepřiměřeně krátkou třicetidenní lhůtou pro podání správní žaloby těmi, kteří jsou často neznalými českého jazyka. Ústavní soud se nicméně domnívá, že stanovením speciální třicetidenní lhůty k podání správní žaloby nedochází k tomu, že by veřejná moc nešetřila ústavně zaručené základní právo cizince na soudní ochranu, neboť tato lhůta uvedené základní právo neruší, nemění ani nečiní pro cizince nedostupným. Naopak, z ústavněprávního hlediska vytváří pro realizaci tohoto základního práva ve vztahu ke všem (tímto zákonem dotčeným) fyzickým osobám stejné podmínky bez diskriminace. Ústavní soud proto uzavírá, že ustanovení § 172 odst. 1 o lhůtě pro podání správní žaloby je ústavně zjevně konformní a není důvodu je rušit.". Teze, podle níž nelze dovodit ústavní garanci obecné lhůty k podání správní žaloby a podle níž určujícím je pouze to, zda zvláštní lhůta respektuje ústavně zaručená základní práva, je bez dalšího použitelná i pro návrh nyní posuzovaný. V ostatním však reagoval Ústavní soud uvedeným usnesením na konkrétní souvislosti speciálního ustanovení zákona o pobytu cizinců; usnesení se především týkalo 30denní lhůty, nyní je přezkoumávána ústavnost lhůty sedmidenní, tedy výrazně kratší. Navíc řízení podle zákona o pobytu cizinců není striktně jednoinstanční, jak je tomu v případě azylového správního řízení, což umožňuje hodnotit zpřísnění podmínek přístupu ke správnímu soudu oproti úpravě standardní do jisté míry benevolentněji.

31. Lhůta z hlediska jednotlivých skupin azylantů.

32. Předmětem zákona o azylu je mimo jiné i úprava řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu nebo doplňkové ochrany a řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany [§ 1 písm. b) zákona o azylu]. Azylové řízení je správním řízením, v němž rozhoduje Ministerstvo vnitra. Shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu, mezinárodní ochranu ve formě azylu nebo doplňkové ochrany udělí (§ 28 odst. 1). V opačném případě, tedy neshledá-li důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, žádost zamítne (§ 28 odst. 2). Zamítavá rozhodnutí lze rozdělit do dvou kategorií. Jednak může jít o případy, kdy stěžovatel sice uvádí důvody, pro které se azyl uděluje, ovšem v jeho konkrétním případě zjištěny a potvrzeny nejsou. Anebo může ministerstvo žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou, a to v případech taxativně vyjmenovaných v § 16 zákona o azylu. Jde o případy, kdy se žadatel snaží obejít či zneužít azylové právo za účelem legalizace pobytu na území republiky či z jiných důvodů. Ve vazbě na kvalitativně zcela rozdílný charakter důvodů zamítnutí žádosti je stanovena i různá délka lhůty k podání správní žaloby. Obecně je to 15 dnů, byla-li ovšem žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, lze žalobu podat jen ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí; shodný režim platí pro případy, kde se rozhodovalo o žádosti podané v zařízení pro zajištění cizinců nebo bylo-li řízení zastaveno z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

33. Z hlediska podmínek pro možnost využití soudní ochrany jsou tedy žadatelé děleni do dvou kategorií. Vzhledem k obecnému požadavku zásadně rovného přístupu k ústavním garancím je proto nutné zabývat se potřebností a ospravedlnitelností takového rozdělení. Dle vyjádření ministerstva je smyslem této lhůty eliminovat případy, které "zjevně nemají azylovou podstatu". Zatěžují systém a rychlost vyřízení je u tohoto typu kauz důležitým aspektem. Mezi těmito argumenty a délkou žalobní lhůty však Ústavní soud nevidí bezprostřední souvislost. Aspekt rychlosti je významný a do azylového práva byl promítnut mimo jiné tím, že byla zkrácena obecná dvouměsíční žalobní lhůta na 15 dnů. Kategorie zjevně nedůvodných žádostí je jistě od žádostí ostatních kvalitativně odlišná a některé procesní zvláštnosti, jako uzavřený výčet důvodů, pro které lze o žádosti takto rozhodnout, a zkrácení lhůty pro vydání správního rozhodnutí na 30 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, jsou proto odůvodnitelné. Uzavřený výčet důvodů pak vede k menším nárokům na dokazování a odůvodnění rozhodnutí. Toto jsou akceptovatelné důsledky uvedené kategorizace žádostí, které ve své podstatě urychlují a usnadňují řízení v případech postrádajících azylovou podstatu; takto se také projevuje eliminace těchto případů. Ovšem má-li být soudnímu přezkumu podroben i sám závěr, že azylová podstata konkrétnímu případu skutečně chybí, nemůže být už pouhý přístup k soudu jen pro tuto skupinu žadatelů omezen dalším zkrácením žalobní lhůty.

34. Ministerstvo ve svém stanovisku uvádí, že praxe rozdílných lhůt pro tzv. standardní azylové procedury a zrychlené řízení je naprosto běžná i v jiných členských státech EU, přičemž lze nalézt i lhůty kratší. K tomu Ústavní soud konstatuje, že srovnávací argument zahraničními právními úpravami ponechal stranou, neboť, jak bylo řečeno, hodnocení ústavnosti lhůty je hodnocením kontextuálním. Zásadní význam mají ostatní právní pravidla, která předložení věci soudu ovlivňují, a tedy to, jak se lhůta projevuje v našich českých realitách, kde je správní řízení v azylových věcech jednoinstanční a správní soudnictví ovládáno zásadou dispoziční a koncentrace řízení, což na žalobu klade specifické nároky. Pro příklad budiž v této souvislosti uvedeny relevantní části úpravy azylového řízení a následného soudního přezkumu ve Spolkové republice Německo (viz stať Petra Lavického a Sylvy Šiškové: Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech, Právní rozhledy 19/2005). Předmětná materie je tam upravena v zákoně o azylovém řízení (Asylverfahrensgesetz, BGBl. I 1992, 1126). Řízení je jednostupňové, vede se před Spolkovým úřadem pro migraci a uprchlíky. Jeho rozhodnutí lze napadnout žalobou podanou ke správnímu soudu. Žalobní lhůta činí dva týdny od doručení rozhodnutí, uvádět skutečnosti a navrhnout důkazy lze ve lhůtě jednoho měsíce; soud nemusí provádět důkazy a brát v úvahu tvrzení učiněná po uplynutí této lhůty, ale to jen pod podmínkou, že by jejich připuštění způsobilo průtahy v řízení, zpoždění nebylo dostatečně omluveno a účastník byl o následcích zmeškání lhůty poučen.

35. K otázce svévole zákonodárce při stanovení lhůty.

36. Úprava soudního přezkumu azylových rozhodnutí je kontinuální. Podle zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, účinného od 1. 1. 1991, vedlo řízení o přiznání postavení uprchlíka Ministerstvo vnitra a proti jeho rozhodnutí byl původně připuštěn ve všech věcech rozklad, po 31. 12. 1993 pak toliko v případech vyjmenovaných typů rozhodnutí. Zákon připouštěl podání návrhu na přezkoumání rozhodnutí soudem, ovšem toliko proti rozhodnutím ministra vnitra vydaným v řízení o rozkladu. Dnem 1. 1. 2000 nabyl účinnosti stávající zákon o azylu. Řízení o udělení azylu podle tohoto předpisu bylo původně dvoustupňové v případech rozhodnutí o neudělení azylu a rozhodnutí o zamítnutí návrhu na zahájení řízení o udělení azylu jako zjevně nedůvodného, kdy zákon připouštěl podání rozkladu. V případě, že byl rozklad připuštěn, tedy statisticky ve většině případů,

bylo podání správní žaloby přípustné až proti rozhodnutí o něm; podání žaloby však již nebylo na rozdíl od předchozí právní úpravy závislé na výroku rozhodnutí a žalobou bylo možno napadnout veškerá rozhodnutí. Podané žalobě byl přiznán odkladný účinek. Přijetím zákona č. 2/2002 Sb. došlo s účinností od 1. 2. 2002 k úplnému odbourání možnosti přezkumu rozhodnutí Ministerstva vnitra v rozkladovém řízení. Na soud se žadatelé nadále obraceli nikoliv se žalobou, ale s opravným prostředkem směřujícím proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu. Lhůta pro podání opravného prostředku byla oproti obecné zkrácena na 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí a v taxativně vymezených případech, mimo jiné též právě v případě zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné, na 7 dnů. Počínaje 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 217/2002 Sb., se zákonodárce vrátil k modelu přezkoumávání pravomocného rozhodnutí ministerstva soudem na základě žaloby.

37. Podmínky soudního přezkumu včetně lhůt k podání žaloby (návrhu) se tedy sice v čase měnily, ovšem plynule, bez náhlých zvratů či posunů do extrémních pozic, například od širokého přezkumu dle obecných pravidel po jeho úplné vyloučení. Zákonodárce nyní napadeným ustanovením nezasáhl nějakým zásadním a neočekávaným způsobem do režimu přezkoumávání azylových rozhodnutí, nerozvrátil osvědčený a zažitý model. Zákonodárce argumentoval potřebou rychlosti a efektivnosti azylové procedury, odvolával se na (blíže neupřesněnou a nerozvedenou) praxi právních úprav azylu států Evropské unie. Nelze říci, že by posuzovaná lhůta byla zakotvena do zákona o azylu postupem vykazujícím znaky zákonodárcovy svévole. Úprava není nesrozumitelná ani vnitřně rozporná, zákonodárce nepostupoval nepředvídatelně a nepochybně zavedením kratší žalobní lhůty pro danou skupinu žadatelů pod záminkou zefektivnění a zrychlení azylové procedury nesledoval primárně jejich faktické vyřazení z okruhu těch, kteří se mohou domoci ochrany svých práv u soudu. Komplikace při její aplikaci odhalila až praxe (miněna zde informace navrhovatele, že přibývá případů, jako je ten, který jej vedl k předložení posuzovaného návrhu, tedy těch, kdy žadatel ve lhůtě stihne jen oznámit svůj záměr podat žalobu, doplnit jakékoliv důvody již ale nestačí).

38. Přiměřenost lhůty.

39. Napadeným ustanovením zakotvená lhůta k podání žaloby je zákonnou lhůtou, jejíž délka nemůže být soudem měněna. A nemůže být ani prominuto její zmeškání, neboť to vylučuje soudní řád správní (§ 72 odst. 4). Nepříznivé následky zmeškání lhůty k podání žaloby tedy nelze žádným způsobem odvrátit. Na druhou stranu jsou na zpracovatele žaloby kladeny poměrně značné nároky; vedle obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 soudního řádu správního), tedy zejména uvedení toho, čeho se žaloba týká, kdo ji činí, proti komu směřuje a co se jí navrhuje, podpisu a data, musí vykazovat i náležitosti zvláštní (§ 71 odst. 1 soudního řádu správního), a to označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, a konečně návrh výroku rozsudku. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí soudního řádu správního). Řízení tedy ovládá přísně pojatá zásada koncentrace. K zásadám ovládajícím správní soudnictví (byť ještě v době před přijetím soudního řádu správního) se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/99 ze dne 27. 6. 2000 (N 98/18 SbNU 355; 232/2000 Sb.). Uvedl zde, že "... každé ustanovení, které tím, že formalizuje řízení ve správním soudnictví, stanoví de facto meze přístupu k soudu, tedy meze jednoho ze základních ústavních práv - práva na soudní ochranu. Všechna taková ustanovení ... je proto nezbytné vykládat v duchu čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy při aplikaci takových ustanovení šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. ... Ústavní soud tedy posuzuje napadené ustanovení jako interpretovatelné v ústavních mezích, neshledal v něm zakotvenou "dispoziční zásadu", resp. princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neústavní, neboť, i když může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny)". Na tomto závěru Ústavní soud setrvává i nyní. Prolomením principu koncentrace tedy problém řešit nelze.

