

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Aleše Sabola v právní věci žalobce: **T. D. P** zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2018, čj. OAM-108/LE-LE05-LE05-R2-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 11. 2019, čj. 42 Az 7/2018-29, v řízení o návrhu žalobce na vydání předběžného opatření,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zastavil podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), řízení o žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany z důvodu její nepřipustnosti [§ 10a odst. 1 písm. e) téhož zákona]. Vyšel z toho, že žalobce v žádosti uvedl totožné důvody jako již v dřívější žádosti, která byla zamítnuta. Ani v zemi původu v mezidobí nedošlo k žádné změně, která by mohla představovat novou skutečnost ve smyslu § 11a odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále „krajský soud“), který žalobě nepřiznal odkladný účinek (usnesení ze dne 5. 12. 2018, čj. 42 Az 7/2018-15). Rozsudkem označeným v záhlaví následně žalobu zamítl a ztotožnil se s žalovaným v závěru, že žalobce neuvedl v opakované žádosti o mezinárodní ochranu žádné nové azylově relevantní skutečnosti.

[3] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku blanketní kasační stížnost (následně doplněnou o důvody), v rámci níž uplatnil i návrh na vydání předběžného opatření. Poukázal v této souvislosti na závěry Nejvyššího správního soudu plynoucí z jeho usnesení ze dne 20. 12. 2018, čj. 3 Azs 142/2018-24. Podle něj v případě, že krajský soud nepřiznal žalobě odkladný účinek, nelze již v řízení o kasační stížnosti odkladným účinkem sistovat účinky správního rozhodnutí. Eliminace nepříznivých důsledků

správního rozhodnutí za takové situace se lze domáhat prostřednictvím předběžného opatření. Stěžovatel dále uvedl, že rozhodnutí žalovaného má pro něj fatální následek nemožnosti legálního setrvání na území ČR. Další setrvání zde pro něj bude znamenat realizaci správního vyhoštění či dokonce hrozbu trestního stíhání, případně po nuceném návratu do země původu vystavení vážné újmy na zdraví a životě. Následkem toho by bylo též znemožnění jeho účasti v řízení před soudem. K tomu stěžovatel odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2012, čj. 4 As 56/2012-58, a čj. 2 Azs 131/2016-24. Stěžovatel není schopen osobně využívat moderní technologie, a tím pádem musí se svým zástupcem komunikovat jen osobně. Nedisponuje ani dostatečnými finančními prostředky k tomu, aby si mohl v zahraničí „najmout“ jiné osoby, s jejichž pomocí by mohl se zástupcem komunikovat. Tomu podle stěžovatele svědčí i to, že mu soud ustanovil zástupce pro jeho majetkové poměry. Stěžovatel by tak nebyl schopen se zástupcem komunikovat, udělovat mu pokyny a jakkoliv se účastnit soudního řízení, které by pro něj tak ztratilo jakýkoliv smysl. Dodal, že nutnost vycestovat by pro něj byla o to citelnější, že na území ČR žije jeho zletilá dcera, které stěžovatel vypomáhá v obchodě, její dítě (vnuk stěžovatele) a dále dva stěžovateli sourozenci.

[4] Stěžovatel navrhl, aby soud podle § 38 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vydal ve shodě s již existující judikaturou (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, čj. 1 Azs 157/2019-29) předběžné opatření, kterým žalovanému uloží, aby do doby právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti zajistil strpění stěžovatelova pobytu na území ČR.

[5] Žalovaný k návrhu uvedl, že stěžovatel nepředložil skutečnosti svědčící o tom, že výkon či jiné právní následky rozhodnutí by pro něj znamenaly vážnou újmu. Zákon s podáním kasační stížnosti nespojuje odkladný účinek. Ten nebyl přiznán ani žalobě. Postup stěžovatele je účelový, neboť při chybějících reálných okolnostech představujících hrozbu vážné újmy usiluje soudní cestou o další setrvání na území ČR. Stěžovatel může se zástupcem komunikovat minimálně telefonicky. Co se týče jeho majetkových poměrů, sám při pohovoru uvedl, že má ve Vietnamu děti. Jako dospělý, svéprávný a zdravý muž je schopen uspokojovat své životní potřeby prací. Žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 5. 10. 2017, čj. 2 Azs 273/2017-19), dle které není osobní přítomnost účastníka řízení potřeba, pokud má zástupce a lze zajistit přiměřeně efektivní a rychlou komunikaci na dálku. Dále odkázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2018, sp. zn. 1 Az 27/2018, podle něhož účastník může se zástupcem komunikovat na dálku např. e-mailem, telefonicky či prostřednictvím jiných elektronických komunikačních prostředků, s čímž mu mohou pomoci jeho děti žijící v zemi původu, jež některé z těchto prostředků jistě používají. Ve vztahu k argumentaci dovolávající se dopadů do rodinného života stěžovatele žalovaný uvedl, že není všeobecně povinen respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, resp. napomáhat rozvíjení vztahů mezi nimi. Stěžovatel si musel být od počátku vědom své pobytové nejisté situace, pokud mu nebyl prodloužen pobyt v ČR. Nelze přehlédnout ani to, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, nikoli rozhodnutí o správním vyhoštění.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

pokračování

[6] Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu, respektive osmý senát dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí tohoto soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[7] Předně je třeba uvést, že osmý senát Nejvyššího správního soudu si je vědom významu rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření pro účastníky daného řízení (zejména pro stěžovatele) i povinnosti rozhodnout o takovém návrhu bez zbytečného odkladu (§ 38 odst. 3 s. ř. s.). Stejně tak je zjevné, že judikatura týkající se návrhů na vydání předběžného opatření (přiznání odkladného účinku kasační stížnosti) není snadno zobecnitelná, neboť v návaznosti na konkrétní tvrzení účastníků klade důraz na individuální okolnosti každé věci. Na druhou stranu však nelze odhlédnout od toho, že jednou ze stěžejních funkcí Nejvyššího správního soudu je dbát na jednotu rozhodovací činnosti soudů ve správním soudnictví, tedy i jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu. Shledané rozpory v existující judikatuře tohoto soudu jsou podle osmého senátu tak zásadní povahy a významu pro další praxi tohoto soudu, že je v dané věci na místě upřednostnit sjednocovací funkci a věc rozšířenému senátu předložit. Takový postup je ostatně též v souladu s principem zákonného soudce, jehož naplnění bude v dané věci zajištěno právě předložením věci rozšířenému senátu spíše než rozhodnutím „malého“ senátu s vědomím existujících judikатурních rozporů.

[8] Lze ještě dodat, aniž by tím osmý senát jakkoliv nahrazoval či předjímal samotné rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření v dané věci, že v rámci úvah o předložení věci rozšířenému senátu zohlednil i podobu tvrzení, která stěžovatel v návrhu uplatnil. Jedná se především o tvrzení obecnějšího charakteru. Ve vztahu k otázce „účasti na soudním řízení“ stěžovatel nikterak neupřesňuje, jakých procesních práv by byl v důsledku neumožnění setrvání v ČR zbaven, respektive jaké pokyny zástupci v jeho věci přicházejí do úvahy (totožný zástupce stěžovatele zastupoval již v řízení před krajským soudem, kasační stížnost stěžovatele již byla doplněna o důvody a je bez vad). Rodinné vazby ČR, které stěžovatel taktéž v návrhu zmiňuje, upřesnil pouze ve smyslu „výpomoci v obchodě“ dcery. Jinak se jeho tvrzení o rodinném životě omezují na prosté konstatování, že v ČR kromě dcery a jejího dítěte (vnuka stěžovatele) žijí dva stěžovateli sourozenci. Taková tvrzení podle osmého senátu nesvědčí tomu, že by bylo na místě rezignovat na povinnost dbát jednoty rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a upřednostnit ochranu práv konkrétního účastníka (stěžovatele) v daném řízení. Relevanci daných tvrzení navíc zpochybňuje sám stěžovatel, který v návrhu poukazuje na svoji majetkovou situaci, o níž má vypovídat i to, že mu soud ustanovil zástupce právě pro jeho majetkové poměry. Z předloženého spisu krajského soudu ovšem plyne, že o ustanovení zástupce stěžovateli krajský soud vůbec nerozhodoval, naopak stěžovatel si zástupce sám zvolil, což dokládá plná moc ze dne 15. 11. 2018. Z podání žalobce založených ve spisu krajského soudu i kasačního soudu (ani z doplněné kasační stížnosti) o majetkových poměrech stěžovatele navíc nic neplyne.

II. a) Rozsah účinků rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

[9] Otázka, která se předkládá k rozhodnutí rozšířenému senátu, se předně týká formy právní ochrany účastníků řízení o kasační stížnosti před účinky (výkonem či jinými právními následky) žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu po dobu řízení o kasační stížnosti, jestliže účinky takového rozhodnutí správního orgánu nebyly odloženy již v řízení před krajským soudem. Jinak řečeno se sporná otázka týká rozsahu účinků rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, nebyl-li v řízení před krajským soudem přiznán odkladný účinek žalobě.

[10] K takto vymezené otázce je třeba předeslat, že soudní řád správní v § 38 odst. 1 předně předpokládá, že „[b]yl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.“ Vedle toho je jeho součástí též ustanovení § 73 odst. 2, podle něhož „[s]oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem“. Pro řízení o kasační stížnosti je v této souvislosti významné ustanovení § 107 téhož zákona, podle něhož „[k]asační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně“.

[11] Na otázku rozsahu účinků rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti judikatura Nejvyššího správního soudu dlouhodobě jednotně nahlížíela především v návaznosti na publikované závěry usnesení ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, č. 786/2006 Sb. NSS. Podle něj odkladný účinek může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem vedlo. Jak z toho usnesení výslovně plyne, „[ř]ízení o kasační stížnosti, jakkoli se z procesního hlediska jedná o řízení o mimořádném oprávněm prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů (...) a jakkoli se v něm přezkoumává rozhodnutí krajského soudu, a nikoli rozhodnutí správního orgánu, ovšem nelze než chápat jako součást systému prostředků ochrany subjektivních veřejných práv proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů, který má mít komplexní, ve vztahu ke svému smyslu a účelu efektivní a vnitřně nerozporné uspořádání a jehož fungování nemá vést k absurdním důsledkům jsoucím v rozporu s jeho smyslem a účelem; skutečným „ohniskem“ přezkumu zákonnosti je totiž i v řízení o kasační stížnosti v posledku rozhodnutí správního orgánu napadené správní žalobou, třebaže procesně se přezkoumává rozhodnutí krajského soudu.

A právě absurdní důsledky by v některých procesních konstelacích nastávaly v případě, že by měl odkladný účinek kasační stížnosti působit pouze ve vztahu k napadenému rozhodnutí krajského soudu a nemohl působit přímo i ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, které je, jak již bylo uvedeno, skutečným „ohniskem“ přezkumné činnosti správního soudnictví (...).

Nedošlo-li rozhodnutím krajského soudu ve vztahu k napadenému správnímu rozhodnutí ke změně stavu věcí (tj. došlo-li k zamítnutí či odmítnutí žaloby, takže správní rozhodnutí nebylo

pokračování

rozhodnutím krajského soudu nijak dotčeno), odkladný účinek působící jen vůči rozhodnutí krajského soudu nemůže mít nikdy vliv na účinky rozhodnutí správního. Takový důsledek je nepřijatelný z důvodu výše již nastíněného, totiž proto, že by řízení o kasační stížnosti, třebaže jeho výsledek může často vést v posledku (...) ke zrušení rozhodnutí správního orgánu – v těchto případech nikdy, ani za situace, kdy by materiální podmínky pro odložení účinku správního rozhodnutí byly dány, nemohlo vést k odložení účinků tohoto správního rozhodnutí po dobu trvání řízení.

Z uvedených důvodů je nutno úzké pojetí odkladného účinku odmítnout a přiklonit se k pojetí širšímu – odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. může tedy v řízení o kasační stížnosti být přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (...), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí, k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem, v němž bylo kasační stížností napadené rozhodnutí vydáno, vedlo či vede (...)“.

[12] K této rozhodovací praxi se následně vymezil třetí senát Nejvyššího správního soudu, který v unesení ze dne 20. 12. 2018, čj. 3 Azs 142/2018-24 (na něž v nyní projednávané věci odkazuje i stěžovatel), upozornil na to, že odkladný účinek kasační stížnosti je pojmově svázán s rozhodnutím krajského soudu a jeho přiznáním se tedy pouze odkládají účinky tohoto soudního rozhodnutí. Podává-li tak návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel, jenž byl v řízení před krajským soudem v postavení žalobce, podmínkou *sine qua non* jakýchkoli úvah o důvodnosti takového návrhu je, že účinky plynoucí ze správního rozhodnutí byly sistovány již v řízení před krajským soudem. Pokud žaloba nemá odkladný účinek ze zákona a krajský soud jej žalobě nepřizná, pak podle třetího senátu ani případné přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nemohlo mít žádný vliv na povinnosti stěžovatele plynoucí z předcházejícího správního rozhodnutí. Ve vztahu k předchozí judikatuře třetí senát výslovně dovodil, že „s ohledem na novelu soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. nelze nadále aplikovat judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je možné přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti kromě odložení účinků soudního rozhodnutí sistovat též účinky rozhodnutí žalovaného správního orgánu. Tato judikatura ... totiž vycházela z tehdejšího právního stavu, kdy podle tehdy účinného § 38 odst. 3 s. ř. s. byl návrh na uložení předběžného opatření nepřijatelný, pokud bylo možné návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastával-li tento účinek ze zákona. Vzhledem k tomu, že výše uvedenou novelou byla vzájemná neslučitelnost předběžného opatření a odkladného účinku odstraněna, pozbyla shora uvedená judikturní praxe své opodstatnění, neboť recentní procesní úprava poskytuje stěžovateli prostředky, jimiž se může domáhat eliminace nepřiznivých důsledků plynoucích pro něho z žalobou napadeného správního rozhodnutí“.

[13] K obdobným závěrům k návrhům na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti třetí senát dospěl – byť se stručnějším odůvodněním – již v usnesení ze dne 11. 2. 2015, čj. 3 As 9/2018-23, a setrval na nich např. i v usneseních ze dne 27. 2. 2019, čj. 3 Azs 17/2019-32, či ze dne 11. 12. 2019, čj. 3 Azs 380/2019-35).

[14] Třetím senátem takto nastavenou linii způsobu ochrany práv po dobu řízení před rozhodnutím o kasační stížnosti již v některých případech zohledňují i účastníci řízení, kteří se jí dovolávají. Návrhům na vydání předběžného opatření (obdobným jako ve věci nyní projednávané osmým senátem) některé senáty Nejvyššího správního soudu již

vyhověly a předběžná opatření vydaly (viz usnesení ze dne 30. 5. 2019, čj. 1 Azs 157/2019-29, ze dne 7. 11. 2019, čj. 2 Azs 294/2019-18, či ze dne 13. 11. 2019, čj. 2 Azs 293/2019-22).

[15] Jak lze nicméně současně dovodit z dohledatelné rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, napříč senáty tohoto soudu je i nadále (bez ohledu na novelu soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) akceptován závěr vycházející z výše již citovaného usnesení druhého senátu (sp. zn. 2 Afs 77/2005). Tedy jinak řečeno, některé senáty Nejvyššího správního soudu i nadále vycházejí z toho, že odkladný účinek může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu, ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí. Tedy pro tuto formu dočasné ochrany účastníků lze i v řízení o kasační stížnosti využít odkladného účinku, byť ten nemusel být v řízení před krajským soudem žalobě přiznán. Příkladem mohou být usnesení ze dne 19. 12. 2019, čj. 4 As 430/2019-60, jímž tento soud odkladný účinek kasační stížnosti přiznal, ač v bodě [11] současně uvedl, že „ (...) *není pravdivé tvrzení žalobce, že žalovaný se k odkladnému účinku správní žaloby vyjádřil tak, že s ním souhlasí a již krajský soud přiznal žalobě odkladný účinek. Z obsahu soudního spisu totiž vyplývá, že žádný ze stěžovatelů nežádal o odkladný účinek žaloby.*“ V usnesení ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 As 3/2019-40, Nejvyšší správní soud v bodě [7] výslovně uvedl, že si „*je vědom toho, že krajský soud nevyhověl návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku žaloby (...). Okolnosti se však od okamžiku rozhodování krajského soudu o odkladném účinku změnily (...) a stěžovatel také předložil konkrétní důvody, kvůli kterým považuje podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti za splněné*“. Nejvyšší správní soud odkladný účinek kasační stížnosti přiznal např. i usnesením ze dne 12. 11. 2019, čj. 2 Azs 302/2019-34, přestože dle odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu (viz bod 1. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2019, čj. 60 Az 1/2019-47) „*zároveň byla součástí žaloby i žádost o přiznání odkladného účinku žalobě, o níž bylo rozhodnuto ... tak, že návrh na přiznání odkladného účinku žalobě se zamítá.*“ Pro stručnost lze již jen doplnit, že kasační stížnosti obdobně Nejvyšší správní soud odkladný účinek přiznal i v usneseních ze dne 3. 5. 2019, čj. 4 Azs 113/2019-40, ze dne 14. 10. 2019, čj. 5 Azs 312/2019-39, ze dne 16. 9. 2019, čj. 5 Azs 308/2019-21, ze dne 30. 8. 2018, čj. 1 Azs 260/2018-24, ze dne 17. 10. 2018, čj. 8 Azs 285/2018-37 či ze dne 15. 5. 2019, čj. 8 Azs 126/2019-37. Tato rozhodovací praxe se tedy týká nejen situací, v nichž krajský soud návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl (nepřiznal jej či jej zamítl), ale i situací, v nichž o takovém návrhu krajský soud vůbec nerozhodoval (návrh nebyl vůbec podán, případně krajský soud rozhodl přímo ve věci samé, aniž by se návrhem na přiznání odkladného účinku zabýval).

[16] Vzhledem k tomu, že ve věci nyní projednávané osmým senátem zákon žalobě proti rozhodnutí žalovaného (ani kasační stížnosti) odkladný účinek nepřiznává a návrhu na přiznání odkladného účinku krajský soud nevyhověl, shledal osmý senát v dané věci v návaznosti na podaný návrh na vydání předběžného opatření zjevný rozpor v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, který byl vymezen shora, a pro který je na místě věc předložit rozšířenému senátu. Vyřešení dané (nejednotně judikaturou řešené) otázky je pro posouzení návrhu ve věci projednávané osmým senátem nezbytné (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48). Z podaného návrhu je totiž zřejmé, že cílem stěžovatele je dosáhnout „*eliminace důsledků*“ správního rozhodnutí, přičemž k dosažení tohoto cíle volí s ohledem na výše citovanou judikaturu

pokračování

„cestu“ předběžného opatření. Osmý senát nicméně v této souvislosti zdůrazňuje, že instituty předběžného opatření a odkladného účinku nelze bez dalšího zaměňovat. Především lze poukázat na to, že z hlediska systematiky zákona i smyslu zmiňovaných institutů je předběžné opatření institutem obecným určeným pro všechna řízení vedená podle soudního řádu správního, zatímco odkladný účinek vycházející z § 73 s. ř. s. je zvláštním institutem předpokládaným primárně pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Není tedy na místě domáhat se prostřednictvím obecného institutu předběžného opatření téhož, čeho se lze domoci prostřednictvím speciálního institutu odkladného účinku. Předběžné opatření může mít z hlediska svého dopadu užší nebo širší účinky než přiznání odkladného účinku, a to i ve vztahu ke správnímu rozhodnutí napadenému žalobou, bylo by ale nelogické, aby se zamýšlených účinků účastníci mohli shodně domoci oběma popisovanými nástroji (a to třeba dokonce i současně). Přehlédnout nelze ani to, že podmínky pro vydání obou typů „zatímních rozhodnutí“ jsou odlišné (srov. např. „hrozící vážnou újmu“ a „nepoměrně větší újmu“ či hodnocení rozporu s důležitým veřejným zájmem) a významný může být i časový aspekt působení účinků takových rozhodnutí (účinky *ex nunc* a *ex tunc*).

[17] Osmý senát k výše uvedenému podotýká, že i aktuální odborná literatura zastává stanovisko, podle něhož „lze-li účinky spojené se správním rozhodnutím ... odvrátit přiznáním odkladného účinku žalobě, má tento procesní prostředek přednost a návrhu na vydání předběžného opatření nelze vyhovět“, resp. že „(...) předběžné opatření bude aplikováno jen tehdy, pokud nelze daný problém vyřešit přiznáním odkladného účinku. V řízení o kasační stížnosti se předběžné opatření aplikuje zcela výjimečně“ (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 292 a 998). Proto je třeba i pro účely věci nyní projednávané osmým senátem vyjasnit, zda je i nadále na místě postupovat podle shora obsáhle citované praxe soudu zjednodušeně řečeno vycházející z výše již citovaného usnesení sp. zn. 2 Afs 77/2005, nebo je třeba naopak přiklonit se k závěrům prezentovaným (především) judikaturou třetího senátu a rozhodovací praxí na ni navazující.

II. b) Ochrana procesních práv účastníka řízení jako důvod přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (vydání předběžného opatření)

[18] V rámci předběžného posouzení výše již rekapitulovaného návrhu na vydání předběžného opatření osmý senát současně dospěl k závěru, že vedle otázky účinků rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je třeba odstranit též další rozpor existující v související judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ať již totiž rozšířený senát dospěje k závěru, že lze za dané procesní situace „eliminovat“ účinky správního rozhodnutí pouze prostřednictvím vydání předběžného opatření či lze i nadále postupovat za využití institutu odkladného účinku, bude třeba se v dané věci zabývat i samotnou důvodností návrhu stěžovatele (lze předpokládat, že pokud by rozšířený senát setrval na možnosti využití institutu odkladného účinku, stěžovatel by po nezbytném poučení ze strany soudu svůj návrh v tomto směru procesně upravil).

[19] Stěžovatel mimo jiné argumentuje tím, že v důsledku nuceného opuštění ČR by byla znemožněna jeho účast v řízení před soudem. Poukazuje v této souvislosti předně na závěry již výše zmiňovaného usnesení sp. zn. 4 As 56/2012. Z něj především plyne, že

„[s]těžovatelka v návrhu na přiznání odkladného účinku poukázala na své kulturní, sociální a majetkové vazby k České republice spíše obecně, s tím, že v České republice žije již sedm let a pobývá zde jedna z jejích dcer. Za zásadní nicméně zdejší soud považuje fakt, že pro řádný výkon stěžovatelčina ústavního práva na spravedlivý proces je třeba, aby stěžovatelka mohla setrvat na území České republiky do skončení řízení o její kasační stížnosti. Byť je stěžovatelka v tomto řízení (jak požaduje soudní řád správní) zastoupena advokátem, nelze přehlédnout, že k právu na spravedlivý proces náleží i právo účastníka vystupovat v tomto řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny pro výkon zastoupení atd. Nejvyšší správní soud tedy spatřuje nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, spojenou s nuceným opuštěním České republiky před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o její kasační stížnosti, především v možné újmě na výkonu jejího práva na spravedlivý proces“.

[20] Na citovanou judikaturu čtvrtého senátu (ve shodě s dřívější judikaturou, srov. zejm. usnesení ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100) navazuje i aktuální rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ve věci návrhů na vydání předběžného opatření (zejm. již výše citovaná usnesení sp. zn. 1 Azs 157/2019, sp. zn. 2 Azs 294/2019 či sp. zn. 2 Azs 293/2019). Kupříkladu první senát zde za obdobných skutkových okolností jako jsou v nyní projednávané věci (včetně tvrzených individuálních důvodů stěžovatele) výslovně uzavřel, že „[n]enařízením předběžného opatření by v případě stěžovatelova vycestování z České republiky stěžovateli vznikla újma spočívající zejména ve faktické ztrátě možnosti vystupovat v řízení osobně, tedy řádně konzumovat své ústavní právo na spravedlivý proces. Pro výkon stěžovatelova práva na spravedlivý proces přitom může být jeho přítomnost v České republice až do skončení řízení o kasační stížnosti nezbytná. Ačkoli je stěžovatel v řízení o kasační stížnosti povinně zastoupen advokátem, nelze opomenout, že součástí práva na spravedlivý proces je také právo vystupovat osobně v řízení, být v kontaktu se svým právním zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny, poskytovat mu potřebnou součinnost atd. (viz usnesení ze dne 28. 3. 2017, č. j. 6 Azs 66/2017-32, či ze dne 23. 5. 2019, č. j. 5 Azs 99/2019-24). V případě stěžovateli hrozícímu vycestování zpět do země původu nelze vyloučit, že by efektivní výkon zmiňovaných práv pro něj mohl být v důsledku tohoto přemístění komplikovaný, zvláště pak za situace, kdy mu soud ... uložil, aby ... doplnil kasační stížnost, což může jen stěží učinit jinak, než právě ve spolupráci s ustanoveným zástupcem“. Vzhledem k tomu, že shora popsané důvody považoval první senát v citovaném usnesení za dostačující pro nařízení předběžného opatření, nezabýval se již tvrzeními o hrozícím zásahu do stěžovatelova rodinného života.

[21] Jak je z dohledatelné judikatury Nejvyššího správního soudu zřejmé, citované závěry týkající se práva osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti jsou do určité míry korigovány usneseními druhého senátu ze dne 5. 10. 2017, čj. 2 Azs 273/2017-19 (podle právní věty vytvořené k tomuto usnesení „[l]ze-li očekávat, že cizinec ve věci po dobu řízení před správními soudy nebude muset osobně nic činit, a lze-li současně zajistit přiměřeně efektivní a rychlou komunikaci cizince a jeho zástupce, má-li jej, i na dálku, není osobní přítomnost cizince na území ČR po dobu soudního řízení zásadně potřeba, a tedy zpravidla nebude sama o sobě bez dalšího důvodem k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 s. ř. s.) proti rozhodnutí krajského soudu, jímž byla zamítnuta cizincova žaloba proti rozhodnutí správního orgánu o jeho správním vyboštění“) a ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015-32 (podle právní věty k tomuto usnesení „[n]ávrhu na přiznání odkladného účinku kasační

pokračování

stížnosti dle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu nelze vyhovět, opírali se pouze o obecnou argumentaci právem na spravedlivý proces (právo osobně se účastnit řízení, být v úzkém kontaktu se svým zástupcem), aniž by zde byly další, individualizované a závažné okolnosti, které mimořádné vyloučení účinků pravomocného správního rozhodnutí odůvodňují.“

[22] V souladu s citovanou judikaturou druhého senátu (týkající se přezkumu rozhodnutí o trvalém pobytu), která omezila rozhodovací praxi vstřícnou k ochraně procesních práv účastníků po dobu řízení o kasační stížnosti, jsou i rozhodnutí dalších senátů. Šestý senát například v usnesení ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 Azs 261/2017-25 (ve věci přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění) výslovně uzavřel, že „[z]působ, jakým stěžovatel interpretuje judikaturu Nejvyššího správního soudu, svádí k závěru, že odkladný účinek by měl být přiznán kasační stížnosti každého cizince, který se domáhá zrušení rozhodnutí, s nímž je nějak spojeno nucené ukončení jeho pobytu na území České republiky. Tak tomu ovšem není. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku totiž nelze pouze poměřovat újmu hrozící stěžovateli s újmou, která by přiznáním odkladného účinku vznikla jiným osobám, nýbrž je třeba mít na paměti, že se jedná o mimořádný institut představující výjimku ze zákonem stanoveného pravidla, že podání kasační stížnosti odkladný účinek nemá. (...) V žádosti o přiznání odkladného účinku je proto nutné vylíčit individualizované a závažné okolnosti, které mimořádné vyloučení účinků pravomocného rozhodnutí odůvodňují; nelze pouze obecně argumentovat právem na spravedlivý proces“. Obdobně již též senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že „stěžovatel kromě povrchní argumentace svým právem na spravedlivý proces žádný další důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nenabídl. Samotné právo stěžovatele účastnit se osobně řízení o kasační stížnosti či být v kontaktu se svým zástupcem však pro přiznání odkladného účinku nepostačuje“ (usnesení ze dne 11. 7. 2017, čj. 6 Azs 270/2017-28). Shodně uzavřel i v případě přezkumu rozhodnutí o nepřipustnosti žádosti o mezinárodní ochranu (viz usnesení ze dne 13. 12. 2017, čj. 6 Azs 367/2017-38).

[23] Byť lze v rámci jednotlivých návrhů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti či na vydání předběžného opatření ve výše citovaných věcech jistě nalézt určité odlišnosti, které se mohou odvíjet od podoby tvrzení účastníků i plynout z různé povahy přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů, je osmý senát toho názoru, že nastíněné linie judikatury Nejvyššího správního soudu jsou z hlediska dalšího vývoje rozhodovací praxe tohoto soudu vzájemně neslučitelné, a je tedy třeba vyjasnit, zda právo osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti a činit úkony obvykle s takovým řízením spojené (a v této souvislosti udělovat pokyny zástupci a poskytovat mu potřebnou součinnost) představuje bez dalšího dostatečný důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (či vydání předběžného opatření v řízení o kasační stížnosti), a to i tehdy, pokud z tvrzení účastníků neplynou závažné a dostatečně individualizované konkrétní okolnosti svědčící vydání takového rozhodnutí.

[24] Pro případ, že by rozšířený senát ve shora rekapitulované judikatuře neshledal rozpor zakládající jeho pravomoc v dané věci rozhodovat, vyjadřuje osmý senát nesouhlas s právním názorem plynoucím především z výše již opakovaně citovaného usnesení sp. zn. 1 Azs 157/2019 a z usnesení na něj navazujících (viz sp. zn. 2 Azs 294/2019 či sp. zn. 2 Azs 293/2019), jimiž Nejvyšší správní soud vyhověl návrhům na vydání předběžného opatření

za obdobných okolností, jako jsou dány i v nyní projednávané věci. I zde stěžovatel v souvislosti se jeho právem účastnit se soudního řízení poukázal na (dle vlastních tvrzení) konkrétní důvody svědčící jeho setrvání na území ČR. Ty spočívají v tom, že není schopen osobně využívat moderní komunikační technologie a není tak schopen se svým zástupcem komunikovat jinak než osobně, přičemž nedisponuje ani finančním „kapitálem“ umožňujícím mu „najmout“ si v zahraniční pro tuto komunikaci jiné osoby.

[25] Osmý senát má především za to, že povaha řízení o kasační stížnosti, tedy o mimořádném opravném prostředku, významně ovlivňuje též obvyklou míru osobní účasti stěžovatelů v takovém řízení. Pomineme-li skutečnost, že stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), je nutno poukázat na to, že účast v řízení o kasační stížnosti obvykle spočívá toliko v podání (odůvodnění) kasační stížnosti a v případném využití práva podat repliku k vyjádření dalších účastníků tohoto řízení. V úvahu mohou přicházet též úkony související s dalšími procesními právy a povinnostmi účastníků (např. možnost vyjádřit se k osobám soudců, povinnost hradit soudní poplatek či úkony související s žádostí o osvobození od soudních poplatků či s návrhem na ustanovení zástupce apod.). Zmiňované úkony jsou nicméně zcela standardní a samozřejmou součástí řízení o kasační stížnosti, stejně jako související udělování pokynů a poskytování součinnosti zástupci, a nelze v nich spatřovat ani mimořádné ani závažné okolnosti odůvodňující bez dalšího přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (vydání předběžného opatření). Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval, že osobní účast i při těchto úkonech je obecně z hlediska zachování práv stěžovatele nezbytná, fakticky by to znamenalo, že u určitého druhu správních rozhodnutí bude třeba návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (vydání předběžného opatření) v podstatě vždy vyhovět. Přestože osmý senát nepochybně uznává význam procesního úkonu spočívajícího v odstraňování vad kasační stížnosti, který citovaná judikatura zdůrazňuje, nelze akceptovat absurdní důsledky jejích závěrů. Stěžovatelé podávající bezvadnou kasační stížnost by totiž z hlediska své zatímní ochrany po dobu běžícího řízení o kasační stížnosti byli znevýhodněni oproti stěžovatelům, kteří podají vadnou (neodůvodněnou) kasační stížnost. Stejně tak lze k reprodukováným tvrzením stěžovatele dodat, že moderní prostředky (vedle telefonického spojení především e-mail či rozličné mobilní aplikace umožňující posílání zpráv, připojených dokumentů či dokonce videohovory) jsou dnes již tak samozřejmou součástí komunikace, že by měl účastník řízení o kasační stížnosti poukázat na skutečně závažné (a dostatečně odůvodněné a individualizované) okolnosti, pro které není možno tyto prostředky v dané věci použít. Obecné konstatování stěžovatele, že není osobně schopen využívat „moderní technologie“ a nemá prostředky, aby si za tím účelem „najal“ jiné osoby, podle osmého senátu nemůže být dostatečné.

[26] Závěrem zbývá dodat, že i osobní účast v řízení o kasační stížnosti nepochybně může být důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (vydání předběžného opatření). Nemělo by tomu tak být ovšem automaticky bez dalšího, ale obvykle jen ve spojení s dalšími důvody (typicky týkajícími se rodinného či soukromého života stěžovatele), nebo v návaznosti na okolnosti skutečně mimořádné a závažné (specifika konkrétního řízení), které by však měly plynout ze stěžovatelem osvědčených tvrzení (dostatečně konkrétních).

III. Předložení věci rozšířenému senátu

pokračování

[27] Ze shora uvedených důvodů proto osmý senát rozhodl o předložení věci rozšířenému senátu k zodpovězení následujících otázek:

- 1) Jestliže podává návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel, jenž byl v řízení před krajským soudem v postavení žalobce, je nezbytnou podmínkou důvodnosti takového návrhu skutečnost, že účinky plynoucí ze správního rozhodnutí byly odloženy již v řízení před krajským soudem? Může být v takové situaci odkladný účinek v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí, k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem vedlo?
- 2) Představuje právo osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti a činit úkony standardně s takovým řízením spojené (a v této souvislosti udělovat pokyny zástupci a poskytovat mu potřebnou součinnost) bez dalšího důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (vydání předběžného opatření)?

[28] S ohledem na povahu návrhu, kterého se dané řízení vedené před osmým senátem týká (návrh na vydání předběžného opatření) má osmý senát za to, že **je na místě danou věc předřadit v rámci pořadí věci projednávaných aktuálně rozšířeným senátem.**

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právním otázkám předkládaným rozšířenému senátu.

V Brně 30. ledna 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu