

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **I. B. A.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2019, čj. OAM-591/ZA-ZA11-K09-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 1. 2021, čj. 29 Az 24/2019-52,

t a k t o :

- I. Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se z a m í t á**.
- II. Žalobci **se u s t a n o v u j e** zástupcem pro řízení o kasační stížnosti **Mgr. Umar Switat**, advokát se sídlem Dědinova 2011/19, Praha 4.
- III. Soud **v y z ý v á** žalobce, aby ve lhůtě **1 měsíce** od doručení tohoto usnesení doplnil prostřednictvím svého zástupce kasační stížnost o důvody, pro které napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím rozhodl o žádosti žalobce (dále „stěžovatel“) o udělení mezinárodní ochrany tak, že prvním výrokiem vyslovil nepřipustnost jeho žádosti dle § 10a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a druhým výrokiem pak zastavil řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) citovaného zákona. Krajský soud v Hradci Králové v záhlaví uvedeným rozsudkem následně zamítl podanou žalobu.

[2] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost a spolu s ní požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a ustanovení zástupce pro řízení o ní.

K výroku I.:

[3] Žádost o přiznání odkladného účinku odůvodnil tím, že v případě nepřiznání odkladného účinku, bude vykonatelné rozhodnutí, jímž byla zamítnuta jeho žádost o mezinárodní ochranu. Bude tedy muset okamžitě opustit Českou republiku a veškeré zde vybudované sociální zázemí. Již v žádosti o udělení mezinárodní ochrany uváděl důvody, pro které cítil důvodnou obavu z vážné újmy při návratu do země původu. Z důvodu

restriktivní imigrační politiky, uzavření zastupitelských úřadů a jiných omezení migrace spojených s pandemií COVID-19 se nebude moci v dohledné době vrátit. Nucené vycestování by rovněž znamenalo zásah do jeho práva na spravedlivý proces, jehož součástí je právo účastníka řízení vystupovat v řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu pokyny, atd.

[4] Žalovaný vyslovil nesouhlas s návrhem na přiznání odkladného účinku. Uvedl, že tvrzený zásah do stěžovatelových práv nedosahuje takové intenzity, aby to představovalo „vážnou újmu“. I v případě zastoupení má právo vystupovat v řízení osobně. Nejvyšší správní soud rovněž rozhoduje zpravidla bez jednání. Žalovaný rovněž připomněl, že institut mezinárodní ochrany je institutem výjimečným a nelze ho zaměňovat nebo jím nahrazovat jiné formy legalizace pobytu cizince na území.

[5] Podle § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), platí, že kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. upravující odkladný účinek žaloby se užijí přiměřeně. Pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být splněny tři materiální předpoklady: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, 2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, 3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS).

[6] Odkladný účinek kasační stížnosti představuje zcela výjimečný institut, kterým se mění účinky pravomocného rozhodnutí, a měl by být využíván pouze v situacích, kde výkon rozhodnutí nebo jeho jiné následky mohou působit značné obtíže. Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí, a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je proto třeba na rozhodnutí krajského soudu pohlížet jako na správné. Pouze v případě naplnění zákonných podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je možno tuto zásadu narušit.

[7] Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že k tomu, aby kasační stížnosti mohl být přiznán odkladný účinek, musí stěžovatel v prvé řadě dostatečně podrobně a určitě tvrdit, že mu hrozí újma nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 27/2012-32, či ze dne 23. 1. 2014, čj. 6 Ads 99/2013-11). Důvody možného vzniku újmy jsou vždy subjektivní, závislé pouze na osobě a situaci stěžovatele, ten tedy musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí a z jakých konkrétních okolností to dovozuje. Vznik újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem napadeného rozsudku či jiným právním následkem plynoucím z rozsudku, popř. z rozhodnutí aprobevaného rozsudkem krajského soudu. Zároveň musí jít o následek určité intenzity, aby jej bylo vůbec možno označit za újmu, kdy zákon hovoří o újmě „nepoměrně větší“. To má svou logiku, protože v řízeních, v nichž není vyhověno žádosti účastníka, případně je mu zrušeno či omezeno nějaké oprávnění nebo uloženo opatření či správní trest, na účastníka pochopitelně budou doléhat právní následky negativního rozhodnutí – ať by byly sebmírnější – tíživěji než na veškeré další osoby, kterých se rozhodnutí vůbec netýká. Zpochybnění přiznání odkladného

pokračování

účinku pro rozpor s důležitým veřejným zájmem leží oproti tomu na žalovaném (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, čj. 52 Ca/2003-144, č. 87/2004 Sb. NSS).

[8] Jak již bylo uvedeno, stěžovatel má v návrhu na přiznání odkladného účinku povinnost tvrdit a osvědčit skutečnosti odůvodňující přiznání odkladného účinku. Stran přerušení vazeb a vybudovaného sociálního zázemí stěžovatel přetrvál pouze v rovině velice obecného tvrzení, které žádným způsobem nespecifikoval. Blíže nekonkretizoval okolnosti dosavadního života v České republice, a tedy není zřejmé, jaké případné vazby by byly přetrhány. Stěžovatel doložil, že na základě dohody o provedení práce pracuje jako opravář motorových vozidel a uvedl, že je v České republice již čtvrtým rokem. Za tuto dobu si jistě nějaké vazby vytvořit mohl, ale pro účely přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je nutné je konkretizovat. Samotná skutečnost, že v České republice pracuje, nepostačuje k prokázání tvrzených sociálních vazeb. Nic dalšího k okolnostem dosavadního života v České republice a vazeb, které si stěžovatel vytvořil, neplyne ani z napadeného rozsudku krajského soudu.

[9] Stěžovatel dále uvedl, že již v žádosti o mezinárodní ochranu tvrdil skutečnosti, pro které se obává návratu do země původu. Důvody, pro které požádal žadatel o udělení mezinárodní ochrany, mohou rovněž odůvodňovat hrozící nepoměrně větší újmu ve smyslu nutné podmínky k přiznání odkladného účinku, avšak v posuzované věci byly tyto důvody předmětem přezkumu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, čj. 1 Azs 389/2018-38. V tomto rozsudku bylo přezkoumáváno rozhodnutí o žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu ze dne 14. 8. 2017. Uváděné důvody soud seznal za nedůvodné pro přiznání mezinárodní ochrany a stěžovatel ani nyní nekonkretizoval skutečnosti relevantní pro přiznání odkladného účinku. Stěžovatel tak neunesl břemeno tvrzení a doložení.

[10] Nejvyšší správní soud přiznává, že v současné době jsou nastaveny přísnější pravidla pro vstup cizinců do České republiky, avšak z obecného zákazu vstupu cizinců ze zemí, jež nejsou považovány za země s nízkým rizikem výskytu COVID-19, je stanovena řada výjimek, např. pro držitele krátkodobého víza, nebo pro cizince, je-li vstup v zájmu České republiky, v naléhavých mimořádných situacích, atd. [viz. bod I.7 písm. c), f) a i) ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 3. 2021, čj. MZDR 20599/2020-63/MIN/KAN]. V případě úspěchu stěžovatele ve věci, tedy zrušení napadeného správního rozhodnutí a tím pádem navrácení do pozice žadatele o mezinárodní ochranu, by musel být stěžovateli umožněn návrat do České republiky právě na základě některé z výjimek uvedených v písm. f) či i) výše citovaného ochranného opatření, za předpokladu, že bude stále účinné. Nic nenasvědčuje tomu, že by oprávněné orgány zamýšlely zcela uzavřít hranice České republiky. S přibývajícím počtem očkovaných osob se naopak dá předpokládat, že se opatření budou nadále rozvolňovat. Nejvyššímu správnímu soudu naopak není známo, že by zastupitelské úřady byly uzavřeny, jak stěžovatel tvrdí. Toto jeho tvrzení stěžovatel nijak neprokázal nebo alespoň neuvedl zdroj, ze kterého by bylo možné toto tvrzení ověřit (postačil by např. i odkaz na webové stránky). Soud dodává, že je pochopitelné, že obecně budou úřady zavádět určitá opatření pro zamezení šíření viru, avšak úplné uzavření mezi ně, dle vědomí soudu, nepatří.

[11] Stěžovatel odůvodňoval návrh na přiznání odkladného účinku i zajištěním práva na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že zajištění práva na

spravedlivý proces může být dle individuálních okolností případu důvodem pro přiznání odkladného účinku. Nicméně jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS, bod 61, „[o]becně 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.).“ Nelze proto automaticky bez dalšího přiznat odkladný účinek kasační stížnosti pouze na základě obecné obavy stěžovatele z porušení práva na spravedlivý proces, jestliže stěžovatel soudu neposkytl konkrétní a osvědčená tvrzení, na jejichž základě by mohl soud dospět k závěru, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je nezbytné pro zachování práva stěžovatele na spravedlivý proces.

[12] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené v případě stěžovatele neshledal naplnění zákonných podmínek pro přiznání odkladného účinku, neboť stěžovatel dostatečně netvrdil a neosvědčil, že mu výkonem rozsudku krajského soudu nebo jeho jinými právními následky hrozí vznik újmy. Nejvyšší správní soud proto podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

[13] Nejvyšší správní soud dodává, že usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou podstatou rozhodnutím dočasné povahy, proto z něj nelze dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude meritorně rozhodnuto o samotné kasační stížnosti (usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005-76, č. 1072/2007 Sb. NSS).

K výroku II.:

[14] Stěžovatel dále požádal o ustanovení zástupce soudem pro řízení o kasační stížnosti, jelikož není seznámen s českým právním řádem, neovládá český jazyk, nemá dostatečné finanční příjmy k hrazení zástupce z vlastních zdrojů a pro řízení o kasační stížnosti musí být zastoupen.

[15] Podle § 35 odst. 10 věta první s. ř. s. může předseda senátu navrhnouteli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. Z uvedeného vyplývá, že účastníku řízení lze ustanovit zástupce tehdy, jsou-li kumulativně splněny dvě podmínky: 1) jde o účastníka, u něhož jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, a 2) je to nezbytně třeba k ochraně jeho zájmů.

[16] V nynějším řízení je stěžovatel osvobozen od soudních poplatků ze zákona. Ve vztahu ke splnění první podmínky pro ustanovení zástupce spočívající v tom, že jde o účastníka, u něhož jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, však nejde o určující skutečnost. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 24. 8. 2011, čj. 4 Azs 22/2011-46, skutečnost, že stěžovateli svědčí osvobození od soudního poplatku ze zákona, sama o sobě neznamená splnění jedné z podmínek pro ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s., pro které je podstatné splnění předpokladů

pokračování

pro osvobození od soudních poplatků pro nedostatek prostředků. Soud proto musí pro účely rozhodnutí o ustanovení zástupce posuzovat, zda jsou splněny podmínky pro osvobození od soudních poplatků stanovené v § 36 odst. 3 s. ř. s. (tj. osvobození pro nedostatek prostředků) i v těch případech, kdy se k řízení (resp. účastníkovi) váže osvobození od soudních poplatků.

[17] Za účelem ověření naplnění této podmínky Nejvyšší správní soud zaslal stěžovateli k doložení osobních, majetkových a výdělkových poměrů formulář „*Potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce*“. Z vyplněného potvrzení vyplývá, že stěžovatel pracuje na základě dohody o provedení práce jako opravář silničních a motorových vozidel, čímž si vydělá měsíčně 4 500 Kč. Tuto skutečnost doložil dohodou o provedení práce a písemným potvrzením zaměstnavatele. V potvrzení dále stěžovatel uvedl, že průměrné měsíční náklady na bydlení činí 3 000 Kč a náklady na stravování 1 500 Kč.

[18] Stěžovatelovy výdělkové a majetkové poměry postačí na pokrytí jeho měsíčních nákladů, avšak jeho příjmy nejsou vyšší než jeho náklady, proto soud dospěl k závěru, že stěžovatel splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. Je tak splněna první podmínka pro ustanovení zástupce.

[19] Co se týče druhé podmínky pro ustanovení zástupce, tj. nezbytnosti zástupce k ochraně práv stěžovatele, v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. je zastoupení advokátem nezbytnou podmínkou řízení o kasační stížnosti; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Stěžovatel v nyní projednávané věci není zastoupen a nesplňuje uvedenou podmínku, dle níž by v jeho případě nebylo zastoupení nutné. Zároveň Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádné další okolnosti, na základě kterých by dospěl k závěru, že ustanovení zástupce není nezbytně třeba k ochraně jeho práv.

[20] Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti stěžovatele již rozhodoval v řízení sp. zn. 1 Azs 389/2018, jejímž předmětem byl přezkum žádosti stěžovatele ze dne 14. 8. 2017 o udělení mezinárodní ochrany. V tomto řízení byl stěžovatel zastoupen Mgr. Umarem Switatem, advokátem se sídlem Dědinova 2011/19, Praha 4. Tento advokát dle webových stránek České advokátní komory souhlasí s ustanovováním *ex officio* a specializuje se mj. na oblast cizineckého a azylové práva a poskytuje právní služby i v arabském jazyce. Zejména je však se situací stěžovatele již seznámen z výše uvedeného řízení před Nejvyšším správním soudem.

[21] Vzhledem k tomu, že obě podmínky nutné pro ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s. jsou v případě stěžovatele splněny, ustanovil soud stěžovateli k ochraně jeho práv Mgr. Umara Switatu, advokátem se sídlem Dědinova 2011/19, Praha 4.

K výroku III.:

[22] Podle § 106 odst. 1 s. ř. s. musí stěžovatel v kasační stížnosti uvést, z jakého důvodu napadá rozhodnutí krajského soudu. Kasační stížnost lze podat toliko z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Formulace konkrétních důvodů (kasačních námitek) je nezbytným

předpokladem perfektní kasační stížnosti, neboť stěžovatel prostřednictvím námitek vymezuje okruh přezkumu rozhodnutí krajského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu, který je uplatněnými důvody vázán (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Kasační stížnost, jež neobsahuje žádné námitky, nelze ve svém důsledku projednat.

[23] K formulaci žalobních bodů se podrobně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„[ž]alobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“* Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku krajského soudu obsahuje pouze obecná tvrzení bez konkrétního uvedení právních a skutkových námitek. S ohledem na výše uvedené proto nesplňuje všechny náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s. V tomto případě je povinností soudu vyzvat stěžovatele k odstranění nedostatků kasační stížnosti, spočívajících v chybějících důvodech stížnosti. Stěžovatel je tak povinen kasační stížnost doplnit o důvody ve lhůtě jednoho měsíce od doručení tohoto usnesení (§ 106 odst. 3 s. ř. s.).

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

K výroku II.:

Nevyhoví-li stěžovatel této výzvě ve stanovené lhůtě, tj. neodstraní-li vady kasační stížnosti a v řízení nebude možno pro tyto nedostatky pokračovat, soud kasační stížnost **odmítne** (§ 37 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

V Brně 6. dubna 2021

Petr Mikeš
předseda senátu