40. Žalobce je povinen již v žalobě, nejpozději v běhu žalobní lhůty, vymezit rozsah, v jakém správní rozhodnutí napadá, a alespoň základním způsobem vymezit důvody, v nichž nezákonnost rozhodnutí spatřuje. Jak nelze zásadně očekávat u žalobců praktické problémy s vymezením rozsahu napadení, s formulací žalobních důvodů je tomu jinak. Znamená vymezení skutkových a právních důvodů, pro které žalobce považuje rozhodnutí za nezákonné a nicotné. Prvou obtíží je již sama interpretace této podmínky, jak dokazuje nálezný sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (viz výše, dostupný též na <http://nalus.usoud.cz>), v němž Ústavní soud poukázal na rozdíly ve výkladu pojmu žalobní bod v rozhodnutích jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu. Shoda je každopádně v tom, že žaloba ve správním soudnictví musí žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat. Pokud tomu tak není,

je podání pouhým oznámením záměru obrátit se na správní soud se žalobou, které ovšem nemá i při extenzivním výkladu pojmu žalobní bod žádné relevantní účinky. Od samého počátku jsou tak kladeny požadavky na kvalitu argumentace žalobce. S přihlédnutím k tomu, nač poukazuje navrhovatel, tedy že žalobce je jako žadatel o azyl ve specifické situaci, když se zpravidla neorientuje ve zdejších poměrech a právním řádu, nezná jazyk, nemá zde žádné zázemí, kontakty a je odkázán na vnější pomoc, není tento formální požadavek procesního řádu lehce splnitelný. Přistoupí-li k tomu ještě sedmidenní lhůta, fakticky nutně krácená nejméně o další dva nepracovní dny víkendu, v níž tak musí žadatel-žalobce učinit, vytváří se na něj již nepřiměřený tlak. Je pak celkem pochopitelné, že reakcí žalobce na krátkou lhůtu je podání blanketové žaloby za účelem podchycení zákonné lhůty, které je spojeno s očekáváním výzvy k doplnění argumentace.

41. Ústavní soud si je vědom možné námitky, že byt' zrušením napadeného ustanovení se žalobní lhůta v případě zjevně nedůvodných žádostí prodlouží ze sedmi na patnáct dnů (§ 32 odst. 1 zákona o azylu), kombinace sociálních faktorů u žadatelů o azyl a zásad ovládajících správní soudnictví bude nadále působit, že řada žadatelů meritorního soudního přezkumu fakticky nedocílí. Stále bude totiž jistě docházet k tomu, že žadatelé budou své blanketové žaloby podávat v samém závěru žalobní lhůty, takže prostor pro možné doplnění nezbytných náležitostí zůstane minimální. Nicméně dosažitelnost soudního přezkoumání rozhodnutí bude při respektování zásady *vigilantibus iura* pro tyto žadatele vyšší. Aniž by tím Ústavní soud deklaroval, že sama patnáctidenní lhůta je lhůtou dostatečnou (to by šlo již za rámec návrhem vymezeného předmětu řízení), konstatuje, že pro osoby v postavení žadatele o azyl je v běhu této (patnáctidenní) lhůty reálnější soudní přezkum řádně iniciovat.

42. Nelze dále přijmout argument, že kratší žalobní lhůtu vyvažuje poskytnutí odkladného účinku žalobě. Správní soudnictví je koncipováno tak, že stěžejní význam má právě počáteční fáze řízení, kdy musí žalobce nejen vymezit rozsah, ale musí do ní též soustředit alespoň základní nasměrování argumentace samotné. Žadateli, který (v důsledku nepřiměřeně krátké lhůty) řádně nezažaloval, dobrodíní odkladného účinku nijak neprospěje.

43. Další okolností, k níž bylo nutno při hodnocení přiměřenosti lhůty přihlédnout, je to, že žaloba je pro neúspěšné žadatele jediným v úvahu přicházejícím procesním prostředkem nápravy. I proto je nutné při konstruování formálních překážek jeho uplatnění postupovat zdrženlivě.

44. Konečně zmínit je třeba i problém jazykový. Žadateli je v souladu s ustanovením § 22 zákona o azylu poskytnuta pomoc tlumočnicka, ale samozřejmě jen ve správním řízení, správní rozhodnutí se pak nepřekládá, s pomocí tlumočnicka je jen seznámen s jeho obsahem. Správní žalobu pak musí vypracovat česky. I to jeho procesní postup nutně komplikuje a činí jej závislým na odborné pomoci, kterou si musí obstarat.

45. Ústavní soud musel dále zvažovat, zda napadené ustanovení nelze vyložit ústavně konformním způsobem. Dospěl-li k závěru, že délka posuzované lhůty v kombinaci s úpravou přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné je tak krátká, že žalobu nelze považovat za účinný procesní prostředek nápravy, pak by napadené ustanovení nerušil jen v případě, že daný deficit lze překlenout výkladem. Jím by muselo být docíleno faktického prodloužení zkoumané lhůty.

46. Takovéto "prodloužení" přichází technicky do úvahy leda tím způsobem, že podání žaloby (a to jakékoliv, tedy i blanketové) bude znamenat zachování žalobní lhůty a povinnost soudu vyzvat navrhovatele k odstranění vad, resp. doplnění podání. Délka lhůty poskytnuté soudem k takovéto nápravě by přitom nemohla být limitována sedmi dny, ale soud by poskytoval lhůtu "přiměřenou", tedy takovou, v níž by dle jeho názoru a zkušenosti neúspěšný žadatel reálně dokázal kvalifikovaně reagovat. To ovšem Ústavní soud považuje za nepřipustné a odporující obecně přijímanému pojetí zásady koncentrace řízení. I kdyby byla takováto možnost fakticky prodloužit krátkou žalobní lhůtu soudcovskou výzvou omezena jen na azylové věci (což samo o sobě je těžko obhajitelné a udržitelné), zásadním způsobem by to nabouralo samu koncepci správního soudnictví. Tu však nelze obětovat proto, aby byly zmírněny dopady příliš krátké lhůty na účastníky jednoho typu správního řízení. Navíc rozkolísat principy správního soudnictví by bylo nepřiměřené tomu, jak se projeví zrušení napadeného ustanovení.

47. Ministerstvo ve svém vyjádření upozornilo na postup, který zvolil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 2 Azs 117/2004 ze dne 26. 10. 2004; vytkl jím krajskému soudu, že v rozporu s § 37 odst. 5 soudního řádu správního nepřihlédl k doplnění účastníkově podání učiněnému sice po soudem stanovené lhůtě, avšak ještě před vydáním rozhodnutí ve věci, a podání odmítl. S tím Ústavní soud nesouhlasí. Aplikace ustanovení § 37 odst. 5 věty druhé soudního řádu správního stanoví důsledky nevyhovění výzvě k odstranění vad či doplnění podání. I kdyby byla přijata taková interpretace, že správní soudy budou přihlížet k opravám a doplněním podání došlým sice po lhůtě, ale ještě před rozhodnutím o něm, postavení žadatele by zůstalo nejisté. To, zda by k takovému

jeho podání bylo či nebylo přihlédnuto, by totiž bylo závislé jen na tom, jak rychle po skončení běhu lhůty soud rozhodne.

48. Napadené ustanovení nelze vyložit tak, aby to neúspěšnému žadateli dávalo záruku efektivního opravného prostředku.

49. Lze tedy uzavřít, že posuzované ustanovení zákona o azylu tím, že omezuje právo žadatele domáhat se u soudu ochrany svých práv stanovením nepřiměřeně krátké lhůty pro podání žaloby, ve své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní [obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.)]. Je proto v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, a dále s čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod garantujícím právo na účinný prostředek nápravy před národním orgánem pro každého, kdo byl v právu přiznaném Úmluvou dotčen.

VI.

50. Uvedené důvody vedly Ústavní soud k závěru, že návrhu je třeba podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhovět.

51. Od ústního jednání bylo podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu upuštěno, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci a všichni účastníci s tímto postupem souhlasili.