USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **F. H.,** proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje,** se sídlem Kounicova 24, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 10. 2021, č. j. KRPB-177767-18/ČJ-2021-060022-SVZ, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 11. 2021, č. j. 41 A 28/2021 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 1. 10. 2021, č. j. KRPB-177767-18/ČJ-2021-060022-SVZ (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl žalobce zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. b) 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“), za účelem správního vyhoštění na dobu 120 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Namítal, že jelikož délka zajištění byla stanovena za polovinou zákonného rozpětí, měla žalovaná konkrétně uvést, jaké dílčí kroky bude muset v této době provést a jaká je jejich časová náročnost; pokud to nebylo možné, měla z opatrnosti stanovit kratší dobu zajištění. Dále žalobce zpochybnil přiměřenost délky zajištění, neboť vylučuje možnost periodického přezkumu trvání podmínek zajištění podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“).

Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 8. 11. 2021, č. j. 41 A 28/2021 – 22 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí žalované zrušil. Poukázal na to, že relevantní pasáž týkající se zdůvodnění přiměřenosti délky zajištění se prakticky „slovo od slova“ shoduje s odůvodněním rozhodnutí, které zrušil rozsudkem ze dne 13. 8. 2021, č. j. 41 A

21/2021 - 32, přičemž žalovaná jen vyměnila příslušný stát; dále odkázal na rozsudek téhož soudu ze dne 4. 5. 2021, č. j. 41 A 12/2021 - 44. Konstatoval, že návod na to, jak by mělo vypadat odůvodnění doby trvání zajištění, poskytuje rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79. Dle něj musí správní orgán uvést, jaké všechny úkony bude nezbytné učinit k přípravě realizace správního vyhoštění konkrétní osoby; na základě svých zkušeností má také kvalifikovaně upřesnit odhad, jak dlouho zabere provedení každého z daných úkonů (např. obvyklá doba komunikace nebo doba potřebná pro poskytnutí právní pomoci zastupitelským úřadem země původu), přičemž správní orgán musí tyto otázky posuzovat přísně individuálně, nikoliv paušálním odhadem. Soud potřebuje mít možnost přezkoumat, zda stanovení konkrétní doby trvání omezení osobní svobody odpovídalo individuálním okolnostem případu a zda nebylo svévolné. Platí přitom, že čím delší je stanovená délka zajištění, tím intenzivnější je omezení základního práva na osobní svobodu, a tím pečlivější musí být i zdůvodnění doby zajištění. Absence časového odhadu provedení jednotlivých úkonů žalovanou při stanovení délky zajištění dle krajského soudu automaticky nevede k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů; vždy je třeba přihlížet ke specifickým okolnostem každého jednotlivého případu. Soud zároveň připustil, že pro žalovanou může být v některých případech obtížné odhadnout, jak dlouho budou trvat jednotlivé úkony směřující k vyhoštění cizince; správní orgán proto může přiznat, že objektivní časový odhad jednotlivých úkonů učinit nedokáže. V takovém případě je ovšem namístě z opatrnosti stanovit kratší dobu zajištění, čímž žalovaná soudu umožní ověřit, zda v řízení postupuje s náležitou pečlivostí, aktivně, svědomitě, a bez zbytečných průtahů.

[4] V projednávané věci sice žalovaná předestřela, jaké úkony bude třeba vykonat za účelem realizace vyhoštění žalobce, neuvedla však ani přibližný časový odhad trvání jednotlivých fází vyhošťovacího procesu; přiznala totiž, že bližší časový odhad nelze učinit. Krajský soud naznal, že stanovení doby zajištění na 120 dnů při současné absenci alespoň přibližného časového vymezení jednotlivých úkonů nelze akceptovat. Odůvodnění doby zajištění označil za příliš paušalizující a neumožňující mu ověřit, zda odpovídá individuálním okolnostem případu a zda není svévolné; napadené rozhodnutí proto shledal nepřezkoumatelným ve vztahu ke stanovení délky zajištění. Dodal, že obdobné problematice se věnoval i v rozsudku ze dne 26. 5. 2021, č. j. 22 A 23/2021 - 30; na obecnější žalobní námitky tehdy však reagoval obecněji a neshledal vady odůvodnění rozhodnutí žalované.

[5] Soud dále vyslovil pochybnost ohledně souladu § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců s požadavky na efektivní soudní přezkum rozhodnutí o zajištění; poukázal na doposud nerozhodnutý návrh NSS na zrušení tohoto ustanovení. Zároveň však konstatoval, že ze zákona o pobytu cizinců, ze směrnice 2008/115/ES ani z Úmluvy neplyne maximální hranice délky prvotního zajištění cizince za účelem vyhoštění. Přiměřenost stanovené doby zajištění je vždy třeba zkoumat s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem případu; pokud žalovaná zajištění na 120 dnů řádně zdůvodní, lze jej považovat za přiměřené.

II. Kasační stížnost žalované

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které jej navrhla zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Přijatelnost kasační stížnosti spatřuje v tom, že věc svým významem podstatně přesahuje její vlastní zájmy, neboť se týká činnosti všech správních orgánů, které rozhodují o zajištění cizinců; názor kasačního soudu ohledně odůvodňování výroku o délce zajištění má význam pro všechna budoucí rozhodnutí správních orgánů. Nastolená otázka nebyla judikaturou NSS plně vyřešena a krajský soud k ní v rámci své rozhodovací činnosti v roce 2021 řešil rozdílně.

[7] Stěžovatelka namítá, že krajský soud vydal dne 26. 5. 2021 rozsudky č. j. 22 A 23/2021 - 30 a č. j. 22 A 24/2021 - 31, jimiž zamítl žaloby proti jejím rozhodnutím o zajištění cizince, ve kterých odůvodňovala výrok o stanovení doby zajištění (120 dnů) obdobně jako v nyní projednávané věci. Žalobci v těchto případech namítali, že délka trvání jejich zajištění byla stanovena nepřiměřeně a bez řádného zdůvodnění; stěžovatelka ve všech rozhodnutích shodně uváděla, že ve stanovené době je nutné zajistit náležitosti nezbytné k realizaci vyhoštění (ověřit totožnost cizince u příslušného zastupitelského úřadu, zajistit vydání cestovního dokladu, zabezpečit přepravu, to vše v době epidemie covid-19 znesnadňující provádění úkonů). Krajský soud ve všech věcech opřel svoji argumentaci o rozsudek NSS sp. zn. 1 As 93/2011; pokaždé však dospěl k odlišným závěrům. Napadený rozsudek tedy vychází z rozsudků sp. zn. 41 A 21/2021 a 41 A 12/2021, avšak je v rozporu s rozsudky téhož soudu sp. zn. 22 A 23/2021 a 22 A 24/2021. Soud sice v nyní napadeném rozsudku výslovně připustil, že se odchýlil od rozsudku sp. zn. 22 A 23/2021 a zdůvodnil to tím, že současný žalobce vznesl pregnantnější námitky; s tím však stěžovatelka nesouhlasí. Je si vědoma toho, že soud může v rámci své rozhodovací praxe změnit na určitou otázku názor; navíc připouští, že rozpory mezi jednotlivými rozsudky v obdobných věcech nejsou samy o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

[8] Stěžovatelka považuje závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti odůvodnění výroku o době zajištění, resp. nepřiměřenosti doby 120 dnů, za nesprávné. Má za to, že zákon o pobytu cizinců umožňuje stanovit dobu zajištění až na 180 dnů právě s ohledem na případy, kdy je nutné ověřovat totožnost zajištěného cizince v „exotických“ zemích se špatně fungující veřejnou správou; tato doba navíc nezohledňuje celosvětovou pandemii. V projednávané věci byla doba zajištění stanovena ve 2/3 maximální přípustné délky. Důvody byly v napadeném rozhodnutí popsány (cizinec bez dokladů s neověřenou totožností, nesoučinnost cizincem označené země původu, celosvětové pandemie covid-19) a vycházely ze zkušeností stěžovatelky (resp. Ředitelství služby cizinecké policie) při komunikaci se zastupitelskými orgány Pákistánu; stěžovatelka přitom nemá možnost dobu tohoto procesu jakkoliv ovlivnit. Výslovně uvedla, že *„na základě zkušeností z praxe je nutno se přiklonit k několika měsíční lhůtě, jež je vymezena délkou doby zajištění v rozsahu 120 dnů“*; závěr krajského soudu, že nedokázala odhadnout, jak dlouho jí potrvá vyřízení ověření totožnosti, tedy není případný. Zároveň soud vyslovil, že měla stanovit *„mnohem kratší dobu zajištění“*, což je dle ní zcela obecně formulovaný závěr způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatelka je navíc přesvědčena, že pokud by v obdobných případech stanovovala kratší dobu zajištění, byla by již v okamžiku vydání rozhodnutí o zajištění srozuměna s tím, že bude muset vydávat rozhodnutí o prodloužení

zajištění, neboť původně stanovená doba není pro ověření totožnosti a zajištění realizace vyhoštění reálná.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Krajský soud v přípise ze dne 9. 12. 2021 sdělil, že na napadený rozsudek, jeho obecná východiska a v něm citovanou judikaturu navázal i ve svých rozsudcích ze dne 10. 11. 2021, sp. zn. 22 A 68/2021, ze dne 12. 11. 2021, sp. zn. 32 A 34/2021, ze dne 18. 11. 2021, sp. zn. 33 A 39/2021, či ze dne 8. 12. 2021, sp. zn. 41 A 32/2021; jeho rozhodovací praxe je proto ve vztahu k požadavkům na odůvodnění doby zajištění cizinců za účelem vyhoštění v délce 90 a více dní poměrně konstantní.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena zaměstnancem splňujícím podmínku § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou dány i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[12] Před zahájením meritorního přezkumu se soud musel zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném od 1. 4. 2021 (dále jen „s. ř. s.“), Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[13] NSS se vymezením pojmu *„podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele“* již zabýval při výkladu § 104a s. ř. s. ve znění účinném od 13. 10. 2015 do 31. 3. 2021 (srov. usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS). Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. (s účinností od 1. 4. 2021) byl rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o *věci azylu*, resp. *mezinárodní ochrany*, nýbrž o všechny *věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce*. Jak již NSS uvedl ve svém usnesení ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 – 28, tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti.

[14] Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud i nadále vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, č. 4170/2021 Sb. NSS, bod [52]), jež pramení ze závěrů usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a)

krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[15] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[16] Stěžovatelka spatřuje přijatelnost kasační stížnosti v tom, že krajský soud rozhodl v projednávaném případě odlišně než ve věcech sp. zn. 22 A 23/2021 a sp. zn. 22 A 24/2021; tomuto důvodu však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Zdůrazňuje, že krajský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí stěžovatelky o zajištění žalobce, neboť jej shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; naopak v případě odkazovaných (údajně rozporných) rozsudků shledal rozhodnutí stěžovatelky přezkoumatelnými a proti nim podané žaloby zamítl. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, která souvisí s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok či odůvodnění konkrétního správního rozhodnutí; v každém individuálním případě přitom jsou dány zcela originální skutkové a právní okolnosti věci; různě může být formulováno odůvodnění napadeného rozhodnutí, správní spis může obsahovat odlišné písemnosti či věc mohou ovlivnit další skutečnosti. Je proto v každé jednotlivé věci na posouzení krajského soudu, zdali s přihlédnutím ke všem okolnostem případu shledá napadené rozhodnutí přezkoumatelným, či nikoliv. Byť jsou tyto závěry v konkrétní věci přezkoumatelné instančně nadřízeným soudem, nelze je zcela kazuisticky porovnávat a sjednocovat ve všech typově obdobných případech, jak se v projednávané věci dožaduje stěžovatelka.

[17] Problematikou odůvodnění vedlejšího ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění, jímž se stanoví doba jeho trvání (§ 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců), se zabývá rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79, odst. [22], v němž je obecně akcentována povinnost správního orgánu předestřít úvahy, které jej vedly ke stanovení doby zajištění, včetně uvedení předpokládané časové náročnosti úkonů, které je třeba v řízení učinit; ostatně právě z něj vycházejí všechny stěžovatelkou odkazované rozsudky krajského soudu. Nejvyšší správní soud z toto rozhodnutí vycházel např. v rozsudcích ze dne 2. 11. 2011, č. j. 1 As 119/2011 – 39, ze dne 30. 5. 2019, č. j. 4 Azs 255/2017 – 61, ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9 Azs 210/2020 – 29, ze dne 22. 7. 2020, č. j. 6 Azs 119/2020 – 20, ze dne 2. 6. 2021, č. j. 6 Azs 3/2021 – 27, ze dne 24. 9. 2021, č. j. 4 Azs 49/2021 – 30, či usneseních ze dne 22. 10. 2021, č. j. 8 Azs 171/2021 – 26, ze dne 30. 11. 2021, č. j. 2 Azs 152/2021 – 27, či ze dne 12. 10. 2021, č. j. 1 Azs 208/2021 – 43. Jedná se tedy o právní otázku, která byla judikaturou zdejšího soudu bohatě řešena.

[18] Aplikace shora předestřených požadavků na odůvodnění doby zajištění stanovených rozsudkem NSS sp. zn. 1 As 93/2011 krajským soudem v konkrétních věcech je individuálním posouzením v jednotlivých případech, jež nelze považovat za rozdílné řešení týchž právních otázek.

[19] Krajský soud se nadto v projednávané věci nedopustil žádného zásadního pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky; rozhodl v mezích judikatury, od níž se sám Nejvyšší správní soud nehodlá jakkoli odchýlit.

Nedopustil se přitom chyb, které by svojí povahou stály proti samotným zásadám přezkumného soudního řízení.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[20] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky; odmítl ji proto podle § 104a s. ř. s. jako nepřijatelnou. O věci rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (srov. závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, č. 4170/2021 Sb. NSS). Stěžovatelka nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady, neboť se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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

V Brně dne 29. června 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu