

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **F. U.**, zastoupený Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2019, č. j. OAM-264/ZA-ZA11-VL11-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 9. 2019, č. j. 63 Az 33/2019 – 40,

t a k t o :

- I. Žalovanému **se ukládá**, aby do doby právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 9. 2019, č. j. 63 Az 33/2019 – 40, **zajistil** strpění žalobcova pobytu na území České republiky.
- II. Soud **vyzývá** žalobce, aby **ve lhůtě jednoho měsíce** ode dne doručení tohoto usnesení **doplnil** kasační stížnost o důvody, pro které napadá rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 9. 2019, č. j. 63 Az 33/2019 – 40, a v jakém rozsahu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zastavil podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v rozhodném znění (dále jen „zákon o azylu“) řízení o žalobcově opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany z důvodu její nepřipustnosti ve smyslu § 10a odst. 1 písm. e) téhož zákona.

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), v níž zároveň žádal o přiznání odkladného účinku. Usnesením ze dne 12. 8. 2019, č. j. 63 Az 33/2019 – 30, krajský soud žalobě odkladný účinek nepřiznal. Shora uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) krajský soud žalobu zamítl.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu (blanketní) kasační stížnost, kterou spojil s návrhem na vydání předběžného opatření.

II. Návrh na vydání předběžného opatření

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti předestřel, 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, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že eliminace nepříznivých důsledků správního rozhodnutí se lze za takové procesní situace domáhat využitím institutu předběžného opatření. Stěžovatel uvedl, že napadené rozhodnutí pro něj má fatální následek nemožnosti legálního setrvání na území České republiky; ohrožuje jej v tom, že další setrvání na území pro něj bude znamenat vyhoštění, případně po nuceném návratu do vlasti vystavení vážné újmy na zdraví a životě. Následkem ztráty možnosti setrvat na území ČR bude též znemožnění jeho účasti v řízení před soudem, nemožnost komunikovat se svým zástupcem a rozvrat jeho soukromého a rodinného života. K tomu citoval z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2012, č. j. 4 As 56/2012 – 58, ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 Azs 131/2016 – 24, ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 Azs 160/2014 - 25, a ze dne 30. 3. 2016, č. j. 2 Azs 9/2016 - 22. Dále odkázal na usnesení ze dne 30. 5. 2019, č. j. 1 Azs 157/2019 – 29, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval skutkově i právně obdobnou žádostí o vydání předběžného opatření, jíž vyhověl. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud podle § 38 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vydal usnesení: „*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 30. 9. 2019, č. j. 63 Azs 33/2019 – 40, zajistilo strpění žalobcova pobytu na území České republiky.*“

[5] Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že s návrhem na vydání předběžného opatření nesouhlasí, neboť jej považuje za zcela neopodstatněný. Po posouzení věci jak správním orgánem, tak krajským soudem bylo zjištěno, že stěžovateli žádné reálné ohrožení vážnou újmu v zemi původu či rozvrat soukromého nebo rodinného života ve smyslu zákona o azylu nehrozí. Svým návrhem na vydání předběžného opatření stěžovatel také nepřipustně směšuje řízení o udělení mezinárodní ochrany s řízením týkající se realizace jeho vyhoštění z území České republiky či dokonce řízením trestním. Dle názoru žalovaného nelze na tento případ ani vztáhnout v návrhu zmiňovanou judikaturu, neboť se týká jiného předmětu řízení.

[6] Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v řízení o návrhu na vydání předběžného opatření je otázka, zda byly splněny podmínky pro jeho vydání dle § 38 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že „*byl-li podán návrh na zabavení 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.*“

[7] 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, publ. pod 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 bránilo o předběžném opatření rozhodnout (např. vada spočívající v tom, že by z kasační stížnosti nebylo zřejmé, jaké rozhodnutí krajského soudu se jí napadá); vadu bránící 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 nepřipustnosti (zejm. § 38 odst. 3 s. ř. s.)“: Tyto podmínky, mimo podmínky č. 5 (která byla*

pokračování

zákonem č. 303/2011 Sb. novelizujícím § 38 odst. 3 s. ř. s. odstraněna), jsou aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ.

[8] Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 Azs 142/2018 – 24, je v této souvislosti třeba upozornit, že v důsledku novely soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb. nelze nadále aplikovat judikaturu představovanou v první řadě usnesením tohoto soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005 - 96, publ. pod č. 786/2006 Sb. NSS. Ta totiž vycházela z právního stavu, kdy podle tehdy účinného § 38 odst. 3 s. ř. s. byl návrh na uložení předběžného opatření nepřípustný, pokud bylo možné návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastával-li tento účinek ze zákona. Vzhledem k tomu, že výše uvedenou novelou byla vzájemná neslučitelnost předběžného opatření a odkladného účinku odstraněna, pozbyla shora uvedená judikaturní praxe své opodstatnění, neboť recentní procesní úprava poskytuje stěžovateli prostředky, jimiž se může domáhat eliminace nepříznivých důsledků plynoucích pro něho z žalobou napadeného správního rozhodnutí.

[9] Podle usnesení ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, publ. pod č. 910/2006 Sb. NSS, 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 intenzivním 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“.

[10] V tomtéž usnesení se Nejvyšší správní 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 intenzivní 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)“.

[11] Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 Azs 142/2018 – 24, platí, že „pokud jde o tvrzení stěžovatele, že v případě nuceného opuštění území České republiky by se hájení jeho práv v nyní probíhajícím soudním řízení „stalo zcela iluzorním“, třetí senát si je vědom závěrů, které vyslovil Nejvyšší správní soud ve stěžovatelem odkazovaném usnesení ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 Azs 131/2016 - 24, jakož i v usnesení ze dne 1. 2. 2017, č. j. 5 Azs 4/2017 - 23. Ačkoli v zásadě platí, že i v případě zastoupení advokátem má stěžovatel právo vystupovat v soudním řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu pokyny a poskytovat mu potřebnou součinnost, nelze zcela automaticky dovozovat, že při každém nuceném opuštění území České republiky může dojít k újme na výkonu práva stěžovatele na spravedlivý proces. [...]

Potřeba fyzické přítomnosti cizince na území České republiky po dobu řízení před správními soudy „musí být opřena o skutkové okolnosti konkrétního případu a o to, co lze v řízení pravděpodobně očekávat za procesní úkony. Významnou roli hrají samozřejmě i poměry cizince a poměry v zemi jeho původu. Jinak řečeno, lze-li očekávat, že cizinec ve věci po dobu řízení před správními soudy nebude muset osobně nic činit a současně lze zajistit přiměřeně efektivní a rychlou komunikaci cizince a jeho zástupce, má-li jej, i na dálku, není osobní přítomnost cizince na území ČR po dobu soudního řízení zásadně potřeba.“

[12] V 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 též žalovaný (podmínka 4). 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 napadeného rozhodnutí žalovaného nebude moci legálně pobývat na území České republiky a bude mu znemožněna účast v řízení před soudem. V nyní souzené věci jde o rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu pro její nepřípustnost; ačkoliv tedy 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 proto v obdobném postavení jako stěžovatel, který brojí proti rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 Azs 160/2014 – 25).

[13] 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. V tomto konkrétním případě přitom pro výkon stěžovatelova práva na spravedlivý proces 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 zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny, poskytovat mu potřebnou součinnost atd. (viz usnesení Nejvyššího správního soudu 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 hrozícího 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 výrokem II. tohoto usnesení zároveň uložil, aby ve lhůtě jednoho měsíce od jeho doručení doplnil svou blanketní kasační stížnost, což může jen stěží učinit jinak, než právě ve spolupráci s ustanoveným zástupcem. Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že byly splněny všechny podmínky pro vydání předběžného opatření dle § 38 s. ř. s., pročež zavázal žalovaného tak, jak je uvedeno shora. Obdobně ostatně rozhodl Nejvyšší správní soud již v usneseních ze dne 30. 5. 2019, č. j. 1 Azs 157/2019 – 29 a ze dne 7. 11. 2019, č. j. 2 Azs 294/2019 – 18.

pokračování

[14] Účinky omezení založeného předběžným opatřením trvají, pokud soud předběžné opatření předtím sám nezruší či nezmění, do dne právní moci rozhodnutí o předmětné kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud k tomu však dodává, že vydáním předběžného opatření žádným způsobem nepředjímá, jak rozhodne ve věci samé.

[15] 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.).

III. Odstranění vad kasační stížnosti

[16] Podle § 106 odst. 1 s. ř. s. musí stěžovatel v kasační stížnosti uvést, z jakého důvodu a v jakém rozsahu napadá rozsudek 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 vymezí 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 námítky, nelze ve svém důsledku projednat.

[17] K formulaci žalobních bodů se podrobně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS, v němž mj. uvedl: „Žalobce 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 nezákonnost.“ 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.).

[18] Stěžovatelova kasační stížnost neobsahuje žádné dostatečně konkrétní kasační námítky (důvody kasační stížnosti), protože nesplňuje všechny náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s. V takovém případě je povinností soudu vyzvat stěžovatele k odstranění nedostatků kasační stížnosti spočívajících v absenci jejích důvodů. Stěžovatel je povinen kasační stížnost ohledně těchto náležitostí doplnit 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.

Nevyhoví-li stěžovatel výzvě k odstranění vad kasační stížnosti ve lhůtě jednoho měsíce dle výroku II. tohoto usnesení, v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, a soud kasační stížnost **o d m í t n e** (§ 37 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. listopadu 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu