

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. N.**, zastoupen Mgr. Ladislavem Bárto, advokátem se sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2018, č. j. OAM-242/ZA-ZA11-Z17-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 3. 2019, č. j. 63 Az 44/2018 – 44, o návrhu žalobce na vydání předběžného opatření,

t a k t o :

Ministerstvu vnitra, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, **se ukládá**, aby do doby právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 3. 2019, č. j. 63 Az 44/2018 – 44, **zajistilo** strpění žalobcova pobytu na území České republiky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví popsaným rozhodnutím zastavil podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, řízení o žalobcově žádosti o udělení mezinárodní ochrany z důvodu její nepřipustnosti [§ 10a odst. 1 písm. e) téhož zákona].

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Usnesením ze dne 31. 1. 2019, č. j. 63 Az 44/2018 – 33, krajský soud žalobě nepřiznal odkladný účinek. Rozsudkem ze dne 28. 3. 2019, č. j. 63 Az 44/2018 – 44, žalobu zamítl.

[3] Žalobce (stěžovatel) podal dne 3. 5. 2019 proti rozsudku krajského soudu (blanketní) kasační stížnost, kterou spojil s návrhem na vydání předběžného opatření. Uvedl, že si je vědom právního názoru Nejvyššího správního soudu, podle kterého v případě, že krajský soud nepřiznal žalobě odkladný účinek, nelze v řízení o kasační stížnosti odkladným účinkem sistovat účinky správního rozhodnutí. Konkrétně odkázal na usnesení ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 Azs 142/2018 – 24, které dospělo k závěru, že eliminace nepříznivých důsledků správního rozhodnutí se lze za takové procesní situace domáhat využitím institutu předběžného opatření.

[4] Stěžovatel ve svém návrhu dále uvedl, že rozhodnutí žalovaného má pro něj fatální následek nemožnosti legálního setrvání na území České republiky. Ohrožuje jej v tom, že další setrvání na území pro něj bude znamenat eventuální zákaz pobytu na území celé Evropské unie a vyhoštění, případně po nuceném návratu do vlasti vystavení vážné újmy na zdraví a životě, kterou je tam ohrožen. Následkem rozhodnutí bude též znemožnění účasti v řízení před soudem (není schopen osobně využívat moderní technologie, a tím pádem musí se svým zástupcem komunikovat jen osobně) a rozvrat jeho soukromého a rodinného života, který na území České republiky vedl se svou partnerkou (ta není schopna vzhledem ke svým sociálním a zdravotním omezením schopna života jinde, než v České republice).

[5] Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podle § 38 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vydal toto usnesení:

Žalovaný je povinen na základě předložení tohoto usnesení s doložkou právní moci a splnění podmínek podle ustanovení § 78b odst. 4 písm. a) a c) zákona o azylu vydat stěžovateli vízum strpění, které je povinen prodlužovat až do doby pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti, případně do pravomocného zrušení tohoto usnesení.

[6] Žalovaný ve vyjádření k návrhu uvedl, že stěžovatel neosvědčil žádnou konkrétní vážnou újmu v případě vycestování do vlasti. Stěžovatel neprokázal, proč je nezbytné, aby setrval na území České republiky. Co se týká odkazu na stěžovatelův rodinný život, čl. 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu. Potřeba stěžovatele legalizovat si na území České republiky svůj další pobyt nemůže být důvodem pro uložení předběžného opatření. Uložení předběžného opatření je rovněž v rozporu s veřejným zájmem, neboť stát má zájem na dodržování zákonů a brojí proti zneužívání zákona o azylu.

II. Posouzení návrhu

[7] Předmětem posouzení v řízení o návrhu na vydání předběžného opatření je otázka, zda byly splněny podmínky pro jeho vydání dle § 38 s. ř. s.

[8] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. *[b]yl-li podán návrh na zabájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brožící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*

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

[10] Při rozhodování o předběžném opatření soud „[...] vychází v první řadě z tvrzení navrhovatele a z obsahu spisu, přičemž v případě pochyb o pravdivosti skutkových tvrzení bude zpravidla vhodné vyžádat si vyjádření ostatních účastníků či některých z nich. Není vyloučeno, aby si soud z vlastní iniciativy za účelem řádného posouzení návrhu opatřil další podklady či informace a aby případně i provedl důkazy. Rozhodování o vydání předběžného opatření je rozhodováním pod intenzívním časovým tlakem, neboť ochrana práv formou předběžného opatření má smyslu pouze tehdy, je-li poskytnuta relativně rychle, zpravidla v horizontu dní či maximálně několika málo týdnů. S ohledem na to nebude zpravidla možno skutečnosti, které soud vezme za rozhodné pro posouzení věci, postavit najisto, výběr bude nutno v řadě obledů vycházet pouze ze skutečností účastníky osvědčených (učiněných pravděpodobnými) či jen tvrzených, nebudou-li v rozporu s dalšími informacemi o věci, které soud bude mít k dispozici“.

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

[12] V nyní posuzovaném případě stěžovatel splnil základní podmínky, jak je vymezil soud v citovaném usnesení. Návrh na vydání předběžného opatření podal stěžovatel společně s kasační stížností (podmínky 1 a 2) a k návrhu se vyjádřil žalovaný (volitelná podmínka 4).

[13] Soud se proto dále zabýval otázkou tvrzené hrozící vážné újmy, pro kterou by měl upravit zatímně stěžovatelovy poměry (podmínka 3). Stěžovatel tvrdí, že v důsledku rozhodnutí žalovaného nebude moci legálně pobývat na území České republiky (eventuelně na celém území Evropské unie). Bude mu znemožněna účast v řízení před soudem a rozvrácen jeho rodinný život, který v České republice vede se svou partnerkou A. P..

[14] V již citovaném usnesení č. j. Na 122/2006 – 37 soud konstatoval, že odkladný účinek je nutno považovat za zvláštní případ předběžného opatření. Pro posouzení otázky existence hrozící vážné újmy na straně stěžovatele, tak lze podle soudu vyjít z rozhodovací praxe vztahující se k posuzování otázky vzniku nepoměrně větší újmy žadatele o přiznání odkladného účinku.

[15] V nyní souzené věci jde o rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu pro její nepřipustnost. Ačkoli nejde o věc správního vyhoštění, stěžovatel může být v důsledku přímých právních účinků vyplývajících z pravomocného rozhodnutí žalovaného nucen opustit území České republiky a vycestovat zpět do země původu. Nachází se tedy v obdobném postavení jako stěžovatel, který brojí proti rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. usnesení ze dne 18. 8. 2011, č. j. 5 As 73/2011 – 100, či stěžovatelem citované usnesení ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 Azs 131/2016 – 24). Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že je-li přezkoumáváno rozhodnutí příslušných správních orgánů o správním vyhoštění, je újma hrozící stěžovateli z jeho výkonu zřejmá již ze samotné povahy tohoto rozhodnutí. Vyhoštěvanému cizinci je tedy obvykle

zachována možnost setrvat na území České republiky i po dobu probíhajícího řízení o jeho kasační stížnosti, neboť pro případ, že by byl se svou kasační stížností úspěšný, nelze vyloučit příčinnou souvislost mezi důsledky realizace rozhodnutí o vyhoštění a možným vznikem bezprávné újmy. Takovou újmu lze zásadně považovat za velmi výrazně zasahující právní sféru cizince (stěžovatele), často i s nevratnými důsledky (např. usnesení ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 Azs 160/2014 – 25).

[16] Nenařízením 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. (viz usnesení ze dne 28. 3. 2017, č. j. 6 Azs 66/2017 – 32, či ze dne 23. 5. 2019, č. j. 5 Azs 99/2019 - 24). V případě stěžovateli hrozícímu vycestování zpět do země původu nelze vyloučit, že by efektivní výkon zmiňovaných práv pro něj mohl být v důsledku tohoto přemístění komplikovaný, zvláště pak za situace, kdy mu soud usnesením ze dne 13. 5. 2019, č. j. 1 Azs 157/2019 – 11, uložil, aby ve lhůtě jednoho měsíce od doručení tohoto usnesení doplnil kasační stížnost, což může jen stěží učinit jinak, než právě ve spolupráci s ustanoveným zástupcem. Vzhledem k tomu, že soud shora popsané důvody považuje za dostačující pro nařízení předběžného opatření, nezabýval již tvrzeními o hrozícím zásahu do stěžovatelova rodinného života.

III. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že byly splněny podmínky pro vydání předběžného opatření. Proto zavázal žalovaného tak, jak je uvedeno ve výroku usnesení.

[18] Stěžovatel petit návrhu formuloval tak, že po soudu požadoval, aby žalovanému uložil vydat potvrzení o strpění na území. Soud je nicméně přesvědčen, že v zásadě není oprávněn zasahovat do výkonu pravomoci správního orgánu takovým způsobem, že by mu přímo uložil povinnost vydat konkrétní rozhodnutí či osvědčení (soud zde ponechává stranou řízení podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). V nyní posuzované věci tak není možno vydat předběžné opatření přesně s tím obsahem, který stěžovatel navrhoval v petitu.

[19] Jak však již soud dříve zdůraznil ve své judikatuře, v každém řízení je vždy třeba klást důraz na efektivitu poskytované soudní ochrany. Správní soudnictví má jinou funkci než soudnictví civilní – nejde v něm o „řízení“ střet dvou soukromých osob řešících spor o své soukromé záležitosti, v němž veřejná moc pouze plní funkci rozhodčího, nýbrž o ochranu jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci. Tato odlišnost správního soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval „procesní paternalismus“ sloužící k ochraně žalobce a k tomu, aby mohl účinně dosáhnout svých práv, náleží-li mu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[20] Soud proto sice vycházel z petitu obsaženého v návrhu, s ohledem na shora uvedené však výrok usnesení, kterým ukládá předběžné opatření, formuloval odlišně (obecněji), tak, aby na jednu stranu bylo dosaženo účelu, který svým návrhem stěžovatel sleduje, a byla mu poskytnuta účinná ochrana, na druhou stranu tak, aby (veden principem zdrženlivosti) pouze

minimálně zasáhl do pravomocí správního orgánu. Plně proto nechal na žalovaném, jakými konkrétními prostředky soudem uloženou povinnost splní.

[21] Účinky omezení založeného předběžným opatřením trvají, pokud soud předběžné opatření předtím sám nezruší či nezmění, do dne právní moci rozhodnutí soudu o kasační stížnosti. Soud k tomu ale dodává, že vydání předběžného opatření žádným způsobem nepředjímá, jak zdejší soud rozhodne ve věci samé.

[22] O nákladech řízení o předběžném opatření rozhodne soud v rámci rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 61 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. května 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu