

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **B. D.**, zast. JUDr. Ing. Jiřím Špeldou, advokátem, se sídlem Šafaříkova 666/9, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 963/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2020, č. j. OAM-221/ZA-ZA11-ZA20-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 3. 2021, č. j. 41 Az 32/2020 - 27,

t a k t o :

Návrh žalobce ze dne 3. 5. 2021 na vydání předběžného opatření, jímž by mělo být žalovanému uloženo, aby do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti strpěl pobyt žalobce v pobytovém středisku provozovaném Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra a poskytl mu základní hmotné zabezpečení, **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížností.

[4] Nejvyšší správní soud dne 4. 5. 2021 obdržel stěžovatelův návrh na vydání předběžného opatření podle § 38 s. ř. s. Stěžovatel v něm navrhuje, aby žalovanému byla uložena povinnost do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti strpět jeho pobyt v pobytovém středisku a poskytnout mu základní hmotné zabezpečení.

[5] V odůvodnění návrhu na vydání předběžného opatření stěžovatel především uvádí, že sice je formálně zletilý, ale jeho věk je blízký věku mladistvého a jeho rozumové a volní schopnosti jsou na nižší úrovni, než by se dalo od průměrného jedince jeho věku očekávat, a v oblasti organizace osobního a pracovního života je plně odkázán na pomoc své matky; je tedy osobou zranitelnou ve smyslu zákona o azylu. Stěžovatel má za to, že jeho rozumové a volní schopnosti vylučují nalezení vlastního bydlení v tak krátké a (s ohledem na pandemii koronaviru SARS-CoV-2) rovněž složité době. Poukazuje také na to, že uvedená situace se negativně podepsala na jeho psychickém stavu. Stěžovatel zdůrazňuje rovněž nepříznivou

situaci na trhu s bydlením, neochotu pronajímatelů poskytovat ubytování cizincům a vůbec problém (i z hlediska finančního) nalézt jakékoliv ubytování (ať už v azylovém domě či jiném nouzovém ubytování) a také nemožnost dosáhnout na dávky státní sociální podpory a dávky v hmotné nouzi. Stěžovatel dále sděluje, že se aktivně pokouší najít zaměstnání, avšak výplata z případného nově započatého pracovního poměru by mu byla vyplacena až počátkem června a její výše by stejně nemohla pokrýt zálohy a platby požadované předem většinou pronajímatelů. Stěžovatel prozatím rovněž neobdržel žádný finanční příspěvek ve smyslu § 78d zákona o azylu, neboť dosud nebyl v postavení, kdy by o něj mohl žádat (nemohl doložit potvrzení o ubytování mimo pobytové středisko). Ani v současné situaci nemůže stěžovatel podat žádost o tento finanční příspěvek; může pouze obdržet příspěvek ve výši životního minima podle § 78d odst. 6 zákona o azylu, jehož výše je pro případné zaplacení kauce a prvního nájmu bez dalšího zcela nedostatečná.

[6] Stěžovateli tedy reálně hrozí, že nebude-li mu vydáno povolení k ubytování v pobytovém středisku, bude vyhozen de facto „na ulici“. Nebude mít tudíž možnost přebírat poštovní zásilky od Nejvyššího správního soudu a bude mu znemožněno efektivně využít opravného prostředku ve formě kasační stížnosti. Neumožněním ubytování v pobytovém středisku by proto bylo stěžovateli odepřeno právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Přebývání na ulici by rovněž stěžovateli způsobilo vážnou újmu na zdraví, v krajním případě by mohlo vést i k psychiatrickým obtížím či ohrožení jeho života, nadto v situaci probíhající pandemie koronaviru SARS-CoV-2. Stěžovatel zdůrazňuje, že zákon o azylu dává sice správnímu orgánu ohledně této problematiky možnost uvážení, ale ta je limitována rámcem základních lidských práv a svobod, mezinárodních závazků České republiky a materiálními podmínkami žadatele o azyl, kterému musí být dána možnost nejenom právní, ale i materiální, aby v hostitelské zemi vyčkal konečného rozhodnutí o své žádosti.

[7] Stěžovatel také dále poukazuje na to, že o žádostech o vydání povolení k ubytování ani o jeho prodloužení nevede žalovaný správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, ačkoliv výsledkem jeho posouzení je správní akt, kterým se v dané věci autoritativně zakládá právo žadatele na ubytování v pobytovém středisku. Tím jsou dotčeny osoby připraveny mimo jiné o možnost vyjádřit se k podkladům takového rozhodnutí a popřípadě využít opravných prostředků, tedy nemohou kontrolovat správnost uvážení správního orgánu ani dodržování základních zásad činnosti správního orgánu (zejména zásady individuálního posouzení či zásady správnosti zjištění skutkového stavu). Podle stěžovatele je takový postup žalovaného v rozporu s právními předpisy, jelikož zákon o azylu je ve vztahu speciality ke správnímu řádu. Jelikož zákon o azylu ve vztahu k řízení o vydání povolení k ubytování podle § 79 odst. 5 zákona o azylu nevyloučil aplikaci správního řádu, ani nestanovuje jiný postup, který by se na řízení o této žádosti použil, je na dané řízení podle stěžovatele nutné bezevbytku aplikovat úpravu správního řízení obsaženou ve správním řádu.

[8] Stěžovatel má za to, že důvodem, pro který mu žalovaný neprodloužil ubytování v pobytovém středisku, byla systematická snaha odradit žadatele o mezinárodní ochranu od podávání kasačních stížností, nikoliv kapacitní, či jiné důvody. To je zřejmé z odpovědi ze dne 9. 4. 2021, v níž Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra stěžovateli nabízí, že uhradí veškeré náklady spojené s jeho dobrovolným návratem do země původu, potažmo i ubytování, do doby, než bude dobrovolný návrat realizován.

pokračování

[9] Stěžovatel nakonec uvádí i to, že podáním ze dne 21. 4. 2021 (odeslaným dne 27. 4. 2021) žádal o další povolení výjimky k ubytování, avšak k této žádosti doposud neobdržel žádnou odpověď.

[10] Stěžovatel je tedy s ohledem na uvedené skutečnosti přesvědčený o tom, že neposkytnutím ubytování v pobytovém středisku mu vznikne vážná újma předpokládaná ustanovením § 38 odst. 1 s. ř. s.

[11] Žalovaný ve vyjádření k návrhu stěžovatele na vydání předběžného opatření upozornil na § 79 odst. 5 zákona o azylu, jenž obsahuje demonstrativní výčet situací, ve kterých může žalovaný povolit poskytnutí stravy a ubytování v azylovém zařízení osobám jiným, než které jsou uvedeny v odstavcích 1 a 3 citovaného ustanovení. Jde však toliko o možnost, nikoliv povinnost správního orgánu umožnit těmto osobám na výjimku ubytování v pobytovém středisku; na toto ubytování nevzniká právní nárok. Žalovaný jako nepodložená odmítá stěžovatelova tvrzení, že je ve svých dvaceti letech odkázaný na svou matku, starající se o roční dceru, a že má snížené volní a rozumové schopnosti. Uvádí, že stěžovatel je mladý, svobodný, bezdětný a praceschopný muž, netrpící takovými zdravotními omezeními, která by jej limitovala v možnostech hledat a nalézt práci a ubytování. O tom, že mu bylo ubytování na výjimku prodlouženo pouze do 3. 5. 2021, byl stěžovatel s dostatečným předstihem informován, mohl tedy včas iniciativně učinit příslušné kroky k řešení své situace. Nadto žalovaný zdůraznil, že vzhledem k aktuálnímu vývoji pandemické situace v České republice dochází k rozvolňování dosavadních restriktivních pravidel, tedy se situace vyvíjí ve prospěch stěžovatele a jeho šancí nalézt zaměstnání i ubytování.

[12] Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrhu stěžovatele na vydání předběžného opatření nevyhověl.

[13] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s., *byl-li podán návrh na zabájení řízení a je potřeba zatímně 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.* Podle § 120 s. ř. s. se uvedené ustanovení přiměřeně použije na řízení o kasační stížnosti.

[14] Pro vydání předběžného opatření musí být podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, současně (kumulativně) splněny tyto podmínky: „1) podaná kasační stížnost, řízení, o níž nebylo zastaveno, [...]; 2) návrh na vydání předběžného opatření; 3) potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící 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 podmínku č. 5 (která byla zákonem č. 303/2011 Sb. novelizujícím § 38 odst. 3 s. ř. s. odstraněna), jsou aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ.

[15] Podle téhož rozhodnutí 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, nýbrž bude nutno v řadě ohledů

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“.

[16] V tomtéž 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 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)“.

[17] V nyní posuzované věci stěžovatel podal kasační stížnost a návrh na vydání předběžného opatření, a splnil tedy první i druhou podmínku pro vydání předběžného opatření (viz odst. 14 výše). Nejvyšší správní soud však neshledal naplnění třetí podmínky, tedy že by stěžovateli hrozila vážná újma, pro kterou by bylo nutno zatímně upravit jeho poměry.

[18] Nejvyšší správní soud podotýká, že věc stěžovatele není prvním případem, ve kterém došlo k podání návrhu na vydání předběžného opatření s totožným či obdobným petitem, a to za podobných skutkových okolností. Zdejší soud řešil v nedávné době řadu případů, ve kterých se cizinci, žádající v České republice o mezinárodní ochranu, domáhali toho, aby soud uložil žalovanému strpět jejich pobyt v pobytovém středisku do ukončení řízení o jejich kasační stížnosti proti zamítavému rozsudku krajského soudu, případně aby též žalovanému uložil povinnost poskytnout jim základní hmotné zabezpečení. Poprvé rozhodl Nejvyšší správní soud v takové věci usnesením ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 28/2020 - 56, a to tak, že návrh na vydání předběžného opatření zamítl. Od tohoto usnesení se poté odvíjí několik dalších rozhodnutí, ve kterých se sice Nejvyšší správní soud k jeho závěrům přihlásil, avšak návrhům na vydání předběžného opatření vyhověl. Důvodem pro tento postup byla specifická a výjimečná situace, která nastala po datu vydání předmětného usnesení a jež spočívala ve vyhlášení karantény pro celé území České republiky a omezení volného pohybu osob kvůli probíhající pandemii koronaviru SARS-CoV-2. Nejvyšší správní soud v těchto rozhodnutích akcentoval výrazné ztížení možnosti stěžovatelů hledat si v takto složitých podmínkách soukromé ubytování, v některých případech pak tento důvod pro vyhovění návrhu umocnil i závažný nepříznivý zdravotní stav dotčených stěžovatelů. V této souvislosti lze odkázat především na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2020, č. j. 3 Azs 28/2020 - 73, případně dále usnesení ze dne 20. 3. 2020, č. j. 5 Azs 70/2020 - 32, či ze dne 1. 4. 2020, č. j. 10 Azs 97/2020 - 49.

[19] Nejvyšší správní soud však v kontextu aktuální situace (ukončení vládou vyhlášeného nouzového stavu ke dni 11. 4. 2021 a postupného rušení s tím spojených omezení) uvádí, že v současnosti neplatí žádná celostátní opatření, která by stěžovateli zásadně bránila v možnosti zajistit si vlastní ubytování. Předběžným opatřením lze navíc prozatímně upravit poměry účastníků tím, že soud rozhodne o ponechání cizince v pobytovém středisku i po dobu řízení o kasační stížnosti, jen ve velmi specifických případech. Jde tak především o situace zvláště

pokračování

zranitelných osob, v jejichž případě by ukončení pobytu v pobytovém středisku mohlo vést ke vzniku zásadní újmy, respektive ke zmaření účelu soudního přezkumu (srov. výše citované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 28/2020 - 56). O takovou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná.

[20] V usnesení ze dne 2. 7. 2020, č. j. 6 Azs 167/2020 - 49, již Nejvyšší správní soud také dovodil, že návrhu na vydání předběžného opatření není možné vyhovět pouze na základě tvrzeného nedostatku finančních prostředků stěžovatele, bez současného přistoupení dalších významných okolností. V případě stěžovatele však Nejvyšší správní soud existenci takových okolností neshledal. Stěžovatel totiž neprokázal, že by mu v možnosti zajistit si bydlení a zaměstnání bránily závažné zdravotní či jiné důvody (např. tvrzená nižší úroveň rozumových a volních vlastností). Stěžovatel navíc pobývá na území České republiky již relativně dlouhou dobu, v pobytových zařízeních žalovaného byl ubytován od 7. 3. 2020. Stěžovatel přitom není zranitelnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, jak ve svém návrhu uvádí, je dospělou bezdětnou osobou v produktivním věku; může si tedy bez větších obtíží opatřovat prostředky pro svou obživu prací. Stěžovatel nadto disponuje potvrzením o strpění (jak vyplývá z výpisu z evidenční karty žadatele o mezinárodní ochranu), je proto oprávněn požádat o finanční příspěvek podle § 78d odst. 2 zákona o azylu (podle něj lze cizinci, který je strpěn na území, s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do zde uvedené výše). Ač tedy v současné době nemá nárok na poskytnutí ubytování v pobytovém středisku, neznamená to nevyhnutelně, že by se musel ocitnout bez jakýchkoliv finančních prostředků a střechy nad hlavou.

[21] Nelze rovněž přijmout závěr, že by stěžovatel byl v důsledku postupu žalovaného nějakým způsobem zkrácen na svých procesních právech a přístupu k soudu. Nejvyšší správní soud stěžovateli usnesením ze dne 6. 5. 2021, č. j. 4 Azs 82/2021 - 37, ustanovil zástupcem advokáta, kterému jsou doručovány veškeré písemnosti v probíhajícím řízení. Skutečnost ukončení pobytu stěžovatele v pobytovém zařízení také automaticky neznamená, že by nemohl participovat na soudním řízení či se účastnit porady se svým zástupcem.

[22] Jakkoliv Nejvyšší správní soud chápe, že se stěžovatel nachází v nelehké životní situaci, s ohledem na výše uvedené okolnosti neshledal, že by se jednalo o natolik zásadní narušení jeho práv, jehož strpění by po stěžovateli nebylo možno spravedlivě požadovat. V případě nouze má současně stěžovatel možnost obrátit se na organizace, které poskytují cizincům bezplatnou pomoc či poradenství. Výše soud vysvětlil, že existují právní prostředky, kterými stěžovatel může tvrzené nepříznivé situaci předejít, resp. může získat finanční příspěvek od státu, ze kterého může hradit alternativní ubytování.

[23] Pro úplnost Nejvyšší správní soud také zdůrazňuje, že jeho úlohou není, aby v rámci rozhodování o návrhu na vydání předběžného opatření posuzoval způsob rozhodování žalovaného o žádostech o poskytnutí ubytování, či obecně posuzoval zákonost postupů či aktů orgánů veřejné správy. Proto nelze přijmout argumentaci stěžovatele, v níž nesouhlasí s postupem žalovaného při vyřizování žádostí o poskytnutí ubytování a polemizuje s důvody, pro které mu žalovaný ubytování „na výjimku“ neposkytl.

[24] Na základě uvedených skutečností tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro vydání stěžovatelem požadovaného předběžného opatření nejsou za daného stavu splněny. Nezbylo mu proto, než tento návrh zamítnout.

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

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

V Brně dne 21. května 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu