

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyň: **a) K. R., b) nezl. T. R., a c) nezl. N. D.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 1. 2022, čj. OAM-807/ZA-ZA12-ZA20-2021 a čj. OAM-873/ZA-ZA11-ZA20-2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 7. 2022, čj. 20 Az 2/2022-85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.
- II. Žalobkyním **se ustanovuje** zástupkyní pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Karin Poncza Hadwigerová, advokátka se sídlem Příčná 327/1, Havířov.
- III. Soud **vyzývá** žalobkyně, aby ve lhůtě 1 měsíce od doručení tohoto usnesení doplnily kasační stížnost o důvody, pro něž napadají rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 7. 2022, čj. 20 Az 2/2022-85.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím čj. OAM-807/ZA-ZA12-ZA20-2021 zastavil podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, řízení o žádosti žalobkyň a) a b) o udělení mezinárodní ochrany, neboť ji ve smyslu § 10a odst. 1 písm. e) téhož zákona posoudil jako nepřipustnou. Žalovaný dále v záhlaví uvedeným rozhodnutím čj. OAM-873/ZA-ZA11-ZA20-2021 zamítl žádost žalobkyně c) o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou dle § 16 odst. 2 zákona o azylu.

[2] Obě rozhodnutí žalovaného napadly žalobkyně žalobami, které Krajský soud v Ostravě nejdříve usnesením spojil ke společnému projednání a pak je shora označeným rozsudkem zamítl. Proti tomuto rozsudku podaly žalobkyně a) a b) a c) [dále „stěžovatelky a) a b) a c)“] kasační stížnost.

II. Ustanovení zástupce

[3] Stěžovatelky společně s blanketní kasační stížností navrhly, aby jim byl ustanoven zástupce, protože nemají dostatek financí k úhradě služeb advokáta. Jedná se o matku [stěžovatelka a)], se dvěma nezletilými dcerami. K výzvě soudu zaslala stěžovatelka a) formulář o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, v němž uvedla, že nemá žádný majetek, je rozvedená. Není zaměstnána, protože to při pobytu v pobytovém středisku není možné. Zaměstnaná by mohla být pouze tehdy, pokud by s dcerami měly vlastní bydlení. Dalším důvodem, proč nemá zaměstnání, je to, že pečuje o dvouletou dceru [stěžovatelku b)]. Co se týče příjmů, pobírá stěžovatelka a) do 21. 11. 2022 (tedy do doby pobytu v Pobytovém středisku H.) pouze stravné v měsíční výši 1984 Kč. Její dcery pobírají stravné ve výši 1354 Kč [starší dcera, stěžovatelka c)] a 1002 Kč [mladší dcera, stěžovatelka b).] Po přestěhování se z pobytového střediska nárok na toto stravné zanikne. K přiznání stravného se podle stěžovatelky a) nevydává rozhodnutí, proto není možné ho přiložit.

[4] Z § 35 odst. 10 s. ř. s. vyplývá, že předseda senátu může navrhovatelkám ustanovit zástupce tehdy, jestliže jsou 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 práv.

[5] V tomto řízení ve věci mezinárodní ochrany jsou stěžovatelky osvobozeny od soudních poplatků ze zákona [§ 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. To ale bez dalšího neznamená splnění první uvedené podmínky. Soud totiž musí i v takovém případě posoudit, zda jsou splněny konkrétní podmínky pro osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS z 24. 8. 2011, čj. 4 Azs 22/2011-46).

[6] Z předloženého prohlášení je zjevné, že stěžovatelky nedisponují příjmy v dostatečné výši. Nepobírají ani sociální dávky, ani nevlastní žádný majetek vyšší hodnoty. Navíc v ČR jako cizinky nemají silné rodinné či sociální zázemí. Nedisponují tak dostatečnými prostředky, z nichž by mohly hradit náklady zastoupení advokátem. Stěžovatelky tedy naplňují první podmínku pro ustanovení zástupce, neboť je u nich dán důvod pro osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.

[7] Co se týče druhé podmínky, řízení o kasační stížnosti je specifické potud, že zastoupení advokátem je podmínkou řízení o kasační stížnosti (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), takže při posuzování návrhu účastníka na ustanovení zástupce se není třeba zabývat naplněním této druhé podmínky výše citovaného zákonného ustanovení, neboť tato potřeba se ze zákona předpokládá (viz usnesení NSS ze dne 27. 5. 2021, čj. 10 Azs 147/2021-32).

[8] Vzhledem k tomu, že v daném případě jsou splněny obě podmínky obsažené v § 35 odst. 10 s. ř. s., vyhověl Nejvyšší správní soud návrhu stěžovatelek a ustanovil jim k ochraně práv zástupkyní Mgr. Karin Poncza Hadwigerovou, advokátku.

III. Přiznání odkladného účinku

[9] Stěžovatelky společně s blanketní kasační stížností navrhly také, aby Nejvyšší správní soud jejich kasační stížnosti přiznal odkladný účinek. Ve svém návrhu odkázaly na

pokračování

§ 73 s. ř. s., s tím, že v běžné situaci, kdy cizinec nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejné zdraví nebo bezpečnost státu, by mu měla být zachována možnost setrvat na území České republiky až do pravomocného rozhodnutí soudu o jeho žalobě, ev. o kasační stížnosti. Kdyby kasační stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek, stěžovatelka a) by musela v řádu několika dní vycestovat do Gruzie i se svými nezletilými dětmi (starší dcera již navštěvuje základní školu v H.), pro něž by to znamenalo velký otřes. Nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti by stěžovatelkám de facto bylo upřeno jejich právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť by neměly možnost hájit svá práva v řízení o mezinárodní ochraně. Kdyby bylo jejich kasační stížnosti vyhověno, neplynuly by pro ně z takového rozsudku žádné důsledky: nebudou se moci na jeho základě domáhat ani vstupu na území České republiky, ani udělení víza. Významné je také to, že účastníky řízení jsou dvě nezletilé děti a jejich nejlepší zájem by měl být zohledněn, jak to ostatně ukládá čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

[10] Žalovaný k návrhu na přiznání odkladného účinku uvedl, že možnost přiznání odkladného účinku je ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. podmíněna kumulativním naplněním dvou objektivních podmínek: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro stěžovatelky znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Návrh na přiznání odkladného účinku přitom musí být dostatečně individualizován a podložen konkrétními důkazy, protože navrhovatel nese břemeno tvrzení i břemeno důkazní.

[11] Dále žalovaný odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2022, čj. 2 Azs 344/2021-31, podle něž nepřiznáním odkladného účinku obdobné kasační stížnosti neznámá, že by byl stěžovatel povinen k okamžitému návratu do země původu. Byla-li zamítnuta žádost o udělení mezinárodní ochrany a cizinci nesvědčí jiný pobytový titul, vzniká povinnost opustit území České republiky teprve případným rozhodnutím o správním vyhoštění či rozhodnutím o povinnosti opustit území.

[12] V případě nepřiznání odkladného účinku nebude porušeno ani právo na spravedlivý proces stěžovatelek, neboť v řízení mohou být zastoupeny advokátem.

[13] Nejvyšší správní soud k návrhu předně podotýká, že kasační stížnost nemá odkladný účinek (§ 107 odst. 1 s. ř. s.), může jej však na návrh stěžovatelek přiznat za přiměřeného užití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Kromě formálního předpokladu, jímž je vznesení příslušného návrhu, je pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nutné splnění tří podmínek: (1) výkon nebo jiné právní následky musejí pro stěžovatele znamenat újmu, (2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a (3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Povinnost tvrdit a osvědčit hrozbu újmy přitom tíží stěžovatele (viz usnesení NSS ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 27/2012-32, nebo ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 218/2015-50). Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být proto dostatečně individualizovaná a podepřená konkrétními důkazy (srov. usnesení NSS ze dne 30. 1. 2012, čj. 8 As 65/2011-74), přičemž stěžovatelem tvrzená a

prokazovaná újma musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická a bagatelní (srov. usnesení NSS ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 Afs 275/2017-20).

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vůbec bylo způsobilé odvrátit stěžovatelkami tvrzenou újmu a mohlo vést k možnosti jejich (dočasně) setrvání na území ČR. V tomto ohledu je třeba zdůraznit specifickou úpravu zákona o azylu, podle jehož § 2 odst. 1 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“. 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 ani podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu nemá odkladný účinek. I zde ho ovšem lze přiznat na základě (individuálně odůvodněného) návrhu podaného spolu s žalobou (§ 32 odst. 2 zákona o azylu). S ohledem na výše citovanou právní úpravu však stěžovatelkám již nesvědčí postavení žadatelek o udělení mezinárodní ochrany (s nímž mj. souvisí i právo setrvat na území ČR) v době řízení před Nejvyšším správním soudem. Toto postavení na základě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti již nelze obnovit. Jeho přiznání může vyvolat 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 ti v postavení žadatelů nejsou (a ani být nemohou). Jinak řečeno, cizinec v řízení o kasační stížnosti podané ve věci mezinárodní ochrany již nemá postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, ale je oprávněn setrvat na území ČR, a to na základě rozhodnutí žalovaného o strpění na území dle § 78b zákona o azylu (viz usnesení NSS ze dne 8. 4. 2020, čj. 5 Azs 110/2020-9). Podle daného 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“ (odst. 1), přičemž cizinec je „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“ (odst. 4).

[15] Lze tedy shrnout, že v případě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti mohou stěžovatelky požádat, aby žalovaný rozhodl o jejich strpění na území v režimu zákona o azylu. Nelze odhlédnout ani od toho, že naopak v případě nepřiznání odkladného účinku stěžovatelky nebudou mít v průběhu řízení o kasační stížnosti pobytové oprávnění plynoucí ze zákona o azylu, tedy by de facto buď musely odcestovat, anebo na území ČR nadále pobývat neoprávněně, k čemuž stěžovatelky nelze nutit prostřednictvím možnosti

pokračování

bránit se proti případnému rozhodnutí o správním vyhoštění (usnesení NSS ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100). S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že první podmínka pro přiznání odkladného účinku je v případě stěžovatelek splněna. Pokud by totiž kasační stížnosti nebyl odkladný účinek přiznán, není jasné, zda by stěžovatelky mohly získat jiné oprávnění pobývat na území ČR. Naopak přiznání odkladného účinku je předpokladem případného získání pobytového titulu výslovně předpokládaného zákonem o azylu (usnesení NSS ze dne 9. 9. 2022, čj. 8 Azs 183/2022-37).

[16] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval naplněním druhé výše vymezené podmínky, tedy zdali by ztráta pobytového oprávnění, resp. nucené vycestování představovalo pro stěžovatelky nepoměrně větší újmu, než jaká může přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti vzniknout jiným osobám. Stran tvrzené nutnosti zůstat na území České republiky až do pravomocného rozhodnutí soudu o kasační stížnosti s ohledem na možnost osobně se účastnit probíhajícího řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud připomíná usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 6. 2020 čj. 8 Azs 339/2019-38, bod 61, podle něhož *„[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.“* Vzhledem k tomu, že stěžovatelky nepoukázaly na případné specifické okolnosti jejich věci, je nutno na danou věc plně uplatnit shora uvedený názor rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud doplňuje, že v řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatelky zastoupeny advokátem, o jehož ustanovení si ostatně požádaly. V kasačním řízení nadto není pro uplatnění práva na projednání věci zpravidla osobní přítomnost stěžovatele nutná (§ 109 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Stěžovatelka a) jako další důvod svědčící pro přiznání odkladného účinku uvedla, že stěžovatelky b) a c) jsou její nezletilé dcery. Starší z nich (ročník narození 2011) v H. navštěvuje základní školu, mladší je dvouleté batole (ročník narození 2020). Vzhledem k tomu, že povinnost vycestovat by se vztahovala i na obě nezletilé stěžovatelky, pro starší by znamenala přerušování školní docházky, a vzhledem ke komplikacím spojeným s jejich vycestováním (stěžovatelky v zemi původu nemají zázemí, do něhož by se mohly vrátit), by tak samotné vycestování do země původu znamenalo závažnou újmu, která odůvodňuje přiznání odkladného účinku jejich kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud totiž nezjistil (a neuvádí to ani žalovaný), že by odkladný účinek vedl k zásahu do práv třetích osob, naopak je zcela evidentní, že k takovému zásahu může docházet jeho nepřiznáním. Proto je v tomto ohledu namístě před samotným posouzením kasační stížnosti stěžovatelkám umožnit setrvat na území ČR.

[18] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že stěžovatelky v návrhu rovněž tvrdily, že nebude-li kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, nebude mít pro ně případné pozdější vyhovující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci samé již žádný význam, neboť se budou těžko domáhat opětovného vstupu na území České republiky. Tomuto tvrzenému důvodu pro přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť státní příslušníci Gruzie s biometrickým pasem jsou osvobozeni od vízové povinnosti při překročení hranic státu Evropské unie pro pobyty nepřekračující 90 dnů (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. 11. 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších

hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, příloha II). Návrat stěžovatelek do České republiky by byl proto i v budoucnu možný (srov. usnesení NSS ze dne 25. 4. 2022, čj. 6 Azs 70/2022-36).

[19] Co se týče třetí výše vymezené podmínky pro přiznání odkladného účinku, tedy rozporu s důležitým veřejným zájmem, žalovaný ve vztahu k ní nic neuvedl, byť je to právě on, kdo by tak měl činit (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, čj. 52 Ca/2003-144, č. 87/2004 Sb. NSS). K otázce možného rozporu s důležitým veřejným zájmem se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v usnesení ze dne 19. 11. 2014, čj. 1 Azs 160/2014-25, v němž dospěl k závěru, že *„pokud jde o možný rozpor s důležitým veřejným zájmem, je opět nutné poměřit na jedné straně újmu brozící stěžovateli v případě nepřiznání odkladného účinku, a na straně druhé důležité zájmy společnosti. Pro zamítnutí návrhu přitom nepostačuje pouze existence kolidujícího veřejného zájmu, jak by se mohlo zdát z doslovného výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. Toto ustanovení nutno vykládat ústavně konformním způsobem, a proto je třeba za pomoci testu proporcionality vážit intenzitu brozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci s intenzitou narušení veřejného zájmu“* (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008-131, č. 1698/2008 Sb. NSS). Nic ovšem nenasvědčuje tomu, že by přiznání odkladného účinku mělo být v rozporu s nějakým důležitým veřejným zájmem. Lze uvést, že samotné přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nepředstavuje dlouhodobou úpravu pobytu stěžovatelek na území ČR.

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrhu stěžovatelek vyhověl. Přiznal tedy kasační stížnosti odkladný účinek, což je předpokladem toho, aby stěžovatelky mohly získat pobytový titul dle zákona o azylu (viz bod [14] tohoto usnesení). Zbývá doplnit, že rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku je rozhodnutím dočasné povahy a nelze z něj jakkoli předjímat budoucí meritorní rozhodnutí o podané kasační stížnosti (srov. usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005-76, č. 1072/2007 Sb. NSS). Rovněž lze dodat, že usnesení o odkladném účinku s ohledem na svůj procesní charakter nezakládá překážku věci rozhodnuté, a proto v případě posunu ve skutkových okolnostech lze o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodnout i opětovně, stejně jako lze již přiznaný odkladný účinek i bez návrhu zrušit, odpadnou-li v mezidobí důvody pro jeho přiznání (§ 73 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 107 s. ř. s.).

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

V Brně 16. listopadu 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu