

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **A. I.**, zastoupen Mgr. Viktorem Klímou, advokátem se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 4. 2018, č. j. OAM-848/ZA-ZA11-ZA17-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 12. 2019, č. j. 32 Az 17/2018 – 85,

t a k t o :

Návrh žalobce na vydání předběžného opatření ze dne 24. 2. 2020, jímž by se žalovanému uložilo, aby do pravomocného rozhodnutí o této kasační stížnosti strpěl pobyt žalobce v pobytovém středisku a poskytl mu základní hmotné zabezpečení, **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 17. 4. 2018 v záhlaví uvedené rozhodnutí, kterým žalobci dle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, neudělil mezinárodní ochranu. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, kterou krajský soud pro její nedůvodnost zamítl.

[2] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) dne 24. 1. 2020 neodůvodněnou kasační stížností. Dne 26. 2. 2020 podal stěžovatel návrh na vydání předběžného opatření dle § 38 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jímž by se žalovanému uložilo, aby do pravomocného rozhodnutí o této kasační stížnosti strpěl pobyt žalobce v pobytovém středisku a poskytl mu základní hmotné zabezpečení.

[3] V odůvodnění návrhu stěžovatel uvedl, že na území ČR pobývá od 16. 10. 2017, a to v azylových zařízeních žalovaného. V současnosti se svou rodinou pobývá v Pobytovém středisku MV v Kostelci nad Orlicí. Jejich současný pobyt je však v ohrožení, neboť dle názoru žalovaného a jím zřízené Správy uprchlických zařízení (dále

jen „SUZ“) nadále nepožívají právního postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovateli bylo v přípisu ze dne 12. 2. 2020 sděleno, že se jemu a jeho rodině povoluje ubytování v pobytovém středisku dle § 79 odst. 5 písm. e) zákona o azylu nejdéle do 18. 3. 2020. Stěžovatel upozornil na absurdnost postupu žalovaného, jímž dochází k naprostému vyprázdnění institutu odkladného účinku, který podané kasační stížnosti svědčí dle § 32 odst. 5 zákona o azylu. V této souvislosti odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 3997/19, podle něhož postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany pro účely setrvání na územní svědčí dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu na základě přiznaného odkladného účinku kasační stížnosti, který směřuje i proti rozhodnutí Ministerstva vnitra. Je tedy zcela iracionální, že žalovaný a SUZ stěžovatele za žadatele o mezinárodní ochranu nepovažuje. Jestliže má stěžovatel opustit pobytové středisko, přijde o střechu nad hlavou a základní hmotné zabezpečení, dostává se do zcela odlišného postavení oproti stavu, kdy podal žalobu ke krajskému soudu.

[4] Stěžovatel dále popsal hrozící újmu spočívající v tom, že mu v důsledku postupu žalovaného, který mu nehodlá prodloužit další pobyt v pobytovém středisku, reálně hrozí riziko bezdomovectví, stěžovatel se ocitne nejen bez přístřeší, ale rovněž bez finančního příspěvku dle § 42 odst. 4 zákona o azylu. Stěžovatel rovněž dosud neměl příležitost se setkat s ustanoveným zástupcem a doplnit kasační stížnost, resp. participovat na soudním řízení. Žalovaný tak stěžovateli nepřijatelně klade překážky výkonu práva na spravedlivý proces. V důsledku situace nastavené žalovaným navíc dochází k nerovnému zacházení s kasačními stěžovateli ve věci mezinárodní ochrany: majetní cizinci, kteří pobývají mimo pobytové středisko požívají stále stejných práv jako účastníci řízení před žalovaným či jako žalobci před krajským soudem, zatímco pro druhou skupinu, ke které náleží stěžovatel, se situace podáním kasační stížnosti dramaticky změní. Žalovaný tak zakládá rozdílný přístup soudu založený na kritériu majetku.

[5] Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že žalovaný vyžaduje po stěžovateli v souladu s § 78b odst. 4 písm. c) zákona o azylu potvrzení o zajištění ubytování, bez tohoto dokladu nemůže být stěžovateli vydáno potvrzení o strpění jako pobytový titul *sui generis*. Bude-li přitom stěžovatel pobývat na území bez platného průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany či alespoň potvrzení strpění na území, reálně mu hrozí, že bude při kontrole Policií ČR zajištěn s podezřením na neoprávněný pobyt. Potažmo stěžovateli hrozí i správní vyhoštění. Dále stěžovatel popsal svůj zdravotní stav – trpí cukrovkou, několikrát denně si musí aplikovat inzulin a je dále medikován. V důsledku nemoci dochází rovněž k postižení stěžovatelových horních končetin, což má vliv i na jeho schopnost pracovat (zejména zvedat cca 30 kg těžký špíz masa v prodejnách kebabu, kde dříve příležitostně pracoval). Stěžovatel se rovněž léčí s depresivními stavy. Svůj zdravotní stav doložil lékařskými zprávami.

[6] Ve svém návrhu stěžovatel rovněž stručně rozvedl důvody, pro které žádá o udělení mezinárodní ochrany.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel v návrhu na vydání předběžného opatření nedokládá existenci potřeby zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu. Nelze tvrdit, že byl stěžovatel zkrácen na svém právu na spravedlivý proces, pokud podal kasační stížnost a požádal o ustanovení zástupce. Žalovaný odmítá, že by vůči

stěžovateli postupoval jakkoliv nezákonně, svévolně či diskriminačně. Odkázal přitom na příslušná ustanovení zákona o azylu, ze kterých vyplývá, že stěžovateli již skutečně aktuálně nesvědčí postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Upozornil na § 79 odst. 5 zákona o azylu, jenž obsahuje demonstrativní výčet situací, kdy žalovaný může povolit poskytnutí stravy a ubytování v azylovém zařízení osobám jiným, než jsou uvedeny v odstavcích 1 a 3. Jde však o možnost, nikoliv povinnost umožnit stěžovatelům na výjimku ubytování v pobytovém středisku, na toto ubytování nevzniká právní nárok. Nadto žalovaný uvedl, že cizinci, který je strpěn na území, lze s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek. Nelze tedy se stěžovatelem souhlasit, že by se ocitl zcela bez prostředků. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrhu stěžovatele na vydání předběžného opatření nevyhověl.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. „[b]yl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně 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.“

[9] I v řízení o kasační stížnosti je založena pravomoc Nejvyššího správního soudu pro případné vydání předběžného opatření (srov. usnesení ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, č. 910/2006 Sb. NSS). Pro vydání samotného předběžného opatření musí být dle citovaného usnesení současně (kumulativně) splněny tyto podmínky: „1) podaná kasační stížnost, řízení, o níž nebylo zastaveno, a to zásadně včetně kasační stížnosti mající vady, s výjimkou takových vad, že by z povahy věci bránily o předběžném opatření rozhodnout (např. vada spočívající v tom, že by z kasační stížnosti nebylo zřejmé, jaké rozhodnutí krajského soudu se jí napadá); vadu bránící o předběžném opatření rozhodnout se soud pokusí odstranit, jde-li o vadu odstranitelnou, a pokud se mu to podaří, o předběžném opatření poté rozhodne, jakmile to bude možné; 2) návrh na vydání předběžného opatření; 3) potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu; 4) podané vyjádření ostatních účastníků k návrhu na vydání předběžného opatření, je-li takového vyjádření potřeba; 5) přípustnost návrhu, tj. neexistence důvodů nepřípustnosti (zejm. § 38 odst. 3 s. ř. s.)“. Tyto podmínky, mimo podmínky č. 5 (která byla zákonem č. 303/2011 Sb. novelizujícím § 38 odst. 3 s. ř. s. odstraněna), jsou aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ.

[10] Při rozhodování o předběžném opatření soud „[...] vychází v první řadě z tvrzení navrhovatele a z obsahu spisu, přičemž v případě pochyb o pravdivosti skutkových tvrzení bude zpravidla vhodné vyžádat si vyjádření ostatních účastníků či některých z nich. Není vyloučeno, aby si soud z vlastní iniciativy za účelem řádného posouzení návrhu opatřil další podklady či informace a aby případně i provedl důkazy. Rozhodování o vydání předběžného opatření je rozhodováním pod intenzivním časovým tlakem, neboť ochrana práv formou předběžného opatření má smyslu pouze tehdy, je-li poskytnuta relativně rychle, zpravidla v horizontu dní či maximálně několika málo týdnů. S ohledem na to nebude zpravidla možno skutečnosti, které soud vezme za rozhodné pro posouzení věci, postavit najisto, nýbrž bude nutno v řadě

ohledů vycházet pouze ze skutečností účastníky osvědčených (učiněných pravděpodobnými) či jen tvrzených, nebudou-li v rozporu s dalšími informacemi o věci, které soud bude mít k dispozici“.

[11] V tomtéž rozhodnutí se soud detailně zabýval i výkladem klíčového pojmu „vážná újma“, který je „[...] nutno vykládat relativně autonomně a izolovaně od předběžného posuzování (přesněji řečeno odhadování) budoucí úspěšnosti navrhovatele předběžného opatření v řízení ve věci samé. Vážnou újmu je v případě, že předběžným opatřením má být podle návrhu účastníka-soukromé osoby uložena povinnost správnímu orgánu, nutno rozumět zejména takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených [...]. V praxi půjde zejména o snahy správního orgánu proti vůli účastníka-soukromé osoby získat o účastníkovi informace, jež má k dispozici jen on, odejmout mu věci, které oprávněně drží či má v oprávněné detenci, či zabránit mu ve výkonu jeho práv nebo jej v něm citelně omezit (např. v právu užívat vlastněnou či pronajatou věc, v právu podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost)“.

[12] V nyní posuzované věci stěžovatel podal kasační stížnost a návrh na vydání předběžného opatření, a splnil tedy první i druhou podmínku pro vydání předběžného opatření (viz odst. 9 výše). Nejvyšší správní soud však neshledal naplnění třetí podmínky, tedy že by stěžovateli hrozila vážná újma, pro kterou by bylo nutno zatímně upravit jeho poměry.

[13] Žalovaný správně konstatoval, že stěžovateli nesvědčí postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu. Podle tohoto ustanovení je totiž „žadatelem o udělení mezinárodní ochrany cizinec, který podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec po dobu běhu lhůty pro podání žaloby podle § 32 a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle soudního řádu správního, má-li tato žaloba odkladný účinek nebo do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v jiném státě, který je vázán přímo použitelným předpisem Evropské unie, a Česká republika jej převzala na své území za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.“

[14] Stěžovatel tak měl postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany pouze do skončení řízení o žalobě před krajským soudem. Jeho kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí žaloby sice má ze zákona odkladný účinek (§ 32 odst. 5 zákona o azylu), to ovšem neznamená, že by cizinci v této fázi soudního přezkumu náleželo rovněž postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu citovaného § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu. Cizinec je však oprávněn po dobu řízení o kasační stížnosti setrvat na území ČR, jak ostatně vyplývá i ze stěžovatelem odkazovaného usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3997/19. Zde Ústavní soud vysvětlil, že cizinci na základě odkladného účinku kasační stížnosti svědčí postavení žadatele o udělení

mezinárodní ochrany toliko pro účely setrvání na území; z tohoto usnesení však nelze dovodit, že by tak tomu bylo i pro účely práva na zajištění ubytování a základního hmotného zabezpečení, jak se stěžovatel domáhá. Takový závěr by byl v rozporu se zněním zákona o azylu.

[15] Cizinec je tedy v rámci řízení o kasační stížnosti oprávněn pobývat na území ČR, a to na základě potvrzení o strpění na území dle § 78b zákona o azylu. Podle tohoto ustanovení „[m]inisterstvo na žádost cizince rozhodne o jeho strpění na území na dobu nezbytně nutnou, pokud cizinec předložil náležitosti uvedené v odstavci 4. O strpění na území vydá ministerstvo cizinci potvrzení o strpění na území, ve kterém vyznačí dobu strpění na území.“ Podle odstavce 4 tohoto ustanovení je cizinec povinen k žádosti o strpění na území nebo prodloužení doby strpění na území povinen a) předložit cestovní doklad, je-li jeho držitelem, b) předložit doklad o včas podané kasační stížnosti s návrhem na přiznání odkladného účinku nebo při prodloužení doby strpění doklad o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti a doklad o tom, že řízení o podané kasační stížnosti dosud pravomocně neskončilo, a c) doložit adresu místa hlášeného pobytu na území.

[16] Zákon o azylu přitom jednoznačně stanoví, že právo na ubytování v pobytovém středisku a poskytnutí stravy mají pouze žadatelé o udělení mezinárodní ochrany (§ 79 odst. 3). Ministerstvo však může povolit poskytnutí stravy a ubytování v azylovém zařízení i cizinci, který je strpěn na území podle tohoto zákona, a to po dobu platnosti potvrzení o strpění na území [viz písm. 79 odst. 5 písm. e)]. Je tak na uvážení správního orgánu, zda takovému cizinci ubytování a stravu poskytne či nikoliv.

[17] Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel v současné době nemá nárok na poskytnutí ubytování v pobytovém středisku. To ovšem neznamená, že by se musel nutně ocitnout bez střechy nad hlavou a jakýchkoliv finančních prostředků. Stěžovatel po rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí žaloby měl podat žádost o potvrzení o strpění na území a dále si mohl požádat o finanční příspěvek dle § 78d odst. 2 zákona o azylu (podle něj lze cizinci, který je strpěn na území, s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do zde uvedené výše). Měl by tak mít možnost zajistit si případně jiné ubytování.

[18] Nelze rovněž shledat, že by byl stěžovatel v důsledku postupu žalovaného (ukončení ubytování v ubytovacím středisku) nějakým způsobem zkrácen na svých procesních právech. O tom ostatně svědčí skutečnost, že stěžovatel včas podal kasační stížnost a požádal o ustanovení zástupce soudem, Nejvyšší správní soud přitom této žádosti vyhověl. Skutečnost, že stěžovatel již nebude ubytován v ubytovacím středisku, rovněž automaticky neznamená, že by nemohl participovat na soudním řízení či se účastnit porady se svým zástupcem. Pokud jde o namítanou nerovnost mezi majetnými cizinci pobývajícími mimo pobytové středisko a cizinci nemajetnými, tu řeší zákon právě možnost požádat o finanční příspěvek či také možnost ustanovení zástupce pro řízení před soudem. Stěžovateli lze sice přisvědčit, že cizinci žádající o udělení mezinárodní ochrany mají po dobu řízení před krajským soudem zajištěn vyšší standard ochrany (tedy zejména zajištění bezplatného ubytování v ubytovacím středisku) než po dobu řízení o kasační stížnosti, jedná se ovšem nikoliv o svévolné zacházení žalovaného, nýbrž o zákonem zamýšlený stav, který Nejvyšší správní soud nepovažuje za diskriminační.

[19] Jakkoliv soud chápe, že se stěžovatel nachází v nelehké životní situaci, neshledal, že by se jednalo o natolik zásadní narušení jeho právní sféry, jehož strpění by nebylo možno po stěžovateli spravedlivě požadovat. Výše soud vysvětlil, že existují právní prostředky, kterými stěžovatel mohl tvrzené nepříznivé situaci předejít, resp. mohl získat finanční příspěvek od státu, ze kterého by mohl uhradit případné alternativní ubytování. Soud rovněž vzal v potaz zdravotní problémy stěžovatele, neshledal však, že by byly natolik závažné, že by stěžovatel nebyl schopen svou situaci řešit.

[20] Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje za žádoucí, aby v podstatě nahrazoval uvážení správního orgánu, zda stěžovatele ponechá v pobytovém středisku i po dobu řízení o kasační stížnosti. Považuje ovšem za vhodné, aby správní orgán cizinci, který je v obdobné situaci jako stěžovatel, tedy vede řízení před Nejvyšším správním soudem ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany a jeho kasační stížnost má odkladný účinek, umožnil po dobu tohoto řízení setrvat v pobytovém středisku. Soud rovněž nemůže zcela vyloučit, že by v určitých specifických případech mohl žalovanému uložit, aby pobyt cizince v pobytovém středisku strpěl (resp. že by soud obdobnému návrhu na vydání předběžného opatření vyhověl). Muselo by se však jednat o zvláště zranitelnou osobu, které by ukončení pobytu v pobytovém středisku skutečně působilo zásadní újmu. O takový případ však v posuzované věci nešlo.

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

V Brně dne 12. března 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu