

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**  
**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Josefa Fialy a soudců Jana Filipa a Pavla Šámala (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti stěžovatele **A. M. M. A. W.**, zastoupeného JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem, sídlem Ovinecká 78/33, Praha 7 – Bubeneč, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2021 č. j. 2 Azs 54/2021-30 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. března 2021 č. j. 13 Az 45/2019-21, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a **Ministerstva vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2021 č. j. 2 Azs 54/2021-30 byla porušena práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 ve spojení s právem na rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. března 2021 č. j. 13 Az 45/2019-21 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**III. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2021 č. j. 2 Azs 54/2021-30 se ruší.**

**IV. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. března 2021 č. j. 13 Az 45/2019-21 se ruší v části výroku I., v níž zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. srpna 2019 č. j. OAM-508/ZA-ZA12-P05-2019 v rozsahu rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany.**

**V. Ve zbývajících částech návrh odmítá.**

Odůvodnění

**I.**

**Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená práva podle čl. 10 odst. 2, čl. 36 odst. 2, čl. 37 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti, jejich příloh a vyžádaného spisu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) sp. zn. 2 Azs 54/2021 se podává, že stěžovatel je cizím státním příslušníkem, který v České republice požádal o mezinárodní ochranu. Vedlejší účastník rozhodnutím ze dne 1. 8. 2019 č. j. OAM-508/ZA-ZA12-P05-2019 stěžovateli neudělil azyl a současně mu udělil doplňkovou ochranu podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

3. Stěžovatel proti uvedenému rozhodnutí brojil správní žalobou; domáhal se zrušení toliko rozhodnutí o neudělení azylu. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem uvedené rozhodnutí vedlejšího účastníka jako celek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok I.) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů soudního řízení (výrok II.). Podle městského soudu bylo rozhodnutí o neudělení azylu nezákonné, neboť vedlejší účastník neumožnil stěžovateli seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Městský soud však nevyhověl požadavku stěžovatele na zrušení rozhodnutí vedlejšího účastníka toliko v napadeném rozsahu, neboť by došlo k situaci, kterou zákon nepředpokládá; stěžovateli by byl udělen současně azyl i doplňková ochrana. K obdobnému závěru přitom dospěl NSS v rozsudcích ze dne 20. 1. 2006 č. j. 4 Azs 47/2005-96 a ze dne 29. 11. 2011 č. j. 9 Azs 14/2011-300 či v usnesení ze dne 23. 5. 2006 č. j. 8 Azs 21/2006-164.

4. Stěžovatel dne 22. 3. 2021 brojil proti napadenému rozsudku městského soudu kasační stížností, aniž byl právně zastoupen, přičemž současně požádal NSS o ustanovení právního zástupce. V kasační stížnosti tvrdil, že se žalobou domáhal zrušení toliko části rozhodnutí vedlejšího účastníka. S jeho zrušením jako celku nesouhlasil.

5. NSS následně kasační stížnost odmítl jako směřující proti důvodům rozhodnutí a nepřípustnou podle § 104 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), aniž rozhodl o žádosti stěžovatele o ustanovení právního zástupce. NSS odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015 č. j. 5 Afs 91/2012-41, podle něž je kasační stížnost účastníka, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, nepřípustná. Městský soud přitom s ohledem na subsidiaritu doplňkové ochrany (srov. rozsudek sp. zn. 9 Azs 14/2011) správně zrušil rozhodnutí vedlejšího účastníka v celém rozsahu; městský soud nemohl stěžovateli „více vyhovět“. Podle NSS nešlo „zjevnou nepřípustností“ kasační stížnosti stěžovatele napravit, a proto nepovažoval za hospodárné rozhodovat o jeho žádosti o ustanovení právního zástupce.

6. Vedlejší účastník poté rozhodnutím ze dne 26. 8. 2021 č. j. OAM-508/ZA-ZA12-P05-R2-2019 znovu neudělil stěžovateli azyl a udělil doplňkovou ochranu na dobu 12 měsíců.

## II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel tvrdí, že městský soud rozhodl o jeho žalobě v rozporu s dispoziční zásadou, neboť se domáhal zrušení toliko části rozhodnutí vedlejšího účastníka. Městský soud zrušil rozhodnutí vedlejšího účastníka jako celek, aniž stěžovatele na takový postup upozornil a nechal jej k němu se vyjádřit. Napadený rozsudek je proto tzv. překvapivým rozhodnutím (srov. např. nález ze dne 18. 2. 2020 sp. zn. I. ÚS 4212/18; všechna

rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Nadto NSS rozhodl ve věci, aniž ustanovil stěžovateli právního zástupce pro řízení o kasační stížnosti, přestože o takovém právu byl městským soudem v napadeném rozsudku poučen a u NSS jej uplatnil. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, byť právně nezastoupen, že městský soud měl rozsudkem rozhodnout jinak (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 5 Afs 91/2012). Stěžovatel byl proto před městským soudem i NSS zbaven možnosti přednést svoji argumentaci, a to v rozporu s právem být slyšen (čl. 38 odst. 2 Listiny) a s právem na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny).

8. Stěžovatel dále tvrdí, že městský soud i NSS u tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany vycházely toliko ze zastaralé rozhodovací praxe správních soudů (srov. rozhodnutí odkazovaná sub 3 *in fine* a sub 5). Jde-li o rozsudek sp. zn. 4 Azs 47/2005, ten se týkal překážek vycestování; již neplatného institutu, který doplňková ochrana nahradila. Institut doplňkové ochrany je přitom chápán jako plnohodnotné pobytové oprávnění, a „má, byť je s azylem spjat, větší nezávislost“. Podle čl. 46 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“) je dále povinností členských států Evropské unie zajistit účinné opravné prostředky proti rozhodnutí o tom, že žádost o azyl je nedůvodná. Obdobný požadavek stanoví čl. 13 Úmluvy. Zrušení rozhodnutí vedlejšího účastníka jako celku v nyní posuzované věci přitom není projevem účinného opravného prostředku, kterého stěžovatel využil; do jeho právní sféry zasahují negativně („naprosto opačným způsobem“ a „zcela v jeho neprospěch“). Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou motivováni nebrotit proti rozhodnutí o neudělení azylu, je-li tímž rozhodnutím udělena doplňková ochrana. Není přípustné, aby právní ochrana cizince byla ohrožena pouze tím, že u soudu hájí svá práva.

9. Stěžovatel proto tvrdí, že městský soud ani NSS nezkoumaly při posouzení tzv. oddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany důsledky jimi preferovaného výkladu v jeho právním postavení, resp. soukromém a rodinném životě. Navrácení stěžovatele do postavení žadatele o mezinárodní ochranu, přestože mu již byla pravomocně udělena doplňková ochrana, nutí stěžovatele znovu vyčkávat na výsledek řízení, znemožňuje mu pracovat po dobu prvních šesti měsíců řízení, přerušuje se doba pobytu k případné žádosti o trvalý pobyt, zakazuje mu opustit Českou republiku a je nucen odevzdat cizinecký pas a průkaz držitele doplňkové ochrany. Vedlejší účastník dokonce před vydáním napadeného rozsudku městského soudu prodloužil stěžovateli platnost doplňkové ochrany o 36 měsíců rozhodnutím ze dne 15. 2. 2021 č. j. OAM-508/ZA-ZA12-P05-PD1-2019.

10. Stěžovatel konečně nepopírá, že doplňková ochrana je podpůrným institutem k azylu. Vedlejší účastník však má mít podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu možnost doplňkovou ochranu odejmout. Negativní důsledky nedokonalé právní konstrukce by neměly být přenášeny na jednotlivce. Správní soudy na uvedené argumenty nereagovaly v napadených rozhodnutích, ani v jimi odkazovaných věcech.

### III.

#### Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení a replika stěžovatele

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejšímu účastníkovi řízení.

12. NSS ve vyjádření zaprvé zdůraznil, že v posuzované věci jde o jednoduchou právní otázku, která je vyřešena ustálenou rozhodovací praxí, včetně rozhodnutí rozšířeného senátu NSS. Ustanovení právního zástupce nebylo namístě, neboť návrh zjevně nemohl být úspěšný (srov. § 36 odst. 3 větu třetí s. ř. s.). Preferovalo-li by se, aby i v takových situacích byl účastníkovi řízení právní zástupce ustanoven, došlo by k vyprázdnění uvedeného pravidla (předpokládalo by se, že stabilizovaná judikatura může být v každé věci zpochybněna) a na systém ochrany práv by byly kladeny vysoké nároky. Na druhé straně by takový výklad zajistil zvrácení dosavadní stabilní judikatury i ve „statisticky nečetných případech“, kdy relevantní argumenty vznesl „až“ ustanovený právní zástupce. Je proto na Ústavním soudu, aby zvážil, zda se přikloní ke stabilitě právních názorů či možnosti účastníků řízení je zpochybnit.

13. Jde-li zadruhé o samotnou tzv. neoddělitelnost rozhodnutí o azylu a doplňkové ochraně, stěžovatelem preferovaný výklad je „možný a dobře představitelný“. Dosavadní výklad je však stejně dobře možný a lépe odpovídá účelu systému ochrany cizinců. Stěžovatel opomíjí, že je chráněn již tím, že o mezinárodní ochranu požádá, a účelem systému mezinárodní ochrany není mu zajistit stabilní rodinný a soukromý život. Cokoli „navíc“ (práce, rodinný život, soukromý život atd. nad nezbytně nutné) se zabezpečuje v jiném právním (tzv. cizineckém) režimu. Je zajištěno, že žadateli o mezinárodní ochranu je udělena její forma, která odpovídá jeho situaci. Stěžovatelem navrhovaný výklad povede ke zvýšení atraktivity mezinárodní ochrany v České republice přesahující její smysl a účel, neboť žadatelé budou motivováni k tomu, aby získali nejnižší dostupnou formu ochrany a poté „bojovali“ o zvýšení svého azylového statusu. Konečně, smyslem a účelem odkazovaného čl. 46 odst. 2 procedurální směrnice není zakotvení „přísné“ ochrany nabytého práva, ale toliko zajistit účinnou soudní ochranu i u rozhodnutí, jimiž správní orgán udělil žadateli toliko nižší status mezinárodní ochrany. NSS však ponechává na úvaze Ústavního soudu, aby zvážil, zda „k naplňování potřeb jistoty a perspektivy v rodinném a osobním životě žadatelů o azyl“ vstřícnější výklad je „souladnější“ s ústavním pořádkem České republiky.

14. Městský soud ve vyjádření uvedl, že nešlo o tzv. překvapivé rozhodnutí, neboť k tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o azylu a doplňkové ochraně existuje ustálená rozhodovací praxe a stěžovatel byl v řízení před městským soudem zastoupen právnickou osobou, která se na azylové právo specializuje. Ve zbylé části odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

15. Vedlejší účastník ve vyjádření uvedl, že se stěžovatel mýlí; nelze udělit azyl a doplňkovou ochranu současně. Stěžovatel nadto nebyl na svých právech nijak zkrácen; je nadále oprávněn pobývat na území České republiky a nehrozí mu nucené vycestování ze země. Vedlejší účastník ani nemá důvod rozhodnout nově tak, že mu neudělí žádnou z forem mezinárodní ochrany, budou-li k tomu nadále splněny předpoklady. Vedlejší účastník navrhuje ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítnout či jako nedůvodnou zamítnout.

16. Soudce zpravodaj zaslal vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel využil této možnosti a v replice uvedl, že výklad § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. zastávaný NSS vede k situacím, kdy by žádný stěžovatel nemohl přednést žádná tvrzení zpochybňující buď ustálený právní názor v judikatuře či tvrdit specifické řešení jeho věci. Situace předvídaná uvedeným ustanovením dopadá spíše na kasační stížnost opožděnou, vyloučenou z meritorního přezkumu či proti rozhodnutí o odmítnutí žaloby z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků. Nejde nadto ani o judikaturu ustálenou; jde toliko o rozsudky sp. zn. 4 Azs 47/2005 a sp. zn. 9 Azs 14/2011 a jen druhý uvedený je možné poměřovat s nyní posuzovanou věcí, neboť dříve institut doplňkové ochrany neexistoval. Rozhodné však je, že argumenty, které stěžovatel vznáší nyní, v předchozích věcech vypořádány nebyly.

17. Není dále pravdou, že v tzv. azylovém právním režimu nelze zabezpečit cokoli „navíc“ (srov. sub 13); podle § 53c zákona o azylu se osoba s uloženou doplňkovou ochranou považuje pro účely zaměstnanosti za osobu s trvalým pobytem. To odpovídá tzv. cizineckému právnímu režimu. Jde však zejména o zhodnocení konkrétních dopadů do právní sféry stěžovatele, kterému se správní soudy vyhnuly. Stěžovatel zdůrazňuje, že tzv. neoddělitelnost rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany motivuje žadatele o mezinárodní ochranu nevyužívat opravné prostředky; to odporuje zásadě, že opravné prostředky mají být efektivní. A to zvláště za situace, kdy v praxi vedlejší účastník často uděluje nesprávnou formu mezinárodní ochrany. Stěžovatele nelze v jeho procesní situaci stavět na roveň „pouhého“ žadatele; stěžovateli byly odebrány doklady, musel přestat vykonávat zaměstnání a nemůže vycestovat z České republiky. Nadto, sám NSS uznal, že výklad zastávaný stěžovatelem je „možný a dobře představitelný“. K tomu stěžovatel odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 10. 2018 ve věci C-662/17 *E. G.*, podle kterého je možné, aby probíhalo soudní řízení o neudělení azylu, přestože je již udělena doplňková ochrana.

#### IV.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení podle zákona o Ústavním soudu, a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Jde-li o ústavní stížnosti v části směřující proti napadenému usnesení NSS, je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpал všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv, resp. žádné další k dispozici neměl (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

19. Jde-li o přípustnost ústavní stížnosti v části směřující proti napadenému rozsudku městského soudu, Ústavní soud v minulosti odmítl ústavní stížnosti za obdobné procesní situace (proti rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu jako směřující proti důvodům rozhodnutí podle § 104 odst. 2 s. ř. s.) jako návrhy nepřípustné či podané opožděně (srov. např. bod 7 usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 166/19 či usnesení ze dne 26. 3. 2019 sp. zn. II. ÚS 503/19).

Nyní posuzovaná věc je však specifická v tom, že stěžovatel napadenému rozsudku městského soudu vytýká chybný výrok a tvrdí, že ve svém důsledku procesně úspěšný nebyl. Postupoval-li by Ústavní soud jako v uvedených věcech, znemožnil by stěžovateli účinně se bránit proti napadenému rozsudku městského soudu, který podle jeho tvrzení zasahuje do jeho práv, přestože byl „procesně úspěšný“; tím by ve svém důsledku došlo k zakonzervování právního názoru městského soudu, aniž by stěžovatel měl ve své věci skutečnou možnost uplatnit procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje. Byť je napadený rozsudek městského soudu rozhodnutím kasačním, v kontextu námitek uplatněných v ústavní stížnosti na něj nelze hledět ve smyslu uvedené judikatury Ústavního soudu tak, že otevírá stěžovateli cestu k jejich vypořádání vedlejším účastníkem, neboť směřují výhradně proti procesním aspektům řízení před soudem.

20. Ústavní stížnost stěžovatele je proto přípustná i proti napadenému rozsudku městského soudu. V uvedené části ústavní stížnost rovněž nemůže být podána opožděně, neboť kasační stížnost ve věci stěžovatele ve skutečnosti byla způsobitelným prostředkem k ochraně jeho práv (viz sub 39).

## V.

### Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování správních soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost napadených soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto nutno vycházet (mimo jiné) z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivou věc je zásadně na správních soudech. O zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je dané rozhodování stiženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady).

### V. A.

#### *K tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany*

22. Stěžovatel v ústavní stížnosti, jakož i v předcházejícím řízení, především tvrdí, že doktrína tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany má v jeho věci neústavní důsledky.

23. V kontextu mezinárodní ochrany, o kterou v nyní posuzované věci jde, lze zprvu v obecné rovině odkázat na odůvodnění nálezu ze dne 30. 1. 2007 sp. zn. IV. ÚS 553/06 (N 17/44 SbNU 217) a zdůraznit, že z čl. 43 Listiny (stanovující, že stát poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod) plynou přinejmenším určité procesní záruky, kterých se jednotlivec může domáhat i ústavní stížností. Správní žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu proto rovněž představuje opravný prostředek podle čl. 36 odst. 2 Listiny [srov. bod 27 a násl. nálezu ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 425/16 (N 66/81 SbNU 153)].

24. Opravné prostředky v uvedeném smyslu musí být účinné, a to v právní i faktické rovině [viz bod 42 nálezu ze dne 29. 11. 2016 sp. zn. I ÚS 630/16 (N 227/83 SbNU 535)], tj. musí být schopné předejít výkonu těch zásahů státu, jejichž účinek je neodstranitelný (srov. bod 54 nálezu ze dne 19. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 3997/19). Účinnost opravných prostředků proti rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu ostatně výslovně akcentuje sekundární unijní normotvorba, jak zdůrazňuje stěžovatel (sub 8).

25. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že na podkladě jeho žaloby, která směřovala výhradně proti rozhodnutí o neudělení azylu, bylo zrušeno i rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Stěžovatel přitom nabízí takový výklad (sub 10), podle kterého by bylo možné účinně napadnout toliko rozhodnutí o neudělení azylu, zatímco rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany by zůstalo nedotčeno.

26. Přichází v úvahu následující postup. Vyhoví-li správní soud žalobě proti rozhodnutí o neudělení azylu (rozhodnutí v dotčené části zruší a věc vrátí vedlejšímu účastníkovi k dalšímu řízení), nastane situace, kdy vedle sebe existuje rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany a probíhající řízení o udělení azylu. Z hlediska existence rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany nic nebrání, aby se na žadatele po omezenou dobu (probíhajícího řízení o udělení azylu po předchozím zrušení negativního rozhodnutí soudem) hledělo jako na osobu, které nebyl udělen azyl (fikce negativního rozhodnutí o udělení azylu), přestože bylo toto rozhodnutí zrušeno soudem. Neshledá-li pak vedlejší účastník důvody k udělení azylu, žádost zamítne, a nastává tak běžná situace, kdy žadateli o mezinárodní ochranu zůstává udělena doplňková ochrana za současného neudělení azylu. Shledá-li vedlejší účastník důvody k udělení azylu, nastává hypotéza § 17a odst. 1 písm. b) zákona o azylu (změna nebo zánik okolností do té míry, že uložení doplňkové ochrany již není třeba), a vedlejší účastník v novém rozhodnutí žadateli současně odejme doplňkovou ochranu a udělí azyl. Při tomto postupu je vyloučeno, aby po udělení doplňkové ochrany souběžně existovalo rozhodnutí o udělení azylu a doplňkové ochrany.

27. Takový výklad zjevně respektuje zásadu subsidiarity doplňkové ochrany k azylu, což ostatně nerozporuje městský soud ani vedlejší účastník a NSS výslovně takový výklad považuje za „možný a dobře představitelný“ (sub 12). Jinými slovy, výklad zastávaný stěžovatelem reaguje na doktrinní nedůslednosti akcentované správními soudy a vedlejším účastníkem a spolehlivě a přesvědčivě je překonává.

28. Na tomto místě nelze přisvědčit obavám NSS (sub 12) naznačujícím, že výklad zastávaný stěžovatelem povede k nepřiměřenému ztraktivnění mezinárodní ochrany v České republice. Nyní posuzovaná věc totiž není o samotném obsahu práv vyplývajících z mezinárodní ochrany, nýbrž o procesních aspektech řízení před soudem a vedlejším účastníkem. Nejde proto o „zajištění stabilního soukromého a rodinného života“, ani střet tzv. cizineckého právního režimu a právního režimu mezinárodní ochrany. Samotné kvalifikační důvody udělení mezinárodní ochrany zůstávají v důsledku stěžovatelem zastávaného výkladu nedotčeny a plně v pravomoci příslušných orgánů veřejné moci.

29. Výklad zastávaný vedlejším účastníkem a správními soudy proto ve srovnání s výkladem zastávaným stěžovatelem vykazuje neústavní deficit ve smyslu ústavního principu *in dubio pro libertate* a zásady zákazu *reformationis in peius* ve spojení se zásadou účinnosti opravných prostředků plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny.

30. Jde-li zaprvé o princip *in dubio pro libertate*, podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu vyjadřuje maximu, podle které je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody [viz nálezy ze dne 13. 9. 2007 sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), bod 36 nálezu ze dne 11. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 1375/11 (N 156/66 SbNU 331) či bod 34 nálezu ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. I. ÚS 3930/14 (N 115/77 SbNU 685) a další]. Podle bodu 17 nálezu ze dne 10. 1. 2017 sp. zn. III. ÚS 3701/15 (N 8/84 SbNU 121) je prostor pro využití daného principu ve všech situacích, kdy orgány veřejné moci interpretují obsah právní normy a hodnotí rozsah povinností zákonem stanovených k dosažení zamýšleného cíle (motiv, pohnutky) prostřednictvím právně relevantního jednání jednotlivce.

31. V posuzované věci je rozhodným důsledkem napadených rozhodnutí pro stěžovatele ztráta postavení osoby požívající doplňkové ochrany, které nabyl na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci. Zákon o azylu přitom (mimo jiné po vzoru unijní legislativy) stanoví taxativní výčet důvodů odnětí a zániku doplňkové ochrany, mezi nimiž nefiguruje pouhé využití opravného prostředku proti rozhodnutí o mezinárodní ochraně (srov. § 17a a 18 téhož zákona). Nejde proto o abstraktní problém; právní postavení osoby požívající doplňkové ochrany se za takové situace bezdůvodně snižuje na žadatele o mezinárodní ochranu. Osoba požívající doplňkové ochrany přitom má na rozdíl od žadatele o mezinárodní ochranu zejména právo opustit Českou republiku (§ 49a odst. 2 zákona o azylu), pro účely zaměstnanosti se považuje za osobu s trvalým pobytem (§ 53c téhož zákona), a uvedená ztráta tohoto postavení má proto negativní důsledky v její právní sféře soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy).

32. Bylo proto povinností správních soudů respektovat a upřednostnit takový výklad veřejnoprávních norem, na který poukazuje stěžovatel (sub 26), neboť je srovnatelně přesvědčivý, reaguje na doktrinální nedůslednosti akcentované správními soudy, je „možný a dobře představitelný“ a šetrnější k právnímu postavení stěžovatele. Nedostály-li správní soudy uvedeným ústavněprávním požadavkům, jde o porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. bod 17 nálezu sp. zn. IV. ÚS 3454/20).

33. Jde-li zadruhé o zásadu zákazu *reformationis in peius*, z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu se podává, že z ústavního pořádku neplyne uvedená zásada obecně a absolutně, tj. nelze dovodit, že obsahem ústavních garancí řádného soudního a jiného řízení je obecný zákaz změny v neprospěch toho, kdo využije opravného prostředku [srov. usnesení ze dne 28. 1. 2009 sp. zn. III. ÚS 880/08 (U 1/52 SbNU) či bod 15 nálezu ze dne 8. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 525/15 (N 210/83 SbNU 341)].

34. Doktrína nicméně uznává, že i v obecném správním právu změna v neprospěch toho, kdo využije opravného prostředku, je namístě jen v situacích, kdy není dostatečně chráněn veřejný zájem (srov. např. Weyr, F. *Správní právo*. Brno: 1930, s. 136; Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: 1934, s. 331 a Mates, P. *Reformatio in peius* ve správním řádu. In: *Právní rozhledy*, 2006, č. 18, s. 671 či Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 272). Ústavní soud rovněž nepochybuje, že uvedená zásada má v základních rysech interpretační význam ve všech oblastech práva, přestože jde primárně o zásadu ovládnutí trestního práva, a je třeba k ní přihlídnout i při hodnocení účinnosti opravných prostředků.



Uvedená zásada totiž v obecné rovině slouží jako procesní záruka, aby rozhodnutí mohla být předložena k přezkumu bez obav, že postavení osoby, v jejíž prospěch je opravný prostředek předložen, se tím zhorší [viz nálezy ze dne 5. 11. 2012 sp. zn. IV. ÚS 2355/12 (N 184/67 SbNU 225)].

35. Ústavní soud proto inspirován doktrinárními východisky zásady zákazu *reformationis in peius* dochází k závěru, že správní soudy, tím, že umožnily, aby ryze na podkladě opravného prostředku stěžovatele, aniž tím byl sledován veřejný zájem či jiný náležitý zájem, došlo (bezdůvodně) „ke změně k horšímu“ a stěžovateli bylo bezdůvodně odňato postavení osoby požívající doplňkové ochrany (práv nabytých v dobré víře). Podanou žalobu, kterou stěžovatel v nyní posuzované věci brojil toliko proti rozhodnutí o neudělení azylu, proto nelze považovat za účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

36. Ze všech shora uvedených důvodů je proto nutné odmítnout výklad zastávaný správními soudy a vedlejším účastníkem a upřednostnit takový výklad, který umožňuje v řízení o žalobě rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany přezkoumat a rozhodnout o něm samostatně. Povinností orgánů veřejné moci je proto respektovat výklad popsany shora sub 26, jinak postupují v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

## V. B

### *K řízení o kasační stížnosti stěžovatele*

37. Stěžovatel dále tvrdí, že NSS mu v řízení o kasační stížnosti znemožnil tvrdit rozhodné skutečnosti tím, že nerozhodl o jeho žádosti o ustanovení právního zástupce.

38. Pro Ústavní soud je v nyní posuzované věci rozhodné, že NSS se při odmítnutí kasační stížnosti stěžovatele dovolával usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 5 Afs 91/2012 a v něm formulovaného výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., že kasační stížnost procesně úspěšného účastníka řízení je nepřipustná (jako směřující proti důvodům rozhodnutí), nenamítá-li kasační stěžovatel, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak. Rozšířený senát NSS v bodu 39 uvedeného usnesení zdůraznil, že nepřipustnost opravného prostředku z daného důvodu je legitimní toliko za situace, kdy se účastník řízení současně nedomáhá změny výroku rozhodnutí, které zasahuje jeho právní sféru.

39. Jak přitom Ústavní soud ověřil ze spisu NSS, stěžovatel v kasační stížnosti skutečně tvrdil, že nesouhlasí se zrušením žalobou napadeného rozhodnutí vedlejšího účastníka jako celku (sub 4), tj. stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že městský soud měl výrokem rozhodnout jinak. Nebrojil toliko proti důvodům rozhodnutí, ale domáhal se jiného, pro něj příznivějšího, rozhodnutí.

40. Prvotní pochybení NSS proto spočívá v tom, že v rozporu s usnesením rozšířeného senátu NSS aplikoval § 104 odst. 2 s. ř. s., poněvadž opomněl, že nebyla naplněna hypotéza daného pravidla („... a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak...“). S ohledem na argumentaci v napadeném usnesení a vyjádření k ústavní stížnosti, kde se NSS k uvedené problematice blíže nevyjadřuje, lze usuzovat, že jde o prosté opomenutí či zjevné nepochopení, spíše než nesouhlas s právním názorem

vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 5 Afs 91/2012. Rozhodné přesto je, že hypotéza pravidla, kterého se sám NSS dovolává, ve skutečnosti není dána, a NSS neměl kasační stížnost stěžovatele odmítnout jako nepřipustnou. Uvedené pochybení má v rovině ústavně zaručených práv stěžovatele následující důsledky.

#### **V. B. 1)**

##### ***K nerespektování závazného právního názoru sjednocujícího tělesa vrcholného soudu***

41. Zprvée, jde-li o závaznost soudní judikatury (tím spíše sjednocujícího tělesa vrcholného soudu), lze obecně konstatovat, že již učiněný výklad by měl být, nedejde-li k následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu více konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury, východiskem pro rozhodování následujících věcí stejného druhu, a to z pohledu postulátů právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a principu formální spravedlnosti (rovnosti) [srov. nález ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173)]. Zárukou uvedených postulátů je tak jasná, přehledná a srozumitelná judikatura vrcholných soudů (viz bod 21 nálezu ze dne 27. 4. 2020 sp. zn. II. ÚS 664/19 či bod 22 nálezu ze dne 9. 2. 2021 sp. zn. II. ÚS 1564/20). NSS proto tím, že opomněl aplikovat uvedené pravidlo, nerespektoval bez náležitého důvodu závazný právní názor sjednocujícího tělesa vrcholného soudu, a tím porušil čl. 36 odst. 1 Listiny.

42. Pro úplnost lze dodat, že prosté opomenutí či zjevné nepochopení závazného právního názoru by nemělo být bez dalšího považováno za nový judikaturní rozpor [viz bod 20 nálezu ze dne 14. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501), bod 66 nálezu ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272) či bod 21 nálezu ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. IV. ÚS 690/21]. Nelze proto dospět k závěru, že NSS postupoval v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny ve smyslu jeho povinnosti předložit věc rozšířenému senátu NSS [srov. dále např. nález ze dne 19. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1882/07 (N 112/49 SbNU 613) či nález ze dne 16. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 1783/10 (N 227/59 SbNU 309)].

#### **V. B. 2)**

##### ***K ústavně konformnímu výkladu § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. v kontextu rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce***

43. Zadruhé, chybný výklad a použití § 104 odst. 2 s. ř. s. vedl NSS k přesvědčení, že byla naplněna hypotéza § 36 odst. 3 věty třetí téhož zákona, tj. že kasační stížnost stěžovatele je pro účely rozhodnutí o žádosti stěžovatele o ustanovení právního zástupce jako směřující proti důvodům rozhodnutí „zjevně neúspěšná“. Takovou úvahu je nutné odmítnout již z důvodu, že spočívá na chybném závěru o nepřipustnosti kasační stížnosti (důvod odmítnutí kasační stížnosti z procesních důvodů ve skutečnosti nebyl dán). NSS proto znemožnil stěžovateli realizovat jeho právo nechat se v řízení zastupovat právním profesionálem. Poněvadž je institut žádosti o ustanovení právního zástupce soudem realizací ústavně zaručeného práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny [srov. bod 17 nálezu ze dne 21. 3. 2017 sp. zn. IV. ÚS 682/16 (N 46/84 SbNU 541)], NSS postupoval v rozporu s tímto právem.

44. Pro úplnost je nutné odmítnout argumenty NSS (sub 12), že rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce ve věci stěžovatele bránil zájem na stabilitě ustálené rozhodovací praxe. NSS lze sice přisvědčit, že stabilita judikatury (vrcholných) soudů je ve smyslu principů právní jistoty, ochrany důvěry jednotlivců v právo a předvídatelnosti soudního rozhodování bezesporu důležitá, neznamená to však, že existuje kategorická nemožnost změny výkladu a aplikace práva [obdobně srov. bod 69 nálezu ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17 (N 10/88 SbNU 133) či bod 29 nálezu ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 3755/17 (N 135/90 SbNU 227)]. Úkolem soudů je totiž za každých okolností ochrana (individuálních) základních práv a svobod (čl. 4 Ústavy). Z uvedeného proto plyne právo každého přednést ve své věci argumenty směřující ke zpochybnění ustáleného právního názoru či jeho použití a tomu odpovídající povinnost soudu se s takovou argumentací adekvátně vypořádat. Nejde jen o změnu ustáleného právního názoru, nýbrž i otázku, zda se použije v konkrétní věci.

45. Rozhodný je dále argument rovnosti, poněvadž NSS ve svém důsledku bezdůvodně znevýhodnil stěžovatele jako účastníka řízení, který v řízení o kasační stížnosti nebyl zastoupen právním zástupcem, oproti těm účastníkům řízení, kteří danou povinnost splňují již od počátku řízení, a to přesto, že v řízení o kasační stížnosti platí povinnost být zastoupen právním zástupcem. Úkolem NSS v řízení o kasační stížnosti přitom je ve smyslu principu rovnosti účastníků řízení a práva být slyšen dát všem účastníkům řízení srovnatelný prostor pro účinné uplatnění jejich rozhodných tvrzení (námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu), a to jak mezi účastníky konkrétního řízení navzájem, tak v množině potenciálních účastníků jednoho typu řízení. Takový požadavek zahrnuje i rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce podle předem daných pravidel.

46. Ústavní soud přitom nepopírá, že pravidlo obsažené v § 36 odst. 3 větě třetí s. ř. s. má svůj význam z pohledu zásady hospodárnosti řízení. Zajisté bude záviset na okolnostech konkrétní věci, zda NSS postupuje ústavně konformně, nerozhodne-li o žádosti o ustanovení právního zástupce; okolnosti nyní posuzované věci jde stěžít paušalizovat. Sám stěžovatel přitom nepřináší spolehlivé vodítko, tvrdí-li, že uvedené pravidlo se má použít jen v situacích „jednodušších“ procesních rozhodnutí, např. při opožděnosti podání atp. (sub 16); i v takových situacích totiž může rozhodnutí soudu spočívat na složitějším právním problému, a je žádoucí, aby účastník řízení dostal možnost být právně zastoupen, a tak i možnost vyjádřit se ve věci kvalifikovaně, a to obzvlášť v řízení o kasační stížnosti, ve kterém platí povinnost být právně zastoupen. To lze ostatně demonstrovat na nyní posuzované věci, kdy je zřejmé, že „za běžných okolností“ by byla kasační stížnost proti pro stěžovatele (zdánlivě) příznivému rozsudku krajského soudu odmítnuta z procesních důvodů jako směřující proti důvodům rozhodnutí, a proto nepřípustná. Přesto platí, že použití pravidla obsaženého v § 36 odst. 3 větě třetí s. ř. s. je namíste především u „jednoduchých“ rozhodnutí z procesních důvodů.

47. Jak se však podává ze shora uvedeného, v nyní posuzované věci jde o procesní postup městského soudu a stěžovatel dosud neměl před správními soudy možnost se k němu kvalifikovaně vyjádřit za podmínek, které v kontextu práva na právní pomoc náleží každému; to je rozhodné. Je proto na správních soudech, aby podle okolností konkrétní věci zhodnotily, zda je dána „zjevná neúspěšnost“ návrhu a zda je v souladu s právy účastníka řízení, nerozhodne-li o žádosti o ustanovení právního zástupce. Taková úvaha se přitom bude opírat zejména o zhodnocení, zda jde o hrozící neúspěšnost z procesních

důvodů, zda měl účastník řízení možnost se k rozhodným skutečnostem vyjádřit dříve v řízení a zda daným postupem účastník není bezdůvodně znevýhodněn oproti jiným účastníkům ve srovnatelném postavení (sub 45). Platí rovněž, že použití § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. u rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce je spíše výjimkou. Ústavní soud uvedeným nepředjímá, zda jsou skutečně dány důvody pro ustanovení právního zástupce, což představuje samostatné posouzení.

48. NSS proto tím, že v řízení o kasační stížnosti nerozhodl o žádosti stěžovatele o ustanovení právního zástupce, ač k tomu nebyly dány důvody, postupoval v rozporu s jeho ústavně zaručenými právy na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny) ve spojení s principem rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny).

## VI. Závěr

49. Ústavní soud uzavírá, že jde-li o posouzení tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany, NSS a městský soud napadenými rozhodnutími porušily ústavně zaručená práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny (sub 32) a čl. 36 odst. 2 Listiny (sub 35). Jde-li o řízení o kasační stížnosti, NSS napadeným usnesením porušil ústavně zaručená práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny (sub 41) a čl. 37 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 37 odst. 3 Listiny (sub 48).

50. Ústavní soud proto ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil napadené usnesení NSS a napadený rozsudek městského soudu v části, kterou zrušil žalobou napadené rozhodnutí vedlejšího účastníka v rozsahu rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Ústavní soud návrh ve zbývající části, směřující v petitu proti napadenému rozsudku městského soudu jako celku, v odůvodnění však jen proti zrušení rozhodnutí vedlejšího účastníka o udělení doplňkové ochrany, odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

51. Poněvadž vedlejší účastník v mezidobí udělil stěžovateli mezinárodní ochranu v podobě doplňkové ochrany (sub 6) a důvody svého rozhodnutí mimo jiného dovozuje z napadeného rozsudku městského soudu, je nutné zdůraznit, že právní postavení stěžovatele vyplývající z daného rozhodnutí zůstává tímto nálezem podle čl. 89 odst. 2 Ústavy nedotčeno.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 29. března 2022

Josef Fiala  
předseda senátu