ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Y. A.**, zastoupená Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Přemyslovská 848/2, Praha 3, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 2. 2019, č. j. KRPP-6607-20/ČJ-2019-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 4. 2019, č. j. 17 A 61/2019 – 31,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně, Mgr. Bc. Filipu Schmidtovi, LL.M., advokátu se sídlem Přemyslovská 848/2, Praha 3, **se přiznává** odměna za zastupování žalobkyně v řízení o kasační stížnosti ve výši **9323 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 22. 2. 2019, č. j. KRPP-6607-20/ČJ-2019-030022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), byla podle § 124 odst. 3 s odkazem na § 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů,

v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), prodloužena doba zajištění žalobkyně v zařízení pro zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění o 75 dní, tj. celkem na 120 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhala jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 8. 4. 2019, č. j. 17 A 61/2019 – 31 (dále jen „napadený rozsudek“), podanou žalobu zamítl. Nejprve rekapituloval obsah správního spisu s tím, že dne 13. 1. 2019 rozhodla žalovaná rozhodnutím č. j. KRPP-6607-3/ČJ-2019-030022 o zajištění žalobkyně podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž stanovila dobu trvání zajištění na 45 dní tak, aby bylo vycestování žalobkyně uskutečnitelné v době trvání zajištění; tu určila s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Dne 23. 1. 2019 však žalobkyně odvoláním napadla příslušné rozhodnutí o správním vyhoštění (řízení vedené pod sp. zn. KRPP-6379-17/ČJ-2019-030022), pročež toto rozhodnutí nenabylo právní moci, což představovalo překážku realizace správního vyhoštění žalobkyně. Nadřízený správní orgán žalované sdělil, že nebude rozhodnuto v nejbližších dnech, neboť žalobkyně se „odvolala“ i proti závaznému stanovisku vydanému Ministerstvem vnitra dle § 120a zákona o pobytu cizinců; dobu potřebnou k rozhodnutí přitom odhadl na přinejmenším 60 dní.

[4] Soud konstatoval, že v době prvotního zajištění, stejně jako po celou dobu jeho trvání, existoval důvod zajištění žalobkyně, a to vzhledem k její tendenci nerespektovat právní předpisy (pobývala na území České republiky bez jakéhokoliv oprávnění). Doba zajištění nepřesáhla maximální přípustnou délku dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a nepohybovala se ani u horní hranice. Při stanovení doby prvotního zajištění vycházela žalovaná ze své rozhodovací praxe, neboť předpokládala běžný průběh realizace vyhoštění. Odvoláním žalobkyně proti rozhodnutí o správním vyhoštění však došlo k odložení nabytí jeho právní moci a tím i k odsunu samotné realizace vyhoštění; dokud přitom nebylo přezkoumáno žalobkyní napadené závazné stanovisko dle § 120a zákona o pobytu cizinců, nemohlo být rozhodnuto ani o jejím odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. V dané situaci tedy nadále přetrvávaly důvody zajištění žalobkyně; jeho prodloužení bylo nezbytné, aby nedošlo k zmaření realizace správního vyhoštění. Krajský soud nepřisvědčil argumentaci, že § 120a odst. 3 zákona o pobytu cizinců (jenž stanoví povinnost bezodkladného vydání závazného stanoviska) lze vztahovat i k vydání rozhodnutí o odvolání podle zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Prodloužení doby zajištění žalobkyně o 75 dní proto neshledal nepřiměřeným. Neztotožnil se ani s námitkou omezování přístupu cizinců k soudnímu přezkumu jejich zajištění, neboť mohou podat žalobu proti rozhodnutí o zajištění i jeho prodloužení; ostatně projednávaná žaloba dle soudu deklaruje skutečnost, že žalobkyni nebylo toto právo odepřeno. Nadto naznal, že prodloužení doby zajištění bylo dostatečně a přezkoumatelně odůvodněné.

II. Kasační stížnost žalobkyně

pokračování

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které jej navrhla zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítá, že se soud řádně nezabýval nedostatečným zdůvodněním tzv. reálného předpokladu vyhoštění, který je podmínkou každého zbavení osobní svobody cizince. Má za to, že využití jejího zákonného práva podat opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění považují žalovaná i krajský soud bez dalšího za ospravedlnění jakéhokoli prodloužení jejího zajištění, které nepřesáhne zákonné maximum; to však není slučitelné s § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“). Rozhodnutí o prodloužení zajištění má obsahovat informace k realizaci výkonu správního vyhoštění a jasně vysvětlit, proč to nebylo doposud možné. Tyto příčiny musí být objektivního rázu, nikoliv spočívat např. v liknavosti správního orgánu. Argumentace, že se odvolala proti rozhodnutí o vyhoštění a závaznému stanovisku Ministerstva vnitra, nemůže obstát. Za nesprávný považuje stěžovatelka také názor krajského soudu, že pojem „bezodkladně“ vztahující se k rychlosti úkonů v řízení o vyhoštění (§ 120a odst. 3 zákona o pobytu cizinců) již nedopadá na odvolací řízení podle správního řádu. Na většinu řízení dle zákona o pobytu cizinců se vztahuje správní řád, tudíž pojmosloví lze dle ní vykládat totožně. Žalovaná v napadeném rozhodnutí namísto zhodnocení realizovatelnosti vyhoštění předpokládá jeho neuskutečnitelnost; v takovém případě měla být stěžovatelka propuštěna.

[6] Stanovení doby zajištění v délce 75 dní pak stěžovatelka považuje za rozporné s čl. 5 odst. 1 a 4 EÚLP, neboť to vylučuje pravidelný soudní přezkum zbavení osobní svobody. Krajský soud tuto námitku zřejmě nepochopil, když na ni reagoval pouze tak, že zákon o pobytu cizinců umožňuje soudní přezkum rozhodnutí o prodloužení zajištění; absentuje tedy vypořádání odpovídající charakteru její argumentace. Soudní přezkum přitom musí být umožněn v určité minimální periodicitě; k tomu stěžovatelka odkazuje na závěry rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 1. 2003, *Shishkov v. Bulgaria*, stížnost č. 38822/97 a současně na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 97/2012 - 26. Uvádí, že ke kontrole zákonnosti zbavení osobní svobody dochází v České republice primárně v souvislosti s vydáním rozhodnutí o zajištění; proti takovému rozhodnutí je každý cizinec oprávněn podat žalobu, o níž musí soud rozhodnout do 7 pracovních dnů, čímž je dosaženo urychleného soudního přezkumu. Zákon sice nechává na uvážení správního orgánu, na kolik dnů se rozhodne určit délku zajištění; musí to však vždy odpovídat požadavkům vyplývajícím z evropského i mezinárodního práva, včetně nezbytnosti periodické soudní kontroly trvajícího zajištění. V posuzovaném případě žalovaná zajištěním stěžovatelky na 75 dnů fakticky určila, že další soudní kontrola zákonnosti zajištění v brzké době proběhnout nemohla.

[7] Žalovaná pouze odkázala na své vyjádření k žalobě a uvedla, že se ztotožňuje s výrokem i odůvodněním napadeného rozsudku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení

zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[9] Soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve dospěl k závěru, že se současně vede řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodnutí o věci samé. Ústavní soud totiž v řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 12/19 projednával návrh jiného senátu zdejšího soudu dle § 95 odst. 2 Ústavy (ze dne 6. 8. 2019, č. j. 8 Azs 26/2018 - 49) na zrušení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců; z odůvodnění tohoto návrhu přitom bylo zřejmé, že se týká otázky ústavní konformity předmětného ustanovení právě s ohledem na periodicitu soudního přezkumu zbavení osobní svobody cizinců ve smyslu čl. 5 odst. 4 EÚLP. Soud proto usnesením ze dne 27. 11. 2019, č. j. 2 Azs 144/2019 - 48, přerušil řízení o kasační stížnosti stěžovatelky podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s., a to až do rozhodnutí Ústavního soudu o podaném návrhu. Ústavní soud nálezem ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 12/19, rozhodl, že návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců zamítá. Soud proto výrokem I. tohoto rozsudku rozhodl, že se v řízení pokračuje.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval přezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť její případný nedostatek je zpravidla překážkou jakéhokoli dalšího hodnocení správnosti v něm podaného právního posouzení a učiněných skutkových zjištění. Stěžovatelka v tomto ohledu namítá, že krajský soud nesprávně pochopil její argumentaci týkající se rozpornosti doby prodloužení zajištění v délce 75 dní s čl. 5 odst. 4 EÚLP, pročež ji v konečném důsledku vůbec nevypořádal tak, jak byla z její strany zamýšlena. Nejvyšší správní soud tuto výtku neshledal důvodnou. Stěžovatelka totiž v čl. II žaloby v rámci prostého výčtu všech údajně porušených právních předpisů pouze uvedla čl. 5 odst. 4 EÚLP s dodatkem, že *„doba zajištění znemožňuje žalobci právo na pravidelný soudní přezkum“*. Toliko označení daného ustanovení, aniž byl příslušný odkaz jakkoli blíže rozveden, jak to stěžovatelka činí až nyní v kasační stížnosti, však nelze považovat za řádně uplatněný žalobní bod, který byl krajský soud povinen adresně vypořádat způsobem, jaký si stěžovatelka patrně nárokuje. Jestliže tedy tvrzené porušení čl. 5 odst. 4 EÚLP nebylo v žalobě nikterak blíže rozvedeno, nelze krajskému soudu vytýkat, že uvedený náznak „nepochopil“ a námitku vypořádal jinak, než jak byla stěžovatelkou zamýšlena.

[13] Soud předesílá, že cizince lze zajistit jen tehdy, lze-li předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tj. cizince bude možné vyhostit během doby, po kterou může trvat jeho zajištění; podmínka tzv. reálného předpokladu dosažení účelu zajištění přitom vyplývá z čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115/ES (tzv. „návratová směrnice“). Správní orgán je proto při rozhodování o zajištění cizince (jeho prodloužení) vždy povinen předběžně posoudit, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Otázkou náležitého odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění a potenciální realizovatelnosti správního vyhoštění se zdejší soud zabýval např. ve svých rozsudcích ze dne 2. 11. 2011, č. j. 1 As

119/2011 – 39, či ze dne 22. 8. 2019, č. j. 2 Azs 330/2018 - 30, č. 3935/2019 Sb. NSS. Z nich vyplývá, že *„aby zajištění cizince bylo oprávněné, musí být řízení o vyhoštění vedeno s náležitou pečlivostí, aktivně a svědomitě. Aplikace správního uvážení při rozhodování o prodloužení doby zajištění musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil či nepřekročil jeho meze. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby zajištění tak soudy ve správním soudnictví hodnotí postup policie v řízení o správním vyhoštění a zkoumají, zda uvážení správního orgánu o prodloužení doby zajištění nevybočuje ze zákonem stanovených mezí, má oporu ve zjištěném skutkovém stavu a není svévolné*“. V rozsudcích ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 139/2012 – 59, či ze dne 22. 8. 2019, č. j. 2 Azs 330/2018 - 30, č. 3935/2019 Sb. NSS., naznal Nejvyšší správní soud, že *„odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění musí obsahovat především úvahu, jaké kroky směřující k vyhoštění správní orgán dosud učinil a z jakého důvodu nebylo dosud možné vyhoštění realizovat. Předpokladem prodloužení zajištění je také skutečnost, že vyhoštění bude alespoň potenciálně možné. Proto musí správní orgán podrobněji uvážit zejména o skutečnostech, které vyšly najevo v průběhu jeho činnosti směřující k vyhoštění cizince a které by mohly zakládat důvodnou obavu, že účelu zajištění nebude možné dosáhnout*.“ Dále je nutno zdůraznit, že řízení o zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění (včetně rozhodnutí o prodloužení zajištění) nemůže suplovat samotné řízení o správním vyhoštění; správní orgán tedy není povinen formulovat žádné finální či důkazně zcela vyčerpávající úvahy, ale pouze učinit alespoň předběžné zhodnocení sporných otázek týkajících se realizovatelnosti vyhoštění, neboť *„smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění (...), ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění*“ (viz usnesení NSS č. j. 7 As 79/2010 – 150; dále shodně srov. rozsudky NSS ze dne 14. 10. 2019, č. j. 1 Azs 257/2019 – 29, ze dne 15. 1. 2020, č. j. 10 Azs 216/2019 – 43, či ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 Azs 143/2020 – 48).

[14] V projednávané věci považuje Nejvyšší správní soud za stěžejní zdůraznit, že stěžovatelka v žalobě ani v kasační stížnosti nenamítá, že by nebyly dány důvody jak pro její (prvotní) zajištění, tak pro jeho nyní napadené prodloužení. Žalované z hlediska absence dodržení podmínek pro prodloužení zajištění pouze vytýká, že se řádně nezabývala zdůvodněním tzv. reálného předpokladu jejího vyhoštění; této námitce však nelze přisvědčit. Soud akcentuje, že po správních orgánech je vyžadováno, aby při rozhodování o prodloužení zajištění cizince předběžně (tedy nikoliv definitivním způsobem) posoudily, zda je podle jejich dosavadních zkušeností zajištění správní vyhoštění alespoň potenciálně možné; nepožaduje se však (a ostatně by to ani nebylo splnitelné), aby učinily konečný závěr ohledně toho, zda cizinci bude správní vyhoštění nakonec vůbec uloženo, natož vykonáno. Žalovaná v řešené věci vydávala napadené rozhodnutí v době, kdy stěžovatelce již bylo rozhodnutím ze dne 17. 1. 2019, č. j. KRPP-6379-17/ČJ-2019-030022, uloženo správní vyhoštění a byla stanovena doba v délce 5 let, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie [pozn.: odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí o správním vyhoštění bylo zamítnuto rozhodnutím žalované ze dne 10. 4. 2019, č. j. CPR-7495-6/ČJ-2019-930310-V243, žaloba proti němu byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2019, č. j. 45 A 5/2019 – 21, a kasační stížnost stěžovatelky byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 28. 1. 2021, č. j. 4 Azs 277/2019 - 52]. Příslušný správní orgán se v rozhodnutí o správním vyhoštění zabýval jak

oprávněností a přiměřeností takového postupu, tak také jeho realizovatelností; vycházel přitom ze závazného stanoviska Ministerstva vnitra ev. č. ZS46190 vydaného dle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které shledalo vycestování stěžovatelky jako možné. Za této procesní situace neměla žalovaná důvod mít pochybnosti o tom, že výkon správního vyhoštění stěžovatelky je alespoň potenciálně možný; tato otázka již ostatně byla (byť nepravomocně) kladně posouzena v rozhodnutí o správním vyhoštění a jej podmiňujícím závazném stanovisku. Stěžovatelce pak nelze dát za pravdu ani v tom, že by se žalovaná touto problematikou při prodloužení zajištění nezabývala. K realizovatelnosti jejího vyhoštění na str. 8 – 9 napadeného rozhodnutí uvedla, že jedinou (dočasnou) překážkou, která tomu brání, je dosavadní neposouzení odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění Ředitelstvím služby cizinecké policie; výslovně však konstatovala, že jí nejsou známy a v řízení nevyšly najevo žádné skutečnosti, pro něž by neexistoval reálný předpoklad stěžovatelčina vyhoštění. Nejvyšší správní soud nadto zdůrazňuje, že sama stěžovatelka v žalobě neuvedla žádný relevantní důvod, proč by realizace jejího vyhoštění neměla být možná. Pokud za něj považovala to, že rozhodnutí o správním vyhoštění toho času ještě nenabylo právní moci z důvodu jí podaného odvolání, pak se nelze ztotožnit s tím, že šlo o absolutní překážku (slovy stěžovatelky „neuskutečnitelnost“) vyhoštění. Jednalo se sice o absenci nezbytného předpokladu vyhoštění; to však samo o sobě nijak nevylučovalo možnost jeho realizace, pokud bude stěžovatelce pravomocně uloženo (resp. nadřízeným správním orgánem potvrzeno). Námitka stěžovatelky brojící proti krajským soudem aprobovanému posouzení tzv. reálného předpokladu vyhoštění proto není důvodná.

[15] Stěžovatelka dále rozporuje délku prodloužení svého zajištění. Nejvyšší správní soud s ní však nesouhlasí v tom, že by žalovaná podání opravného prostředku proti rozhodnutí o správním vyhoštění bez dalšího automaticky považovala za ospravedlnění jakéhokoli prodloužení omezení její osobní svobody; stejně tak nelze přisvědčit jejímu kasačnímu tvrzení, že napadené rozhodnutí neobsahovalo informaci o tom, proč doposud nebylo možné vyhoštění realizovat. Stěžovatelka má jistě pravdu v tom, že je oprávněna využít svého zákonného práva brojit proti rozhodnutí, jímž jí bylo uloženo správní vyhoštění; za samotné uplatnění tohoto práva přitom není nikterak postihována. Jestliže však v důsledku této skutečnosti není (dočasně) možné naplnit účel jejího zajištění (vyhostit ji) a zároveň přetrvávají důvody jejího omezení na osobní svobodě, nelze prodloužení zajištění považovat za nezákonné. Žalovaná jí zvolenou dobu prodloužení zajištění odůvodnila na str. 7 – 8 napadeného rozhodnutí tím, že dle sdělení jejího nadřízeného správního orgánu je předpokládaná doba do rozhodnutí o odvolání proti správnímu zajištění minimálně 60 dnů, neboť musí vyčkat vyjádření Ministerstva vnitra k taktéž napadenému závaznému stanovisku dle § 120a zákona o pobytu cizinců; až po právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění přitom může žalovaná vyzvat Ředitelství služby cizinecké policie k realizaci vyhoštění, čemuž ještě předchází žádost o souhlas zastupitelského úřadu příslušné země původu s tímto postupem a teprve poté dochází ke sjednání termínu samotné realizace správního vyhoštění. Žalovaná tedy jasně zdůvodnila, že dokud rozhodnutí o správním vyhoštění nenabude právní moci, nelze jej vykonat; vzhledem k tomu, že přetrvávaly důvody stěžovatelčina zajištění (jež ona sama nerozporovala), nezbylo správnímu orgánu, než její zajištění prodloužit, neměla-li být realizace vyhoštění zmařena. Zároveň žalovaná uvedla konkrétní časový údaj (60 dnů), který jí jako odhad doby nezbytné pro vydání rozhodnutí o odvolání ve věci správního

vyhoštění sdělil její nadřízený správní orgán; popsala také kroky, které bude po právní moci rozhodnutí o vyhoštění ještě třeba učinit. Stěžovatelka argumentuje, že důvodem prodloužení doby zajištění musí být okolnost objektivního rázu (nikoliv liknavost správního orgánu); Nejvyšší správní soud se s tím ztotožňuje. V řešené věci se však nejednalo o nečinnost (průtahy) žalované, neboť ta byla odkázána na to vyčkat, až bude rozhodnuto v jiném řízení (o správním vyhoštění stěžovatelky); jednalo se tedy o překážku objektivní, určitě vymezitelnou a konkrétně specifikovanou, navíc mimo dispozici žalované.

[16] Stěžovatelka nesouhlasí též s názorem krajského soudu, že pojem „bezodkladně" uvedený v § 120a odst. 3 zákona o pobytu cizinců nedopadá na přezkum závazného stanoviska v odvolacím řízení. Dle daného ustanovení *ministerstvo vydá závazné stanovisko* (zda je možné vycestování cizince z hlediska překážek dle § 179 téhož zákona) *bezodkladně*. Zákon o pobytu cizinců však již výslovně nikterak neupravuje postup a lhůty pro přezkum tohoto závazného stanoviska; nelze přitom automaticky konstatovat, že lhůta „bezodkladně" stanovená pro vydání závazného stanoviska se uplatní i pro jeho potvrzení či změnu nadřízeným správním orgánem. Je proto třeba aplikovat obecnou úpravu pro přezkum závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád"), podle nějž *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.* Ani pro posouzení odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění nestanoví zákon o pobytu cizinců žádnou zvláštní lhůtu; je tedy třeba i v tomto případě vycházet z § 71 správního řádu, dle nějž je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, pokud to není možné, musí tak učinit nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Jestliže tedy žalovaná vycházela ze sdělení svého nadřízeného orgánu, že o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění (včetně přezkoumání závazného stanoviska nadřízeným dotčeného orgánu) bude rozhodnuto za cca 60 dní, a o tuto dobu, navýšenou o 15 dní na shora popsané další následující úkony, prodloužila zajištění stěžovatelky, nelze dospět k závěru, že by tak učinila v neodůvodněném nebo nepřiměřeném rozsahu. Krajský soud tedy nepochybil, pokud postup žalované shledal zákonným.

[17] Prodloužení zajištění o 75 dní pak stěžovatelka považuje také za rozporné s čl. 5 odst. 1 a 4 EÚLP, neboť tato doba ve spojení s § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců [dle nějž *žádost o propuštění ze zařízení je cizinec oprávněn podat nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, nepodal-li žalobu proti takovému rozhodnutí, nebo nejdříve po uplynutí 30 dní od právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení*] vylučuje pravidelný soudní přezkum zbavení cizince osobní svobody. Problematikou tvrzeného nesouladu § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců a jeho důsledků s čl. 5 odst. 4 EÚLP se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl ÚS

12/19. V bodě [69] nálezu uvedl, že *„pouhé stanovení zákonných lhůt není z pohledu Ústavního soudu otázkou ústavnosti, nedosahuje-li toto procedurální omezení míry, v níž je základní právo omezeno natolik, že dojde k jeho významnému ohrožení nebo vyprázdnění. Jinými slovy, Ústavní soud neshledá protiústavnost v samotné existenci lhůty (ani v tom, že je taková lhůta z povahy věci restriktivní), nýbrž ve vyloučení možnosti uplatňovat základní práva.“* Naznal proto, že je zapotřebí podrobit přezkumu danou úpravu jako celek. Zatímco možnost podat žádost o propuštění ze zajištění ke správnímu orgánu je procedurálně zásadním způsobem omezena, možnost podat žalobu proti rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení omezena není. Pro posouzení Ústavním soudem je pak zásadní, že *„ve všech typových případech správního rozhodnutí o (trvání) omezení osobní svobody ve smyslu zákona o pobytu cizinců se správní soudy v rámci přezkumu zabývají tím, zda je cizinec omezen na osobní svobodě oprávněně, resp. zda trvá reálný účel zajištění ve smyslu čl. 15 odst. 4 návratové směrnice (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 10 Azs 101/2017-28), a již na tomto místě tak lze hovořit o periodickém dohledu nad zákonností zajištění ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy“* (bod [71] nálezu). Následně se Ústavní soud zabýval intervalem takového soudního přezkumu; v bodě [78] nálezu konstatoval, že *„bezmála tříměsíční interval ve věci stěžovatele před Nejvyšším správním soudem lze hodnotit jako souladný s Úmluvou. Tím Ústavní soud nevylučuje, že by národní úprava nemohla být vstřícnější a založit vyšší standard ochrany, než požaduje Úmluva. Z pohledu pozitivních závazků plynoucích z čl. 5 odst. 4 Úmluvy a se zohledněním procesního uchopení zákona o pobytu cizinců však Ústavní soud uzavřel, že napadené ustanovení není protiústavní, jelikož pravidelnému přezkumu zajištění v přiměřených časových odstupech nebrání.“*

[18] Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že procedurální omezení možnosti cizince podat žádost o propuštění ze zajištění nebrání požadavku pravidelného soudního přezkumu zákonnosti trvání zajištění v přiměřených časových odstupech, který vyplývá z čl. 5 odst. 4 EÚLP, neboť periodický dohled nad zákonností trvání zajištění cizince je uskutečněn rovněž prostřednictvím soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění, o prodloužení doby zajištění či o nepropuštění ze zařízení. Intervaly takového soudního přezkumu nejsou podle Ústavního soudu nepřiměřené (srov. shrnutí daného nálezu v rozsudku NSS ze dne 14. 9. 2022, č. j. 8 Azs 26/2018 - 99, odst. [10]). O prodloužení zajištění stěžovatelky rozhodla v projednávané věci žalovaná dne 22. 2. 2019, dne 8. 4. 2019 byl vydán rozsudek o žalobě proti tomuto rozhodnutí a po uplynutí 30 dní od jeho právní moci (dne 13. 5. 2019) mohla stěžovatelka podat žádost o propuštění ze zařízení; interval mezi přezkumy důvodů trvání jejího zajištění tedy nepřekročil Ústavním soudem aprobované tři měsíce. Námitka, že zajištění stěžovatelky na dobu 75 dnů bylo v rozporu s čl. 5 odst. 4 EÚLP, je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nejsou důvodné; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšné žalované nevznikly náklady přesahující její běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované ji nepřiznal.

[21] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2019, č. j. 2 Azs 144/2019 - 19, byl stěžovatelce ustanoven zástupcem Mgr. Bc. Filip Schmidt, LL.M., advokát se sídlem Přemyslovská 848/2, Praha 3. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci odměnu za dva úkony právní služby, a to první poradu s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení (formou nahlížení do soudního spisu, neboť stěžovatelka byla neznámého pobytu) [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“)] a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) AT] ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 téže vyhlášky], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč [§ 13 odst. 4 téže vyhlášky]. K nahlížení do spisu dne 14. 6. 2019 (srov. záznam na č. l. 22 soudního spisu) uplatnil zástupce stěžovatelky cestovní výdaje ve výši 490 Kč [k čemuž doložil jízdní doklad od společnosti České dráhy o přepravě na trase z Prahy (sídlo advokátní kanceláře zástupce) do Brna (sídlo NSS) ve výši 2 x 245 Kč] a dále náhradu za promeškaný čas strávený cestou na nahlížení v rozsahu 5 započatých půlhodin po 100 Kč [§ 14 odst. 3 AT]. Ustanovený zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty; odměna (vyjma cestovních nákladů) se proto zvyšuje o 21 %. Celková odměna tedy činí částku ve výši 9 323 Kč, která mu bude vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu