

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Filipa Dienstbiera, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. D. P.**, zast. 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, o návrhu žalobce na vydání předběžného opatření,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.
- II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Jádru sporu

[1] Spornou otázkou je vztah dvou procesních institutů v řízení o kasační stížnosti – předběžného opatření (§ 38 s. ř. s.) a odkladného účinku (§ 73 s. ř. s.). Současně rozšířený senát řeší otázku, jaký význam má při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti obecné tvrzení žalobce (cizince) o potřebě mu zatímně umožnit pobyt na území státu, a to v zájmu přímého kontaktu s jeho advokátem.

I. 2. Rozhodné skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 10. 2018 zastavil podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., 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 (Vietnam) v mezidobí nedošlo k žádné změně, která by mohla představovat novou skutečnost ve smyslu § 11a odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

[3] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. U tohoto soudu také žádal o přiznání odkladného účinku. Krajský soud však žalobě odkladný účinek nepřiznal. Rozsudkem označeným v záhlaví pak žalobu zamítl a ztotožnil se s žalovaným v závěru, že žalobce neuvedl v opakované žádosti o mezinárodní ochranu žádné nové azylově relevantní skutečnosti.

I. 3. Argumenty v návrhu na vydání předběžného opatření a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Současně podal návrh na vydání předběžného opatření, což je předmětem nynějšího rozhodování rozšířeného senátu. Stěžovatel odkázal na závěry plynoucí z judikatury, podle nichž 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 se pak lze domáhat jen návrhem na vydání předběžného opatření (s odkazem na usnesení NSS ze dne 20. 12. 2018, čj. 3 Azs 142/2018-24). Stěžovatel dále uvedl, že rozhodnutí žalovaného má pro něj fatální následek: nebude moci legálně setrvat 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. Opustí-li území ČR, znemožní mu to účast na řízení před NSS. Stěžovatel není schopen osobně využívat moderní technologie, proto 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 svědčí i to, že mu krajský soud ustanovil zástupce pro jeho nedostatečné majetkové poměry. Stěžovatel by tak nebyl schopen se svým zástupcem komunikovat, udělovat mu pokyny a jakkoliv se účastnit soudního řízení, které tak pro něj ztratí jakýkoliv smysl. Nutnost vycestovat pro něj bude o to citelnější, že na území ČR žije jeho zletilá dcera, které stěžovatel vypomáhá v obchodě, dále její dítě (vnuk stěžovatele) a také dva stěžovateli sourozenci.

[5] Stěžovatel navrhl, aby NSS podle § 38 odst. 1 s. ř. s. vydal předběžné opatření, kterým žalovanému uloží, aby do doby právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti zajistil strpění stěžovatelova pobytu na území ČR.

[6] Žalovaný k návrhu na vydání předběžného opatření 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 absenci reálných okolností představujících hrozbu vážné újmy usiluje soudní cestou o další setrvání na území ČR. Stěžovatel může se svým 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 (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. Účastník může se svým zástupcem komunikovat na dálku např. e-mailem, telefonicky či prostřednictvím jiných elektronických komunikačních prostředků, s čímž mu mohou pomoci jeho děti žijící ve Vietnamu.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

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

[8] Osmý senát si je vědom toho, že judikaturu týkající se návrhů na vydání předběžného opatření nebo přiznání odkladného účinku nelze snadno zobecnit, neboť v návaznosti na konkrétní tvrzení účastníků klade důraz na individuální okolnosti každé věci. Shledané rozpory v existující judikatuře jsou však 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.

[9] Na otázku rozsahu přiznání odkladného účinku kasační stížnosti judikatura dlouhodobě jednotně nahlížela 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.

[10] K této rozhodovací praxi se vymezil třetí senát, který v usnesení 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. Odložení účinků správního rozhodnutí lze řešit vydáním předběžného opatření. Třetí senát v tomto odkázal na změnu soudního řádu správního provedenou s účinností od roku 2012 (obdobně usnesení ze dne 11. 2. 2015, čj. 3 As 9/2015-23; ze dne 27. 2. 2019, čj. 3 Azs 17/2019-32; či ze dne 11. 12. 2019, čj. 3 Azs 380/2019-35). Této judikatury se dovolávají i někteří účastníci řízení, jako je tomu i v nynějším případě. Návrhům na vydání předběžného opatření (obdobně jako ve věci nyní projednávané osmým senátem) některé senáty NSS 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).

[11] Napříč senáty NSS je však 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 (čj. 2 Afs 77/2005-96). I nadále proto senáty aplikují názor, 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 (např. usnesení ze dne 19. 12. 2019, čj. 4 As 430/2019-60; ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 As 3/2019-40; ze dne 12. 11. 2019, čj. 2 Azs 302/2019-34; 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 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 se návrhem na přiznání odkladného účinku zabýval).

[12] Ze stěžovatelova návrhu je zřejmé, že jeho cílem je dosáhnout „eliminace důsledků“ správního rozhodnutí, přičemž k jeho dosažení volí s ohledem na výše citovanou judikaturu třetího senátu „cestu“ předběžného opatření. Osmý senát nicméně v této souvislosti zdůrazňuje, že předběžné opatření a odkladný účinek nelze bez dalšího zaměňovat. Především lze poukázat na to, že z hlediska systematiky zákona 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 předběžného opatření téhož, čeho se lze domoci prostřednictvím odkladného účinku. 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).

[13] Vedle otázky účinků rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je třeba odstranit též další rozpor existující v judikatuře. 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 odkladného účinku, bude třeba se v dané věci zabývat i samotnou důvodností stěžovatelova návrhu (lze přepokládat, že pokud by rozšířený senát setrval na možnosti využití odkladného účinku, stěžovatel by po nezbytném poučení ze strany soudu svůj návrh v tomto směru procesně upravil).

[14] Stěžovatel mimo jiné argumentuje tím, že v důsledku nuceného opuštění ČR by byla znemožněna jeho účast v řízení před soudem. V této souvislosti předně poukazuje na závěry usnesení ze dne 16. 8. 2012, čj. 4 As 56/2012-58. Z něj 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.“*

[15] Na tuto judikaturu (ve shodě s dřívější judikaturou, srov. zejm. usnesení ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100) navazuje i aktuální rozhodovací praxe NSS (např. již výše cit. usnesení ve věcech 1 Azs 157/2019, 2 Azs 294/2019 či 2 Azs 293/2019). Kupříkladu první senát zde za obdobných skutkových okolností, jako jsou v nyní projednávané věci, 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.“

[16] Tyto 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 „[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 vyhoštění“), a ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015-32 (podle právní věty „[n]ávrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu nelze vyhovět, opírá-li 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.“).

[17] V souladu s judikaturou druhého senátu (týkající se přezkumu rozhodnutí o trvalém pobytu), která omezila rozhodovací praxi vstřícnou k ochraně procesních práv cizozemských 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 též senát 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).

[18] V rámci jednotlivých návrhů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti či na vydání předběžného opatření ve výše citovaných věcech lze jistě nalézt určité odlišnosti, které se mohou odvíjet od podoby tvrzení účastníků a plynout z různé povahy přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů. Přesto je osmý senát toho názoru, že nastíněné linie judikatury jsou z hlediska dalšího vývoje rozhodovací praxe tohoto soudu vzájemně neslučitelné. Je proto 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.

[19] 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 cit. usnesení 1 Azs 157/2019 a z usnesení na něj navazujících (2 Azs 294/2019 či 2 Azs 293/2019), jimiž NSS vyhověl návrhům na vydání předběžného opatření za obdobných okolností, jako jsou dány i v nyní projednávané věci. I zde stěžovatel v souvislosti s právem účastnit se soudního řízení poukázal na to, že není schopen osobně využívat moderní komunikační technologie a není schopen se svým zástupcem komunikovat jinak než osobně, přičemž nedisponuje ani finančním „kapitálem“ umožňujícím mu „najmout“ si v zahraničí pro tuto komunikaci jiné osoby.

[20] Dle osmého senátu povaha řízení o kasační stížnosti významně ovlivňuje též obvyklou míru osobní účasti stěžovatelů v takovém řízení. Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), 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. Pokud by NSS 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 v podstatě vždy vyhovět. Přestože osmý senát nezpochybňuje 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 zatímní ochrany po dobu běžícího řízení o kasační stížnosti byli znevýhodněni oproti stěžovatelům, kteří podají vadnou (neodůvodněnou) kasační stížnost.

[21] Osmý senát proto 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)?

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. *Pravomoc*

[22] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[23] Rozšířený senát předepisuje, že při výkladu velmi abstraktních norem, jako je § 38 s. ř. s. (předběžné opatření) či § 73 s. ř. s. (odkladný účinek), nelze vytrhávat jednotlivé věty odůvodnění soudního rozhodnutí z kontextu a konstruovat z nich umělé rozdíly či nekonzistence judikatury. Právě takovéto velmi neurčité normy, které nelze judikaturou jednoznačně specifikovat (*„potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu“*, respektive to, že 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“*), jsou velmi citlivé na měnící se skutková východiska předložená navrhovatelem soudu. Výklad takovýchto norem předpokládá, že soud vezme v potaz všechny individuální okolnosti sporné věci.

[24] Takto zákonodárcem vysoce neurčitě nastavené premisy vycházejí především z esenciálního předpokladu soudcovského rozhodování, totiž snahy každého soudce o nalezení správného výkladu práva. Ostatně právě proto by bylo chybou, pokud by chtěl rozšířený senát vytvářet nějaká rigidní pravidla tam, kde zákonodárce textem zákona vytvořil široký prostor pro soudní úvahu. Nadto ne všechny okolnosti významné pro výrok soudu budou výslovně uvedeny v odůvodnění rozhodnutí o předběžném opatření či odkladném účinku, a to se zřetelem na nevyhnutelnou stručnost odůvodnění těchto zatímních rozhodnutí, spojenou s krátkými zákonnými lhůtami pro jejich vydání (§ 38 odst. 3 s. ř. s., § 73 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Tedy ani tam, kde se na první pohled jeví východiska řešení věci jako velmi podobná, nelze bez dalšího dovozovat konflikt judikatury jen proto, že se liší výrok soudního rozhodnutí v obou zdánlivě podobných věcech.

[26] V nynější věci je však stav judikatury takový, že její vnitřní nejednota skutečně existuje. Předkládající osmý senát velmi přesvědčivě vysvětlil, že v judikatuře je rozpor, a to v obou předkládaných otázkách (k otázce první viz body [10] až [11] shora, k otázce druhé body [14] až [18] shora). Odlišnosti ve výkladu soudního řádu správního nejsou dány pouhým zohledněním nějaké dílčí individuální či specifické okolnosti rozhodované věci. Právě naopak, judikatura vytváří dva navzájem neslučitelné výkladové proudy, jednak ohledně vztahu předběžného opatření a odkladného účinku v řízení o kasační stížnosti, jednak ohledně dopadů cizincova práva na spravedlivý proces ve vztahu k povinnosti státu umožnit mu setrvání na území až do okamžiku rozhodnutí o kasační stížnosti.

[27] Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2. *Právní názor rozšířeného senátu*

III.2.1. *Předběžné úvahy a relevantní právní úprava*

[28] Návrh podaný ke správnímu soudu neměl odkladný účinek již od samotného počátku existence správního soudnictví v Rakousku na sklonku 70. let 19. století. Emil Hácha to vysvětloval jako důsledek organického postavení správního soudu „*mimo soustavu správní*“ (HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: Slovník veřejného práva čsl. Sv. II. Brno, 1932, s. 827 násl., na s. 873). Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, k tomu v § 17 říkal, že stížnost *k soudu správnímu podaná nemá dle práva účinku odkladacího. Strana stížnostvedoucí má však na vůli, žádati na úřadu správním za takový odklad, a nevyhledávají-li toho veřejné příčiny, aby rozhodnutí neprodleně bylo vykonáno, a vzešla-li by tím vykonáním straně škoda nenabytná, má tento úřad ten odklad povolit.* Od roku 1937 znělo toto ustanovení, ve znění zákona č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě, takto: *Stížnost k nejvyššímu správnímu soudu nemá sama o sobě odkladacího účinku. Strana stěžující si může však požádati o odklad u žalovaného úřadu, který jej povolí, nevyžadují-li veřejné zájmy okamžitého výkonu a vzešla-li by straně z tohoto výkonu nenahraditelná újma. Rozhodnutí úřadu podle předchozí věty je konečné (§ 5). Nerozhodne-li úřad o podané žádosti do 60 dnů a nedotýká-li se naříkané rozhodnutí neb opatření práv nikoho jiného než stěžovatele, má se za to, že odkladný účinek byl povolen.*

[29] Za platnosti této úpravy nevznikala dilemata ani ohledně vztahu tohoto odkladu k nějakému jinému institutu (zákon nic jiného než odklad správním úřadem podle § 17 neupravoval), ani ohledně vztahu rozhodování úřadu o odkladu k řízení před soudem instančně nižším a vyšším (mezi léty 1876 a 1950 existoval jen jeden správní soud, respektive od roku 1918 nejvyšší správní soud). I tato stará úprava však samozřejmě měla četná úskalí, zejména ve vztahu k možnému soudnímu přezkumu rozhodnutí správního úřadu o odkladném účinku (zatímco praxe před rokem 1918 soudní přezkum neumožňovala, praxe za I. republiky se přiklápěla k závěru opačnému, viz blíže HÁCHA, cit. dílo, s. 873).

[30] Novodobá úprava správního soudnictví v tehdejší části páté občanského soudního řádu již dávala pravomoc rozhodovat o odkladném účinku soudu. Podle § 250c o. s. ř., ve znění do 31. 12. 2002, žaloba proti rozhodnutí neměla odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, pokud zvláštní zákon nestanovil něco jiného. Na žádost účastníka však mohl předseda senátu *usnesením vykonatelnost rozhodnutí odložit, jestliže by neprodleným výkonem napadeného rozhodnutí brozila závažná újma.* Deficitem tehdejší úpravy jistě bylo to, že odkladný účinek mířil jen na vykonatelnost rozhodnutí, nikoliv na jiné účinky rozhodnutí. Jak známo, správní soudnictví bylo před rokem 2003 jednoinstanční, bez vrcholného soudu sjednocujícího judikaturu. Proto tehdy v zásadě nemohla vyvstat ani nyní řešená otázka vztahu odkladného účinku k rozhodnutí správního orgánu v řízení o kasační stížnosti.

[31] Nynější právní úprava od roku 2003 rozlišuje předběžné opatření (§ 38 s. ř. s.) jako obecný institut upravený v hlavě I části třetí soudního řádu správního (Obecná ustanovení o řízení), a odkladný účinek žaloby (§ 73 s. ř. s.), jako institut zvláštní, upravený v části třetí, hlavě II dílu 1 (Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Ustanovení § 107 s. ř. s. pak ve vztahu k řízení o kasační stížnosti odkazuje na odkladný účinek.

[32] Podle § 38 s. ř. s. v jeho původním znění mezi léty 2003 a 2011 platilo:

(1) Byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne 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.

(2) K návrhu na předběžné opatření si soud podle potřeby vyžádá vyjádření ostatních účastníků.

(3) Návrh je nepřipustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona.

(4) Soud může rozhodnutí o předběžném opatření zrušit nebo změnit, změní-li se poměry, a to i bez návrhu. Předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným.

[33] Novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., o kterou opírá svůj právní názor třetí senát (viz níže), změnila dosavadní odstavec třetí a nahradila ho novým odstavcem třetím v tomto znění:

(3) O návrhu na předběžné opatření rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na předběžné opatření musí být vždy odůvodněno.

Důvodová zpráva k této novelizaci uvádí, že vychází z existující judikatury a snaží se zdůraznit, že předběžné opatření lze vydat též vedle rozhodnutí o přiznání odkladného účinku či namísto usnesení o přiznání odkladného účinku:

„Navrhuje se v souladu se závěry judikatury vypustit současné znění ustanovení § 38 odst. 3 a nově upravit, že předběžné opatření lze vydat i vedle rozhodnutí o přiznání odkladného účinku návrhu či namísto usnesení o přiznání odkladného účinku. Smyslem a účelem nové úpravy je 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. Navrhované znění odstavce 3 rovněž posiluje vědomí účastníka o tom, že o jeho návrhu na předběžné opatření bude rozhodnuto bezodkladně, je-li tu nebezpečí z prodlení. V opačném případě, není-li tu nebezpečí z prodlení, může soud o návrhu na předběžné opatření rozhodnout do uplynutí 30 dnů poté, co byl podán návrh. Vzhledem k navrhované úpravě vztahu mezi předběžným opatřením a rozhodnutím o přiznání odkladného účinku se v zájmu zvýšení faktické úrovně ochrany veřejných subjektivních práv zrcadlově zavádí lhůta pro rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku (viz bod 38). Pro zajištění toho, aby o těchto návrzích mohlo být rozhodováno v nově stanovené lhůtě, se zavádí možnost rozhodovat o nich předsedou senátu. Zároveň se explicitně stanovuje povinnost odůvodnit rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření.“

(Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk 319, Poslanecká sněmovna 2011, VI. volební období, dostupný v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny PČR na www.psp.cz)

[34] Podle § 73 s. ř. s., ve znění novely č. 303/2011 Sb. od 1. 1. 2012, platí:

(1) Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.

(2) Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná 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.

(3) Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.

(4) O návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku musí být vždy odůvodněno.

(5) Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.

(§ 73 odst. 4 s. ř. s. byl do soudního řádu správního doplněn novelou č. 303/2011 Sb., pozměněn byl i odst. 2, a to upřesněním požadavků na přiznání odkladného účinku)

[35] Podle § 107 s. ř. s. pak od počátku účinnosti soudního řádu správního platí, že kasační stížnost *nemá odkladný účinek*; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně.

[36] Z uvedeného plyne, že předběžné opatření je obecným institutem aplikovatelným pro všechny typy řízení před krajským soudem (*lex generalis*), zatímco odkladný účinek je institutem zvláštním, který se před krajským soudem uplatní jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (*lex specialis*). Zatímco smyslem odkladného účinku je odložit vykonatelnost či jiné účinky rozhodnutí správního orgánu, předběžným opatřením může soud uložit správnímu orgánu či jinému účastníkovi řízení (eventuálně dokonce i třetí osobě) určité povinnosti. Jak rozšířený senát vysvětlí v další části, v řízení o žalobě proti rozhodnutí lze uplatnit dle povahy věci předběžné opatření i odkladný účinek.

[37] Možnost přiznání odkladného účinku jen pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 73 s. ř. s. vedené před krajskými soudy, nikoli v řízení o žalobě proti nečinnosti či v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, logicky plyne z rozdílu v předmětu těchto soudních řízení. Odkladný účinek je využitelný jen v takovém řízení, v němž je předmětem soudního přezkumu již vydané rozhodnutí. Odkladný účinek může plynout ze zákona nebo soudně přiznán jen v souvislosti s podáním žaloby proti pravomocnému rozhodnutí, jehož účinky se přiznáním odkladného účinku žalobě pozastavují (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, věc *Eleganta*, bod 42). Ovšem ani v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. nelze před krajským soudem odkladný účinek návrhu přiznat, neboť pro aplikaci § 73 s. ř. s. v tomto řízení chybí zákonná opora. V případě hrozící vážné újmy i zde přichází v úvahu aplikace § 38 s. ř. s. (takto věc *Eleganta*, bod 44 a bod 51).

[38] Naproti tomu v řízení o kasační stížnosti může NSS přiznat odkladný účinek ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu vydanému v jakémkoliv typu řízení. Pozastavit tak lze účinky soudního rozhodnutí vzešlého z řízení o žalobě proti rozhodnutí, žalobě nečinnosti, zásahové nebo třeba o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (cit. věc *Eleganta*, body 46 až 53). Otázkou nicméně zůstává, zda NSS může pozastavit i účinky žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu.

III.2.2. Odkladný účinek v řízení o kasační stížnosti může být přiznán a působit též ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, které bylo předmětem přezkumu před krajským soudem

[39] Jádrem první otázky, kterou osmý senát předložil rozšířenému senátu, je upřesnění vztahu mezi odkladným účinkem a předběžným opatřením v řízení o kasační stížnosti.

[40] V usnesení ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, č. 786/2006 Sb. NSS, věc *FASHION GROUP*, se k této otázce mj. uvádí, že odkladným účinkem „*má být docíleno toho, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) správní rozhodnutí, bylo*

možno výjimečně docílit toho, aby po dobu přezkumu napadené správní rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.“ Odkladným účinkem se „zmrazí“ stav věcí, „protože pokud by mělo být provedeno (vykonáno) a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věcí do podoby „před“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné.“

[41] Druhý senát v usnesení 2 Afs 77/2005, *FASHION GROUP*, rozlišil pro řízení o kasační stížnosti s odkazem na § 107 s. ř. s. tzv. „úzké“ pojetí odkladného účinku, na straně jedné (odkladný účinek působící jen ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu), a „širší“ pojetí odkladného účinku, podle něhož odkladný účinek může být v řízení o kasační stížnosti přiznán nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu, ale též ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí. Druhý senát odmítl úzké pojetí odkladného účinku a přihlásil se k pojetí širšímu na základě těchto argumentů:

„Řízení o kasační stížnosti, jakkoli se z procesního hlediska jedná o řízení o mimořádném opravném 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: v případě, že by krajský soud žalobu žalobce proti rozhodnutí správního orgánu, jež mu ukládá např. zaplatit určitou peněžitou částku státu, zamítl nebo odmítl a žalobce proti rozhodnutí krajského soudu podal kasační stížnost, nemohlo by úzké pojetí odkladných účinků kasační stížnosti (tj. pojetí, podle něhož odkladný účinek kasační stížnosti může působit pouze na napadené rozhodnutí krajského soudu a pouze „zprostředkovaně“, tj. prostřednictvím odložení účinků změny stavu věcí, která nastala rozhodnutím krajského soudu) nikdy vést k odložení platební povinnosti žalobce (stěžovatele) po dobu řízení o kasační stížnosti, třebaže by tu jinak materiální podmínky odkladného účinku (tj. hrozba nenahraditelné újmy, zásadní nedotčení práv třetích osob a neexistence rozporu s veřejným zájmem) byly dány. Bylo by tomu tak proto, že při úzkém pojetí odkladného účinku má jeho přiznání v řízení o kasační stížnosti vliv na správní rozhodnutí pouze tehdy, došlo-li rozhodnutím krajského soudu ke změně stavu věcí ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (tj. ke zrušení správního rozhodnutí, vyslovení jeho nicotnosti, zmírnění sankce).

[...]

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 (či jeho části: nelze totiž pominout, že důvod pro odkladný účinek se může týkat jen některého z vícero výroků rozhodnutí krajského soudu, např. v případě, že krajský soud v jednom řízení přezkoumává vícero správních rozhodnutí současně), 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 (či k části tohoto rozhodnutí – i napadené správní rozhodnutí může obsahovat vícero výroků, resp.

stanovovat vícero různých povinností, přičemž jen ve vztahu k některým z nich bude důvodné přiznat kasační stížnosti odkladný účinek).

Za této situace pak nutným důsledkem uvedeného závěru je i nezbytnost vymezit v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o odkladném účinku rozsah tohoto odkladného účinku, tj. zda se vztahuje 1) pouze na rozhodnutí krajského soudu či jeho část nebo 2) pouze na správní rozhodnutí, k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem, v němž bylo kasační stížností napadené rozhodnutí vydáno, vedlo nebo vede či na část tohoto správního rozhodnutí, anebo konečně 3) ve vztahu k soudnímu i správnímu rozhodnutí (či k jejich částem) současně.“

(zvýraznění doplnil a citaci krátil rozšířený senát)

[42] Právě citované usnesení založilo konstantní judikaturu. Širší pojetí odkladného účinku za právní úpravy před rokem 2012 výslovně potvrdil též rozšířený senát (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, věc *Horová, Mayer a spol.*). Tato judikatura je většinově následována i po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. (viz bod [11] shora).

[43] Proti tomuto závěru stojí právní názor nejobsažněji vysvětlený v usnesení ze dne 20. 12. 2018, čj. 3 Azs 142/2018-24, podle něhož *„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“* (bod 8). Třetí senát vysvětlil, že judikatura založená usnesením 2 Afs 77/2005, *FASHION GROUP*, se stala s ohledem na novelu soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. neaplikovatelná. Podle § 38 odst. 3 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2011, byl návrh na uložení předběžného opatření nepřipustný, pokud bylo možné návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastával-li tento účinek ze zákona. Vzhledem k tomu, že novelou č. 303/2011 Sb. byla vzájemná neslučitelnost předběžného opatření a odkladného účinku odstraněna, pozbyla tato judikatura opodstatnění, *„neboť recentní procesní úprava poskytuje stěžovateli prostředky, jimiž se může domáhat eliminace nepříznivých důsledků plynoucích pro něho z žalobou napadeného správního rozhodnutí“* (usnesení 3 Azs 142/2018, bod 10).

[44] Rozšířený senát s těmito závěry třetího senátu nesouhlasí. Na aplikovatelnosti právního závěru založeného usnesením ve věci 2 Afs 77/2005, *FASHION GROUP*, novela č. 303/2011 Sb. nic nezměnila. Nadále totiž platí klíčová premisa tohoto usnesení, totiž že skutečným „ohniskem“ přezkumu soudu je i v řízení o kasační stížnosti v posledku rozhodnutí správního orgánu, byť NSS formálně přezkoumává rozhodnutí krajského soudu. Ostatně právě citovaná novela č. 303/2011 Sb. tuto tezi ještě posílila. Přiznala přece Nejvyššímu správnímu soudu pravomoc zrušit též rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Proto je dnes i formálně předmětem přezkumu před NSS jak rozhodnutí krajského soudu, tak rozhodnutí správního orgánu napadené žalobou. Bylo by absurdní, pokud by NSS od roku 2012 mohl zrušit správní rozhodnutí, nemohl však zatímne pozastavit jeho účinky.

[45] Důvod zrušení předchozí úpravy § 38 odst. 3 s. ř. s. byl jiný, než naznačuje třetí senát. Předchozí (novelou č. 303/2011 Sb. zrušená) úprava § 38 odst. 3 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2011, podle níž byl návrh na vydání předběžného opatření nepřipustný, bylo-li lze *„návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona“*, byla nepřesná a přinášela výkladové obtíže. Směšovala totiž ochranu poskytovanou předběžným opatřením a ochranu poskytovanou odkladným účinkem. I když totiž zákon přiznával návrhu odkladný účinek, anebo se mohl žalobce domáhat v řízení před krajským soudem odkladného účinku (což bylo a je možné jen ve věcech žalob proti rozhodnutí),

stále bylo představitelné, že žalobce čelil jiným nepříznivým důsledkům, kterým přiznání odkladného účinku zamezit nemohlo.

[46] Aktuální ukázkou z poslední doby je rozhodování NSS, který v období pandemické situace v březnu až květnu 2020 vydal v azylových věcech (v nichž ve většině sporů je dán odkladný účinek kasační stížnosti ze zákona; viz § 32 odst. 2 a 5 zákona o azylu) předběžná opatření, kterými uložil Ministerstvu vnitra povinnost strpět pobyt stěžovatelů v pobytovém středisku a poskytnout jim základní hmotné zabezpečení do pravomocného skončení řízení o kasační stížnosti (např. usnesení ze dne 18. 3. 2020, čj. 3 Azs 28/2020-73, ze dne 20. 3. 2020, čj. 5 Azs 70/2020-32, a mnohé další). Přísným čtením „staré“ verze § 38 odst. 3 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2011, by byl návrh na vydání předběžného opatření v takovýchto situacích nepřipustný a stěžovatelé by zůstali bez ochrany (přesněji řečeno by mohli zůstat v pandemické situaci bez střechy nad hlavou, kterou jim zajišťovalo pobytové středisko).

[47] Jiným příkladem, kdy by § 38 odst. 3 s. ř. s. ve znění před novelou působil obtíže, je situace, kdy podmínky pro přiznání odkladného účinku s důsledky odložení účinků rozhodnutí správního orgánu v individuálním případě nebyly dány, ovšem soud s ohledem na text § 38 odst. 3 s. ř. s. nemohl vydat předběžné opatření, které by zmírnilo některé jiné důsledky rozhodnutí. Například nebudou dány podmínky pro odložení vykonatelnosti rozhodnutí ukládajícího zaplacení peněžité částky (typicky zajišťovací příkaz) nebo nařizující výkon takového rozhodnutí. Zároveň však mohou být dány důvody pro to, aby soud dopady takového opatření zmírnil například tím, že správnímu orgánu uloží, aby pro určitou částku nenařizoval výkon rozhodnutí nebo povinnému umožnil v určitém omezeném rozsahu s prostředky disponovat. Jak říká důvodová zpráva k novele č. 303/2011 Sb., právě nařízení předběžného opatření v podobných případech umožní „jemnější a cílenější zatímní úpravu poměrů účastníků“, byť by bylo možno (teoreticky) přiznat též odkladný účinek.

[48] Právě proto novela č. 303/2011 Sb. odstranila dosavadní § 38 odst. 3 s. ř. s., zakládající přísnou nepřipustnost předběžného opatření v situacích jeho možné konkurence s odkladným účinkem. Zákonodárce zde vycházel z poznatků judikatury a hodlal tím dosáhnout toho, aby předběžné opatření bylo možno „vydat i vedle rozhodnutí o přiznání odkladného účinku návrhu či namísto usnesení o přiznání odkladného účinku. Smyslem a účelem nové úpravy je 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“ (viz bod [33] shora). Vydání předběžného opatření tak může připadat do úvahy typicky v těch situacích, kdy samotné přiznání odkladného účinku žalobě či kasační stížnosti nemůže zatímní poměry účastníka dostatečně ochránit nebo tam, kde nebudou pro jeho přiznání splněny podmínky, ale přesto bude na místě některé dopady správního orgánu zmírnit. Zákon tedy nově dovoluje žádat o předběžné opatření i tam, kde lze podat návrh na přiznání odkladného účinku.

[49] Přesto to však neznamená, že by předběžné opatření a odkladný účinek bylo možno volně zaměňovat, respektive že by návrhovaatel mohl libovolně volit mezi tím či oním instrumentem ochrany svých zatímních poměrů. Odkladný účinek zůstává speciálním institutem ve vztahu k obecnějšímu předběžnému opatření.

[50] Je jistě představitelné, že žalobce (stěžovatel) uspěje jak co do přiznání odkladného účinku, tak i co do vydání předběžného opatření, to ovšem jen v takové záležitosti, kam

prosté přiznání odkladného účinku „nedosáhne“. Žalobce (stěžovatel) se tedy bude předběžným opatřením domáhat něčeho, co nelze vyřešit jen odkladem některého z účinků správního rozhodnutí (srov. příklady uváděné v bodě [46] shora). Stejně tak bude představitelné, že žalobce (stěžovatel) o nařízení odkladného účinku ani nepožádá (nebo požádá, ale s žádostí neuspěje), pokud jeho právní pozici ohrožují nikoliv účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu (to mohlo být např. již vykonáno nebo nevratně vyvolalo jiné účinky), ale něco jiného, co s předmětem řízení před soudem souvisí. Stejně tak je dost dobře možné, že stěžovatel v řízení o kasační stížnosti požádá NSS o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v rozsahu větším, než v jakém mu odkladný účinek přiznal krajský soud (např. krajský soud přiznal odkladný účinek v užším rozsahu, než jak se ho žalobce domáhal). Možné je též to, že důvody pro přiznání odkladného účinku ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu vyvstanou teprve v řízení před NSS (např. náhlé zhoršení majetkové situace stěžovatele, proti němuž zatím nebylo rozhodnutí správního orgánu, zakládající finanční povinnost, vykonáno).

[51] S vědomím těchto příkladů je evidentní, že odkladný účinek může NSS přiznat v řízení o kasační stížnosti ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu i v těch situacích, kdy o odkladném účinku krajský soud vůbec nerozhodoval nebo návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl. Není naprosto žádný důvod, aby se od roku 2012 na řízení o kasační stížnosti uplatňovalo „úzké“ pojetí odkladného účinku.

[52] Rozšířený senát jen dodává, že přiznává-li NSS odkladný účinek, měl by již ve výroku usnesení vymezit rozsah tohoto odkladného účinku, tj. zda se vztahuje a) pouze na rozhodnutí krajského soudu či jeho část, nebo b) pouze na rozhodnutí správního orgánu či jeho část, anebo c) ve vztahu k soudnímu i správnímu rozhodnutí (či k jejich částem) současně (viz takto shodně již usnesení 2 Afs 77/2005, *FASHION GROUP*, bod [41] shora).

III.2.3. *Právo stěžovatele – cizince osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti bez dalšího nezakládá důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti*

[53] V druhé otázce předkládá osmý senát svůj nesouhlas s právním názorem, dle něhož právo stěžovatele – cizince osobně se účastnit řízení o kasační stížnosti a činit úkony standardně s takovým řízením spojené bez dalšího zakládá důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve věcech, kde by jinak stěžovatel musel opustit území státu.

[54] I zde se rozšířený senát ztotožnil s názorem předkládajícího senátu.

[55] Zákonodárce ve specifických normách typu § 73 odst. 2 s. ř. s. či § 38 odst. 1 s. ř. s. stanoví nejen záměrně neurčitou (vysoce abstraktní) hypotézu, ale především zavazuje soud v každém řešeném případě vzít v úvahu všechny pro věc významné okolnosti. Judikatura při výkladu podobných neurčitých norem nemůže mít ambici přetvořit je v normy zcela určité. Pokud by se o to soud pokusil, popřel by zákonodárcem záměrně otevřenou hypotézu interpretované normy. Judikatura při výkladu těchto norem toliko „mapuje cestu“ pro interpretaci neurčité normy (specifikuje interpretaci abstraktní normy, říká, k čemu přihlížet, k čemu nikoliv, doplňuje metodologii výkladu sporné normy atd.), aniž jednoznačně předurčuje cíl, k němuž interpret v tom či onom případě dojde. Judikatura sice poskytuje příklady, které mohou být soudem vzaty na zřetel i pro budoucí rozhodování, automatické přebírání závěrů takových rozhodnutí je však z povahy věci

vyloučeno. Mechanickým následováním takovýchto judikátů by totiž soud porušil svou povinnost posoudit každou jednotlivou kauzu se zřetelem na všechna její specifika.

[56] Příkladem takovéto záměrně neurčité normy je i § 73 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přizná 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*.

[57] Zákonodárce záměrně koncipoval odkladný účinek jako normu, při jejíž aplikaci musí soud vždy zvážit všechny individuální okolnosti sporné věci. Nelze proto soudní cestou výklad takového ustanovení „automatizovat“ a vytvořit speciální obecnou skupinu „privilegovaných“ případů, kde se bude odkladný účinek přiznávat bez dalšího. Jistě proto platí, že v obecné rovině nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku bez dalšího ani ta skutečnost, že jinak by musel cizozemský stěžovatel vycestovat z území státu, a ztratil by tak možnost přímého kontaktu se svým advokátem v řízení o kasační stížnosti.

[58] Právě uvedené platí tím spíše, pokud zákonodárce v určitých typech věcí odkladný účinek ze zákona cizincům přiznal, v jiných typech věcí naopak nepřiznal. Nelze soudním výkladem nastavit podmínky přiznání odkladného účinku tak, že je v podstatě splní každý cizinec, kterému hrozí povinnost opustit území státu. Jak správně uvádí usnesení ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015-32, v bodě 7, takový přístup by „vedl k paušálnímu přiznávání odkladného účinku všem kasačním stížnostem směřujícím proti rozhodnutím, se kterými je spojena povinnost vycestovat z území České republiky, čímž by byla zcela popřena výjimečná povaha institutu odkladného účinku, jakož i záměr zákonodárce nepřiznat kasačním stížnostem brojícím proti takovému typu správních rozhodnutí odkladný účinek automaticky, tedy přímo ze zákona“.

[59] Závěrem této části rozšířený senát v souladu s tím, co uvádí předkládající senát, dodává, že i zájem na osobní účasti v řízení o kasační stížnosti nepochybně může být (dle okolností) důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nemělo by tomu tak být ovšem automaticky bez dalšího, ale obvykle jen ve spojení s dalšími důvody (např. týkajícími se rodinného či soukromého života stěžovatele), nebo v návaznosti na individuální okolnosti a specifika soudního řízení v dané věci. Všechny tyto individuální okolnosti by však měly jasně a konkrétně plynout ze stěžovatelem osvědčených tvrzení. Soud zde vždy poměřuje újmu, která hrozí stěžovateli, a újmu, která přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, stejně jako možný rozpor přiznání odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem (k tomu blíže bod [65] níže).

III.3. Shrnutí

[60] Odkladný účinek je možno přiznat v řízení o kasační stížnosti ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu i v těch situacích, kdy o odkladném účinku krajský soud vůbec nerozhodoval nebo návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl (§ 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s.).

[61] Obecně vyjádřený zájem cizozemského stěžovatele na osobní účasti v řízení o kasační stížnosti či jeho právo být v kontaktu s advokátem a s tím související ochrana spravedlivého procesu nemohou být samy o sobě bez dalších individuálních okolností

důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s.).

IV. Aplikace na nynější věc

[62] Rozšířený senát následně posoudil v souladu s § 71 Jednacího řádu NSS návrh stěžovatele na prozatímní úpravu jeho poměrů.

[63] Rozšířený senát poznamenává, že stěžovatel se sice domáhal nařízení předběžného opatření, činil to však v reakci na předchozí (nesprávnou) judikaturu. Jak rozšířený senát výše vysvětlil, domáhal-li se stěžovatel odložení všech účinků rozhodnutí správního orgánu, je nutno tuto žádost posoudit podle jejího obsahu jako žádost o přiznání odkladného účinku, nikoliv jako žádost o nařízení předběžného opatření. Současně je třeba říci, že nařízení předběžného opatření či odložení účinků rozhodnutí správního orgánu je urgentní, bezodkladná záležitost. Zákon to zdůrazňuje požadavkem, aby soud o návrhu rozhodl bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, do 30 dnů od podání návrhu (§ 38 odst. 3 s. ř. s., resp. § 73 odst. 4 s. ř. s.). V situaci, kdy je nepochybné, čeho se stěžovatel návrhem na zatímní úpravu poměrů domáhá, by bylo již jen zbytečným „procesním cvičením“, pokud by ho soud upozorňoval na to, že volí nesprávný institut, a vyzýval jej k formální změně v označení návrhu.

[64] Zákonný požadavek na bezodkladné rozhodnutí soudu o takovémto návrhu tedy vylučuje zdlouhavé procesní postupy spojené s výzvami na patřičnou formální úpravu návrhu. Proto také rozšířený senát současně s rozhodnutím sporné otázky posoudil stěžovatelův návrh dle správné procesní normy, tedy dle ustanovení o odkladném účinku podle § 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s. Rozšířený senát podotýká, že takovýto postup není ve vztahu ke stěžovateli nikterak překvapivý, protože osmý senát přdestřel veškeré relevantní úvahy nejen o kolizi užití § 38 s. ř. s. a § 73 s. ř. s., ale též o svém předběžném posouzení důvodnosti samotného návrhu. Stěžovatel však svého práva vyjádřit se k návrhu osmého senátu nevyužil.

[65] Čistě jazykový výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. by mohl svádět k závěru, že při rozhodování o tom, zda odkladný účinek přiznat, anebo nikoli, se poměřuje pouze a jen vzájemný poměr újmy žadatele o jeho přiznání a újmy jiných osob. V tomto smyslu by tedy i vcelku nepatrná újma žadatele mohla být důvodem přiznání odkladného účinku, byla-li by újma ostatních osob ještě mnohem „nepatrnější“. Takový mechanický výklad však opomíjí základní znak odkladného účinku, a sice že jde o institut výjimečný, který nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. A měl-li by pravidlem být, nestanovil by zákonodárce jako základní pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá. Pojetí odkladného účinku jako výjimky z pravidla tedy znamená, že újma, která má hrozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS, bod 25).

[66] Ve věcech mezinárodní ochrany má pravidelně podání žaloby či kasační stížnosti odkladný účinek. Pouze výjimečně tento odkladný účinek ze zákona nenastává, a to u zákonem vyjmenovaných specifických věcí, z nichž jednou je i žaloba proti rozhodnutí o zastavení řízení ve smyslu § 25 zákona o azylu (§ 32 odst. 2 ve spojení s § 32 odst. 5 zákona o azylu).

[67] Rozšířený senát souhlasí s hodnocením obsahu žádosti stěžovatele (viz k tomu bod [4] shora) jako obecné, bez jakéhokoliv pokusu o individualizaci. Jak správně podotkl osmý senát, ve vztahu k otázce „účasti na soudním řízení“ stěžovatel nikterak neupřesnil, 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, je bez vad, a lze tedy o ní věcně rozhodnout). Rodinné vazby v ČR, které stěžovatel taktéž v návrhu zmiňuje, upřesnil pouze ve smyslu „výpomoci v obchodě“ dcery. Blíže je neupřesnil. 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 relativně obecná tvrzení nesvědčí závěru, že by stěžovateli hrozila výkonem rozhodnutí významná újma. Natožpak újma, která by soud vedla k závěru, že v tomto konkrétním případě se výjimečně neuplatní obecné pravidlo, že kasační stížnost v tomto typu řízení nemá mít odkladný účinek.

[68] Tvrdil-li stěžovatel (opět jen v obecné rovině), že neumí používat moderní metody komunikace, respektive nemá ani prostředky k tomu, aby si sjednal někoho, kdo mu s tím pomůže, i zde se rozšířený senát ztotožnil s předběžným názorem osmého senátu. Pomine-li rozšířený senát e-mailovou komunikaci, v současnosti jsou vedle telefonického spojení (které, jde-li o přeshraniční hovory, vskutku může být drahé) všeobecně dostupné rozličné mobilní aplikace umožňující jednoduché posílání zpráv, připojených dokumentů či dokonce videohovory. Tyto aplikace jsou dnes již samozřejmou součástí (bezplatně) komunikace. Po stěžovateli lze jistě požadovat vyvinutí alespoň nějaké snahy, aby i po eventuálním odjezdu z ČR zůstal v kontaktu se svým advokátem. V tomto mu jistě mohou být nápomocni i jeho příbuzní ve Vietnamu, kteří tam dle obsahu spisu žijí.

[69] Rozšířený senát si shodně s osmým senátem povšiml též toho, že žádost stěžovatele působí šablonovitě, jako by snad byla týmhž advokátem replikována z jiného případu. Stěžovatel totiž zmiňuje svou nedobrou majetkovou situaci, která prý vedla k tomu, že mu soud ustanovil zástupce. To je ovšem v rozporu s obsahem soudního spisu, neboť o ustanovení zástupce krajský soud vůbec nerozhodoval. Naopak stěžovatel si zástupce sám zvolil, což dokládá plná moc ze dne 15. 11. 2018. Z podání stěžovatele založených ve spisu krajského soudu i kasačního soudu (ani z doplněné kasační stížnosti) o majetkových poměrech stěžovatele nic neplyne. Toto pochybení lze jistě přičíst na vrub stěžovatelova advokáta. Advokát zjevně opakovaně (možná již stereotypně) uplatňoval obdobná tvrzení ve prospěch odkladného účinku či předběžného opatření. To současně potvrzuje, že se snažil přetvořit výjimečná ustanovení o zatímní úpravě poměrů v soudním řízení a učinit z nich v těchto typových situacích nikoliv výjimku, ale zásadu. Zásadu, která se uplatní automaticky v reakci na obecná tvrzení, která může stěžovatelův advokát bez větší kreativity přebírat z jedné věci do věci jiné. A to možná bez jakéhokoliv vztahu k realitě stěžovatelova života.

[70] Konečně stěžovatel sice zmiňuje, že v případě návratu do Vietnamu se vystaví vážné újmě na zdraví a životě. To však nijak nekonkretizuje. K tomuto argumentu se tedy nemohl nijak vyjádřit ani rozšířený senát.

[71] Proto rozšířený senát prvním výrokem rozhodl tak, že se kasační stížnosti nepřiznává odkladný účinek. Druhým výrokem pak vrátil věc osmému senátu, který rozhodne o samotné kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2020

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu