

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **B. T.**, zast. Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2020, č. j. 63 Az 53/2019 - 41, o návrhu žalobce na předběžné opatření ze dne 30. 3. 2020,

t a k t o :

Návrh žalobce na předběžné opatření ze dne 30. 3. 2020 **se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl kasační stížností ze dne 30. 3. 2020 v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2019, č. j. OAM-472/LE-VL17-VL16-2019. Tímto rozhodnutím žalovaný v souladu s § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), zastavil řízení o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky, protože se jednalo o opakovanou žádost stěžovatele, kterou žalovaný posoudil jako nepřípustnou podle § 11a odst. 1 ve spojení s § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

[2] Společně s kasační stížností podal stěžovatel v souladu s § 38 odst. 1 ve spojení s § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), návrh na předběžné opatření, jímž se domáhá toho, aby Nejvyšší správní soud uložil žalovanému, aby zajistil do doby pravomocného rozhodnutí o této kasační stížnosti *„strpění stěžovatelova pobytu na území České republiky“*. V odůvodnění svého návrhu stěžovatel připomněl především to, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, jehož účinky krajský soud navzdory návrhu stěžovatele nesistoval (nepozastavil), má pro něho fatální následek spočívající v nemožnosti dalšího setrvání na území České republiky a v realizaci již uloženého správního vyhoštění. Neumožnění setrvání stěžovatele na území České republiky by dle jeho názoru vedlo ke ztrátě možnosti řádného výkonu jeho procesních práv v právě probíhajícím řízení o kasační stížnosti. Zdůraznil přitom, že v jeho případě jsou dány konkrétní individuální důvody pro další setrvání, neboť *„není osobně schopen využívat jakékoliv moderní technologie a není tak schopen komunikovat se svým*

zástupcem jinak než osobně.“ Současně stěžovatel poznamenal, že nemá finanční prostředky, aby „byl schopen eventuálně najmout si kdekoli v zahraničí jiné osoby, jejíž pomocí by případně mohl se svým zástupcem komunikovat, o čemž svědčí již to, že bylo rozhodnuto o tom, že mu soud ustanovil zástupce pro jeho majetkové poměry“.

[3] Nejvyšší správní soud s ohledem na okolnosti věci a obsah podaného návrhu, jakož i potřebu rozhodnout o něm bez zbytečného odkladu, nevyžadoval v souladu s § 38 odst. 2 s. ř. s. vyjádření žalovaného k návrhu na předběžné opatření.

[4] Předně je třeba zdůraznit, že vydání předběžného opatření je – podobně jako přiznání odkladného účinku kasační stížnosti – mimořádným institutem. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něhož by bylo možno bez dalšího očekávat odkladný účinek či vydávání předběžných opatření. Původní vzájemná neslučitelnost předběžného opatření a odkladného účinku přitom byla odstraněna novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012. Smyslem a účelem této změny bylo umožnit jemnější a cílenější zatímní úpravu poměrů účastníků podle potřeb konkrétní věci po dobu řízení před správními soudy i v případech, kdy je možno přiznat návrhu odkladný účinek.

[5] Podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) zákona o azylu z důvodu nepřipustnosti opakované žádosti dle § 10a odst. 1 písm. e) ve spojení s § 11a odst. 1 zákona o azylu, nemá odkladný účinek; lze ho ovšem i v tomto případě přiznat na základě (individuálně odůvodněného) návrhu podaného spolu s žalobou – viz § 32 odst. 2 zákona o azylu. K tomu dle sdělení stěžovatele nedošlo, nikoli však proto, že by o jeho návrhu krajský soud nerozhodl, nýbrž proto, že žalobě odkladný účinek nepřiznal, jak je zřejmé z usnesení krajského soudu ze dne 20. 1. 2020, č. j. 63 Az 53/2019 - 33.

[6] Za účelem eliminace nepříznivých důsledků, které plynou z rozhodnutí žalovaného, potažmo z citovaného usnesení krajského soudu, podal nyní stěžovatel návrh na předběžné opatření. Odkázal přitom mj. na usnesení třetího senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 Azs 142/2018 - 24, z něhož vyplývá, že odkladný účinek kasační stížnosti je pojmově svázán s rozhodnutím krajského soudu; jeho přiznáním se tedy pouze odkládají účinky tohoto soudního rozhodnutí, nikoli předcházejícího rozhodnutí správního. „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. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud zjistil, že žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného nemá podle § 11a odst. 3 zákona in fine o azylu odkladný účinek; odkladný účinek nebyl žalobě přiznán ani rozhodnutím krajského soudu, přičemž řízení bylo zastaveno. Za této situace by tedy ani případné přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nemohlo mít žádný vliv na povinnosti stěžovatele, plynoucí z předcházejícího správního rozhodnutí; tímto postupem by logicky nebylo ani možné obnovit postavení stěžovatele, jako žadatele o mezinárodní ochranu [viz § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu].“

pokračování

[7] K tomu pátý senát Nejvyššího správního soudu dodává, že obecně jistě platí, že přiznání odkladného účinku pouze vůči rozhodnutí krajského soudu za situace, kdy byla žaloba zamítnuta, a v řízení před krajským soudem nebyl odkladný účinek žalobě přiznán, by nemohlo vést k odložení účinků rozhodnutí žalovaného po dobu trvání řízení o kasační stížnosti. Proto také v některých případech vymezuje rozsah odkladného účinku tak, že se jeho přiznáním pozastavují až do skončení řízení o kasační stížnosti přímo účinky žalobou napadeného rozhodnutí; srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 5 Azs 168/2019 - 26, a ze dne 24. 7. 2019, č. j. 5 Azs 172/2019 - 32, v nichž rozhodl, že kasační stížnosti se přiznává odkladný účinek spočívající v tom, že až do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem se pozastavují účinky žalobou napadeného rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

[8] V tomto případě je ovšem situace jiná – a to nejen proto, že žalovaným není Komise pro rozhodování ve věcech cizinců, ale zejména z důvodu specifické právní úpravy, podle které stěžovateli nesvědčí postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany – viz § 2 odst. 1 zákona o azylu, podle něhož je „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“.

[9] To znamená, že stěžovatel byl v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a to až do dne 20. 1. 2020, kdy krajský soud vydal shora zmíněné usnesení o nepřiznání odkladného účinku žalobě. Nyní již stěžovatel postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, s nímž mj. souvisí i právo setrvat na území České republiky, nemá a toto postavení není možno obnovit ani na základě nyní podaného návrhu na předběžné opatření, ani na základě příp. návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Kasační stížnost stěžovatele nemá (automaticky) ze zákona odkladný účinek (§ 32 odst. 5 zákona o azylu) a příp. přiznání odkladného účinku by vyvolalo pouze právní následky stanovené v § 78b zákona o azylu; ten upravuje pobytový režim neúspěšných žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, kteří podali proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, protože tito v postavení žadatelů nejsou (a ani být nemohou), jak je zřejmé z výše citovaného § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

[10] Jednoduše řečeno – cizinec v rámci řízení o kasační stížnosti podané ve věci mezinárodní ochrany již nemá postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, ale je oprávněn setrvat na území České republiky, a to na základě rozhodnutí žalovaného o strpění na území dle § 78b zákona o azylu. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení „ministerstvo 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 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“.

[11] Lze tedy shrnout, že stěžovatel vlastně nyní podaným návrhem na předběžné opatření požaduje nastolit ve výsledku *de facto* stejnou situaci, které je možné dosáhnout podáním návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; vyhovění oběma návrhům by totiž nepochybně vedlo ke strpění pobytu stěžovatele na území České republiky. Za této situace by měl mít – v souladu s obecně aplikovatelnou zásadou subsidiarity – přednost spíše návrh na přiznání odkladného účinku před návrhem na předběžné opatření. Nicméně s ohledem na okolnosti projednávané věci, jakož i to, že se oba uvedené procesní instituty vzájemně nevylučují (viz výše), považoval Nejvyšší správní soud za nanejvýš účelné přistoupit k věcnému posouzení podaného návrhu. Ostatně přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 s. ř. s.), stejně jako přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 73 s. ř. s.), je nutno z hlediska jeho funkce považovat za zvláštní případ předběžného opatření, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, č. 910/2006 Sb. NSS. I z toho je patrná propojenost a blízkost institutu odkladného účinku a institutu předběžného opatření, které by na sebe ve správním soudnictví měly vzájemně navazovat, resp. doplňovat se – byť v tomto případě se s ohledem na dosti specifickou povahu projednávané věci v podstatě překrývají.

[12] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. „[b]yl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící 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.“

[13] Mezi základní podmínky pro vydání předběžného opatření, které je nutno kumulativně splnit, tedy patří (i) podání návrhu na zahájení řízení ve věci samé, (ii) návrh na vydání předběžného opatření a (iii) potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu. První dvě podmínky [ad (i) a (ii)] stěžovatel jednoznačně splnil a Nejvyšší správní soud se tak dále zabýval pouze podmínkou třetí, tj. otázkou tvrzené hrozící vážné újmy, pro kterou by měl zatímně upravit poměry stěžovatele [ad (iii)].

[14] Výkladem klíčového pojmu „vážná újma“ se zdejší soud obecně zabýval v již citovaném usnesení, č. j. Na 112/2006 - 37, podle něhož je tento pojem „[...] 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

pokračování

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...“

[15] V tomto případě spatřuje stěžovatel „vážnou újmu“ právě v zásahu do ústavně zaručeného práva – a sice práva na spravedlivý proces s tím, že nebude-li moci setrvat na území České republiky a bude realizováno jeho správní vyhoštění, nebude moci řádně vykonávat svá procesní práva v řízení o kasační stížnosti.

[16] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoli předmětem přezkumu není věc správního vyhoštění, nýbrž věc mezinárodní ochrany, nelze přehlížet vzájemnou souvislost obou těchto věcí, vč. toho, že stěžovatel může být v důsledku právních účinků pravomocného rozhodnutí žalované nucen opustit území České republiky, resp. nebude zde již mít garantováno právo setrvat. Na druhou stranu nelze automaticky dovozovat, že při každé ztrátě práva setrvat na území České republiky a z toho plynoucího nuceného vycestování může dojít či dojde k „vážné újmě“ na výkonu práva na spravedlivý proces. V tomto ohledu lze odkázat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2017, č. j. 2 Azs 273/2017 - 19, v němž druhý senát velmi přiléhavě vyslovil, že je třeba se vyhybat tomu, aby v oblastech práva, kde zákon s podáním žaloby, resp. kasační stížnosti odkladný účinek nespojuje, byla judikaturou přijímána paušální řešení, znemožňující individuální posouzení konkrétního případu. Potřeba fyzické přítomnosti cizince na území České republiky po dobu řízení před správními soudy „*musí být opřena o skutkové okolnosti konkrétního případu a o to, co lze v řízení pravděpodobně očekávat za procesní úkony*“. Významnou roli hrají samozřejmě i poměry cizince a poměry v zemi jeho původu. Jinak řečeno, lze-li očekávat, že cizinec ve věci po dobu řízení před správními soudy nebude muset osobně nic činit a současně lze 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.“

[17] Přesně tak je tomu i v nyní posuzovaném případě a nic na tom nemění ani skutečnost, že stěžovatel nepodal návrh na přiznání odkladného účinku, nýbrž na předběžné opatření – ve výsledku mu jde o totéž – setrvání na území České republiky, jak již bylo vysvětleno. Stěžovateli byl k ochraně jeho práv v řízení o žalobě ustanoven zástupce – advokát Mgr. Ladislav Bárta; ten zastupuje stěžovatele též v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 10 *in fine* s. ř. s). Možnost komunikace se jmenovaným advokátem zůstane stěžovateli zachována prostřednictvím komunikačních prostředků na dálku i pro případ opuštění území České republiky, příp. je tento advokát plnohodnotně způsobilý stěžovatele v řízení zastoupit. Tvzení stěžovatele, že není schopen využívat moderních komunikačních prostředků a technologií považuje Nejvyšší správní soud za krajně pochybné a nevěrohodné. Nejen, že používání např. mobilních telefonů je v současné době v podstatě společenskou normou, ale i sám stěžovatel užívání tohoto moderního komunikačního prostředku připustil. V rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany totiž sdělil, že soukromé osoby vyhrožovaly jeho matce a rovněž zmínil, že dostával výhrůžné zprávy prostřednictvím SMS. Na dotaz, zda je může doložit, přitom uvedl, že mobil ztratil; viz odůvodnění (bod 9.) napadeného rozsudku krajského soudu.

[18] Nejvyšší správní soud nemá jakéhokoli důvodu pochybovat, že stěžovatel se svým zástupcem může a dokáže komunikovat i jinak než osobně, aniž by k tomu potřeboval asistenci jakékoli jiné osoby, kterou by si snad musel v zahraničí, resp. v zemi původu najmout, jak se snaží sugerovat ve svém návrhu. Majetkové poměry stěžovatele v tomto směru nejsou nijak rozhodné. Při komunikaci mezi osobami v České republice a na Ukrajině lze pohodlně využít běžně dostupných prostředků jako je telefonické spojení, příp. stěžovatel může vyhledat pomoc při zprostředkování kontaktu přes e-mail apod.

[19] Jak Ústavní soud konstatoval v usnesení ze dne 6. 8. 2008, sp. zn. II. ÚS 808/08, „*institut předběžného opatření má mimořádný a dočasný charakter [...]. Vydání předběžného opatření je proto vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce popsal slovy o (hrozící) vážné újmě (nikoli tak každé újmě).*“ Stěžovatel svou argumentací a tvrzením o zásahu do práva na spravedlivý proces Nejvyšší správní soud nepřesvědčil, že by právě jeho situace odůvodňovala užití tohoto výjimečného institutu. Nejedná se o zásah takové intenzity, která by výkon práva na spravedlivý proces zásadně eliminovala či znemožnila a ve svém důsledku tak představovala „vážnou újmu“ ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s. Jakkoli i v případě zastoupení advokátem má stěžovatel právo vystupovat v soudním řízení osobně, nelze přehlédnout, že Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.); navíc stěžovatele je plně způsobilý zastoupit jeho zástupce, jemuž může udělovat pokyny a být s ním v kontaktu i v případě opuštění České republiky.

[20] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud by bez dalšího (paušálně) akceptoval argumentaci hrozící vážné újmy v případě nemožnosti osobní účasti cizince na řízení o jeho kasační stížnosti, prakticky by tím otevřel cestu pro mechanické nařizování předběžných opatření. Popřel by tak nejen mimořádnost tohoto institutu, ale také vůli zákonodárce, který v zákoně o azylu s kasační stížností, resp. žalobou proti některým typovým rozhodnutím záměrně ze zákona (*ex lege*) automaticky nespojil odkladný účinek, potažmo právo neúspěšného žadatele (žalobce/stěžovatele) setrvat na území České republiky. Jde zejména o takové případy, které indikují možné zneužití řízení o udělení mezinárodní ochrany za účelem dalšího setrvání a legalizace pobytu v České republice, mj. právě podáním opakované žádosti, která není přípustná. To je i případ stěžovatele, jehož důvody pro podání opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany v tuto chvíli Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší podrobněji posuzovat. Přesto lze jen stěží přehlédnout, že podle provedeného lustra Nejvyšší správní soud eviduje další čtyři věci stěžovatele pod sp. zn.: 4 Azs 41/2020, 1 Azs 395/2017, 3 Azs 301/2017 a 7 As 342/2017 (poslední tři z nich jsou již pravomocně skončené), z nichž vyplývá následující.

[21] Stěžovatel do České republiky přicestoval v roce 2017 za prací na základě polského víza a zůstal zde i po uplynutí jeho platnosti. Poté mu bylo v důsledku neoprávněného pobytu na území České republiky uloženo správní vyhoštění, za účelem jeho realizace byl také zajištěn v Zařízení pro zajištění cizinců Balková. Dne 14. 7. 2017 požádal o udělení mezinárodní ochrany a rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 9. 2017 mu nebyla mezinárodní ochrana udělena. Žaloba proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 5. 2018, č. j. 60 Az 61/2017 - 71; kasační stížnost proti tomuto rozsudku stěžovatel nepodal. Dne 6. 11. 2019 byl stěžovatel opět zajištěn za účelem

pokračování

realizace správního vyhoštění a byl umístěn v Zařízení pro zajištění cizinců Vyšní Lhoty. Dne 7. 11. 2019 podal opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, která byla shledána jako nepřipustná, a proto bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 11. 2019 řízení zastaveno dle § 25 písm. i) zákona o azylu. Žaloba proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta nyní napadeným rozsudkem krajského soudu.

[22] S přihlédnutím ke všem výše uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že návrh stěžovatele na vydání předběžného opatření podle § 38 odst. 1 s. ř. s. se zamítá.

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

V Brně dne 8. dubna 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu