



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. M.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, Odbor cizinecké policie, se sídlem Kounicova 24, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 10. 2015, čj. KRPB-197915-28/ČJ-2015-060022-50A, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 11. 2015, čj. 33 A 66/2015-35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 11. 2015, čj. 33 A 66/2015-35, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaná dle § 129 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, prodloužila dobu zajištění žalobce za účelem jeho předání podle přímo použitelného nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále též „nařízení Dublin III“), a to o 15 dnů, tj. do 7. 11. 2015.

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu. Krajský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Přitom mj. odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 7 As 79/2010-150, dle něhož správní orgán nemůže zajistit cizince, pokud nebude pravděpodobně možné uskutečnit zákonný účel omezení osobní svobody cizince. V tomto případě měl krajský soud za to, že předání žalobce do Maďarska v patnáctidenní lhůtě stanovené výrokem napadeného rozhodnutí bylo naprosto nepravděpodobné, neboť dle statistických údajů o úspěšnosti dublinských transferů cizinců z České republiky do Maďarska v měsíci srpnu, září a říjnu neexistovala reálná šance, že se předání žalobce do Maďarska uskuteční.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[3] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti v záhlaví uvedenému rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka nerozporuje samotnou aplikaci principu potenciality transferu, tvrdí však, že se krajský soud jednak řídil nesprávnými úvahami ohledně relevance zdroje rozhodných informací, jednak nesprávně vyložil cit. usnesení rozšířeného senátu NSS.

[4] Dále má za to, krajský soud užil vadný způsob výpočtu potenciality. Statistické údaje, z nichž krajský soud vycházel, údajně neodpovídají skutečnosti. Stěžovatelka, jako jedno ze čtrnácti krajských ředitelství policie, v srpnu provedla dvě předání cizinců do Maďarska, avšak dle statistik Ministerstva vnitra byl v srpnu předán pouze jeden cizinec. V září 2015 realizovala 7 dublinských transferů cizinců do Maďarska. Dne 10. 11. 2015 pak bylo z České republiky do Maďarska předáno 40 cizinců a do 30. 11. 2015 byly do Maďarska předány ještě 2 další cizinci.

[5] Kromě toho stěžovatelka zdůrazňuje, že z vypočteného poměru žádostí a realizovaných transferů není zřejmé, zda se jedná o poměr počtu žádostí podaných v kalendářním měsíci, a počtu těchto žádostí, na základě nichž v tom samém měsíci byli cizinci předáni do Maďarska. S ohledem na odkazovaný zdroj se stěžovatelka domnívá, že jde o absolutní počet žádostí a transferů realizovaných v jednom kalendářním měsíci, a to bez ohledu na to, kdy byla žádost o převzetí cizince podána. Přitom upozorňuje, že dublinské řízení není otázkou dnů a často bohužel ani jednoho kalendářního měsíce. Samotné Ministerstvo vnitra má na podání žádosti o zpětné přijetí cizince jeden měsíc a stěžovatelka není schopna toto podání nijak urychlit. Dožádanému státu z hlediska reakce na žádost svědčí lhůta dvou týdnů. Pro samotnou realizaci transferu nařízení Dublin III stanoví lhůtu dalších šest týdnů. V konkrétním kalendářním měsíci realizované transfery se tedy zpravidla vztahují k žádostem a k zajištění z měsíců předchozích. „Opožděná matematika“ krajského soudu tak zjevně nekoresponduje s požadavkem na předběžné posouzení otázky, zda předání bude či nebude zřejmě nemožné.

[6] Krajský soud při zpracování statistických údajů dále nezohlednil, že dublinské transfery nejsou v některých případech realizovány z jiných důvodů, nezávislých na vůli stěžovatelky. Domnívá se, že v době největšího náporu běženců byla značná část žádostí o zpětvzetí cizince Ministerstvem vnitra podána opožděně, což mělo za následek propuštění cizinců ze zajištění před realizací jejich předání. V některých případech cizinec mohl

pokračování

v průběhu řízení před správním orgánem zamlčet skutečnost, že mu již jiným členským státem Evropské unie byla přiznána mezinárodní ochrana nebo také to, že jeho žádost o mezinárodní ochranu již byla zamítnuta. Dále v průběhu řízení může rovněž být zjištěno, že členským státem odpovědným za posouzení jeho žádosti je stát odlišný od toho, na který byl prvotně zjištěn tzv. hit v systému EURODAC, a to například z důvodu slučování rodin.

[7] O potencialitě provedení transferu cizince dle nařízení Dublin III přitom mnohem více než výsledek práce krajského soudu se statistickými daty vypovídá aktuální vývoj situace. Aniž by krajský soud zohlednil mimořádné společenské a logistické okolnosti, za kterých k dočasnému faktickému omezení počtu zpětně přijímaných žadatelů o mezinárodní ochranu ze strany Maďarska došlo, soudní přezkum omezil pouze na hru se statistickými daty. Představitelé Maďarska v souvislosti se zajištěním své hranice se Srbskem a Chorvatskem a vyprazdňováním zařízení pro cizince ostatně deklarovali, že důvody, pro něž Maďarsko fakticky omezilo zpětné přijímání cizinců, odpadly.

[8] Krajský soud údajně pochybil, neboť za nezákonné považoval, že stěžovatelka prodlužovala dobu zajištění již podruhé. Stěžovatelka se domnívá, že tento závěr je nepřezkoumatelný, neboť dobu zajištění žalobce neprodloužila nad rámec nařízením stanovené maximální doby zajištění.

III. Vyjádření žalobce, replika stěžovatelky a žalobcova duplika

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňuje, že podstatou kasační stížnosti je především nesouhlas stěžovatelky se skutkovými zjištěními a závěry krajského soudu. Přitom v taxativním výčtu důvodů podání kasační stížnosti není žádný důvod, pod který by bylo možné podřadit nesouhlas s hodnocením důkazů správním soudem a se skutkovými závěry, na nichž tento soud založil závěr o nezákonnosti správního rozhodnutí (§ 103 odst. 1 s. ř. s.). To, že stěžovatelka usiluje o revizi skutkových (nikoliv právních) závěrů krajského soudu prokazuje i to, že spolu s kasační stížností předložila i nový důkazní materiál prokazující události, k nimž došlo poměrně dlouho po vydání napadeného rozhodnutí. Tyto přitom mohly jen stěží mít vliv na správnost tohoto rozhodnutí. Stěžovatelce nakonec nic nebránilo, aby během řízení před krajským soudem předložila důkazy, které by potvrdily, že relevantní počet zajištění za účelem předání do Maďarska skutečně skončil předáním cizince, nikoliv propuštěním pro marné uplynutí lhůt. Vzhledem k jejímu postavení a úzkou spolupráci s Ředitelstvím cizinecké policie by se jí to jistě podařilo prokázat snáz než žalobci, který spoléhal na oficiální statistiky Ministerstva vnitra, jež tvoří spíše přibližný, ale nepochybný obraz skutečné úspěšnosti transferů cizinců.

[10] V replice stěžovatelka upozornila, že žalobce zaměňuje úvahu soudu o tom, která kritéria zohlední v otázce, zda předání cizince bude potenciálně možné, se zjišťováním skutkového stavu ohledně nenaplnění těchto kritérií.

[11] V duplice pak žalobce opětovně polemizoval s přípustností kasačních námitek.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[13] Zdejší soud předesílá, že se nepřiklonil k názoru žalobce, že valná část bodů kasační stížnosti je nepřijatelná. Žalobce tvrdí, že žádný z důvodů vymezených § 103 odst. 1 s. ř. s. neumožňuje žalovanému podat kasační stížnost, pokud žalovaný zpochybňuje jen skutkové závěry krajského soudu. Takováto teze je však v rozporu s praxí zdejšího soudu. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá obecně buď v tom, že správně zjištěný skutkový stav je subsumován pod nesprávnou právní normu nebo je sice vybrána správná právní norma, ale následně je nesprávně vyložena či aplikována. Pod tyto případy spadají i situace, ve kterých žalovaný jako stěžovatel nesouhlasí s *právním* posouzením otázky, že jeho rozhodnutí zrušené krajským soudem trpělo vadou řízení, bylo nepřezkoumatelné, nesprávně vyhodnotilo provedené důkazy atp. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2007, čj. 3 As 51/2006 - 65). Nejvyšší správní soud kasační námitky zpochybňující závěr krajského soudu o nesprávném skutkovém závěru žalovaného běžně podřazuje pod důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. např. rozsudek ze dne 18. 6. 2012, čj. 8 As 60/2011 - 64, z poslední doby např. rozsudek ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 Afs 99/2015-26).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Za nedůvodnou zdejší soud považuje výtku, že rozsudek krajského soudu je dílem nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z kontextu odůvodnění rozsudku je naprosto zřejmé, že krajský soud vyhodnotil v pořadí již druhé prodloužení zajištění žalobce jako naprosto neúčelné. Krajský soud měl za to, že ani toto další zajištění, které navíc bylo stanoveno na maximální možnou dobu pro zajištění žalobce, nemohlo vést k realizaci jeho předání do Maďarska. Svě důvody krajský soud zcela srozumitelně vysvětlil. Tato argumentace krajského soudu je tedy přezkoumatelná, nicméně není správná (viz dále).

[16] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce, státní příslušník Pákistánu, byl dne 15. 8. 2015 zadržen policejní hlídkou při pobytové kontrole na nádraží v Břeclavi, a to v rychlíku R 406 Chopin jedoucího ze směru Vídeň. Neměl u sebe cestovní doklad, vízum, ani jiný doklad opravňující jeho pobyt na území České republiky. Po sejmutí jeho otisků prstů stěžovatelka ze systému Eurodac zjistila, že žalobce požádal o azyl v Maďarsku. V rámci řízení o uložení povinnosti opustit území žalobce sdělil, že Pákistán opustil v srpnu 2009 a odešel do Iránu, pak do Turecka a Řecka. Z Řecka vycestoval dne 10. 8. 2015 směrem Německo přes Makedonii, Srbsko a Maďarsko. V Maďarsku byl zadržen policií, která mu odebrala otisky prstů a „podepsal tam nějaké papíry“. Po propuštění se ale nedostavil do uprchlického tábora, nýbrž pokračoval v cestě do Budapešti, kde si koupil lístek do Vídně. Odtud cestoval dále do České republiky, kde

pokračování

byl zadržen. Dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stěžovatelka rozhodnutím ze dne 15. 8. 2015 žalobce zajistila, a to na 32 dnů. Dobu jeho zajištění dále ve smyslu § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců prodloužila rozhodnutím ze dne 11. 9. 2015 o 38 dnů, tj. do 23. 10. 2015. Přípisem ze dne 12. 9. 2015 Ministerstvo vnitra stěžovatelce oznámilo, že téhož dne odeslalo žádost o přijetí žalobce zpět do Maďarska, a že lhůta k odpovědi maďarské strany se stanovuje do 26. 9. 2015. Ministerstvo vnitra pak přípisem ze dne 4. 10. 2015 stěžovatelce sdělilo, že ve stanovené lhůtě neobdrželo odpověď dožádané strany, a proto má za to, „že žádosti bylo vyhověno. V nejbližších dnech bude níže uvedenému cizinci předáno rozhodnutí o zastavení řízení a předání níže uvedené osoby do Maďarska. Dovolujeme si Vás tímto požádat o případné prodloužení lhůty pro zajištění níže jmenovaného“. Stěžovatelka pak sporným rozhodnutím ze dne 16. 10. 2015 prodloužila trvání doby zajištění žalobce za účelem předání žalobce, a to o 15 dnů, tj. do 7. 11. 2015.

[17] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 17. 12. 2015, Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropské unie. Podle odst. 5 téhož ustanovení Policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy předání, je Policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. Podle odst. 6 je Policie povinna jednat tak, aby byl cizinec předán v nejbližším možném termínu ode dne zajištění.

[18] Přímo použitelným právním předpisem Evropské unie, na který odkazuje výše cit. § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je v nyní projednávané věci nařízení Dublin III. Jeho čl. 28 odst. 3 pododstavec 1 stanoví, že *zajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění podle tohoto nařízení*. Pododstavec 2 téhož ustanovení pak stanoví, že *pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, lhůta pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět nesmí překročit jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Členský stát, který vede řízení v souladu s tímto nařízením, požádá v těchto případech o urychlenou odpověď. Tato odpověď musí být poskytnuta do dvou týdnů od okamžiku obdržení žádosti. Není-li odpověď poskytnuta v této dvoutýdenní lhůtě, má se za to, že bylo žádosti vyhověno, což má za následek vznik povinnosti převzít nebo přijmout dotyčnou osobu zpět, včetně povinnosti zajistit její řádný příjezd*. Pododstavec 3 stanoví, že *pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, přemístění této osoby z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí dotčené osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3*. Konečně dle pododstavce 4 téhož ustanovení platí, že *v případě, že dožadující členský stát nedodrží lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, nebo pokud se přemístění neuskuteční ve lhůtě šesti týdnů uvedené v třetím pododstavci, nesmí být osoba dále zajištěna*.

[19] Mezi žalobcem a stěžovatelkou není sporu o dodržení maximální délky zajištění dle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III. Spor nevedou ani o to, zda předání žalobce do Maďarska bylo možné z právního hlediska. V řízení o kasační stížnosti se prou, zda v době

vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění žalobce dle § 129 zákona o pobytu cizinců mohl být fakticky naplněn účel zajištění, tj. zda bylo možné předpokládat, že nejpozději ve lhůtě stanovené čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III bude žalobce předán do Maďarska.

[20] Předně je třeba uvést, že reálný předpoklad dosažení účelu zajištění sice není výslovně uveden v zákoně o pobytu cizinců, ani v nařízení Dublin III, nicméně vyplývá přímo ze zákazu svévolného zbavení či omezení svobody zakotveného v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a také z čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie. Aby byl zásah do osobní svobody cizince přípustný, musí mimo jiné sledovat vymezený účel, kterým je v tomto případě předání cizince do státu příslušného k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Zajištění cizince tedy není účel sám o sobě, nejde o nějaký trest, ale o prostředek k dosažení cíle, kterým je právě předání cizince do jiného členského státu Unie.

[21] Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „*správní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona o pobytu cizinců na území České republiky, možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu*“. Nároky, které dopadají na rozhodování o samotném zajištění, se rovněž vztahují na prodloužení doby zajištění cizince (viz rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2011, čj. 1 As 119/2011-39, bod 30).

[22] Požadavek reálného předpokladu naplnění účelu zajištění je výslovně obsažen zejména v čl. 15 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“).¹ Tato směrnice se ovšem s ohledem na její čl. 2 odst. 1 ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění na nyní projednávaný případ neuplatní (viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Arslan*²). Soudní dvůr vysvětlil požadavek reálného předpokladu dosažení účelu zajištění mj. v rozsudku velkého senátu *Kadzoev*³. Podle bodu 67 tohoto rozsudku „čl. 15

¹ Čl. 15 odst. 4 směrnice: *Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.*

² C-534/11, ECLI:EU:C:2013:343 (první závěr Soudního dvora zněl, že čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115/ES ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění „*musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí*“).

³ C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741.

pokračování

odst. 4 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že pouze skutečný předpoklad, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v odstavcích 5 a 6 téhož článku, odpovídá reálnému předpokladu pro vyhoštění a že tento neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotyčný bude s přihlédnutím k uvedeným lhůtám přijat ve třetí zemi.⁴

[23] Kritérium reálnosti dosažení účelu zajištění, resp. provádění zajištění s náležitou pečlivostí (anglicky *due diligence*, resp. francouzsky *diligence requise*), si osvojil také Evropský soud pro lidská práva (srov. rozsudky *Chahal proti Spojenému království*⁵, *Auad proti Bulharsku*⁶, *M. a další proti Bulharsku*⁷, či *Nabil proti Maďarsku*⁸). Z jeho judikatury plyne, že pokud stát zajistí cizince pro účely jeho vyhoštění nebo předání třetímu státu, musí včas činit všechny rozumné kroky k realizaci účelu zajištění, tedy transportu cizince do onoho třetího přijímajícího státu. Zbavení svobody nesmí být ani svévolné. Zajištění souladné s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy proto musí být realizováno v dobré víře, musí být úzce vázáno na jeho účel, místo a podmínky zajištění musí být přiměřené a délka zajištění nesmí překročit délku rozumně vyžadovanou pro dosažení účelu zajištění, tedy transportu cizince do třetího státu (rozsudek *A. a další proti Spojenému království*⁹).

[24] V projednávaném případě krajský soud založil právní závěr o nedostatku potenciality předání žalobce ve lhůtě dle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III zejména na statistických údajích o dublinském řízení, jež jsou veřejně dostupné z internetových stránek Ministerstva vnitra. Konkrétně uvedl, že „[z]e statistiky ministerstva vnitra zveřejněné dne 8. 9. 2015 odborem azylové a migrační politiky (přístupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2015.aspx>) za měsíc srpen 2015, která mapuje fungování Dublinského řízení z hlediska počtu přijatých a odeslaných žádostí a uskutečněných transferů do jednotlivých států, ve vztahu k Maďarsku vyplývá, že za měsíc srpen ČR odeslala do Maďarska 258 žádostí, přičemž byl na základě nich realizován jeden transfer. Krajský soud dále provedl před vydáním citovaného rozsudku dokazování statistikou ministerstva za měsíc září 2015, jíž se dovolávala žalovaná ve svém vyjádření k žalobě. Z této statistiky vyplývá, že bylo odesláno 330 žádostí podle Dublinského nařízení, z čehož bylo 328 žádostí o přijetí cizince zpět (tzn. ve věcech, v nichž je řízení o mezinárodní ochraně vedeno v dožádaném státě) a z toho 2 žádosti o převzetí cizince (tzn. ve věcech, v nichž dožádaný stát dříve cizinci udělil vízum či povolení k pobytu)⁶. Přitom odkázal na svůj závěr z rozsudku ze dne 5. 11. 2015, čj. 33 A 60/2015-59, v němž konstatoval, že „[z]míněná data vypovídají podle přesvědčení krajského soudu jednoznačně o tom, že ani v měsíci říjnu nebylo možno hovořit o tom, že by existovala reálná pravděpodobnost, že se transfer žalobce uskuteční. Přepočítáno na procentuální vyjádření činil rozdíl úspěšnosti transferů mezi měsíci srpen 2015 cca 2,3 %, což nepochybně dokládá vzrůstající

⁴ Shodně rozsudek *Mahdi*, C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320, bod 60.

⁵ Rozsudek velkého senátu *Chahal proti Spojenému království* ze dne 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93, § 113.

⁶ Rozsudek ze dne 11. 10. 2011 *Auad proti Bulharsku*, stížnost č. 46390/10, §§ 128 a násl.

⁷ Rozsudek ze dne 26. 7. 2011 *M. a další proti Bulharsku*, stížnost č. 41416/08, §§ 61 násl.

⁸ Rozsudek ze dne 22. 9. 2015 *Nabil a další proti Maďarsku*, stížnost č. 62116/12, § 29.

⁹ Rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 2009, *A. a další proti Spojenému království*, stížnost č. 3455/05, § 164.

úspěšnost transferů cizinců do Maďarska. Nicméně z pohledu situace k datu vydání napadeného rozhodnutí (tj. ke dni 5. 10. 2015) nebylo zjevně možno hovořit o reálné pravděpodobnosti předání žalobce do Maďarska, neboť predikce vyplývající ze statistických dat za měsíc srpen 2015 a září 2015 to neodůvodňovala. Stále je tedy třeba trvat na závěru, že i v měsíci říjnu byla úspěšnost transferů do Maďarska poměrně zanedbatelná“. Krajský soud proto uzavřel, že předání žalobce do Maďarska v patnáctidenní lhůtě bylo naprosto nepravděpodobné.

[25] Nejvyšší správní soud nepovažuje tyto závěry krajského soudu za správné.

[26] Proti použití důkazu statistikou nelze krajskému soudu nic vytýkat, ostatně české soudy v některých případech statistikou při zjišťování skutkových otázek argumentují (srov. nedávno např. nález ze dne 12. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13, řešící prokazování nepřímé diskriminace romských dětí při jejich umísťování do zvláštních škol). Statistické údaje vskutku mohou pomoci ke zjištění míry pravděpodobnosti splnění účelu zajištění. Stěžejní otázkou tohoto případu však není, jaké důkazy soud v řízení připustí, ale jak s nimi pracuje. K použití statistiky je třeba přistoupit s náležitou opatrností a pečlivostí. Statistické ukazatele mohou být v soudním řízení významným důkazem, avšak jen a pouze za předpokladu, že zkoumaný vzorek odpovídá skutečnosti, nebyl vybrán arbitrárně a výsledky statistické analýzy byly rozumně interpretovány. V opačném případě nelze se statistickými údaji pracovat jako s číselnými hodnotami reprezentujícími skutečnost, či je považovat za indikátory budoucího vývoje přemísťování žadatelů o mezinárodní ochranu dle nařízení Dublin III.

[27] Krajský soud v napadeném rozsudku některým z těchto základních požadavků nedostál.

[28] Stěžovatelka předně v kasační stížnosti namítla, že soudem použité podkladové údaje nejsou relevantní ve vztahu k závěru o pravděpodobnosti předání žalobce do Maďarska. Již ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 11. 2015 stěžovatelka upozornila, že Odbor cizinecké policie Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, jako jeden z místních organizačních složek stěžovatelky, zajistil v měsíci září 2015 za účelem předání dle § 129 zákona o pobytu cizinců celkem 6 cizinců, kteří měli být předáni do Maďarska, a ve stejném období do Maďarska předal 7 cizinců zajištěných v předchozím období. Krajský soud dovozoval míru pravděpodobnosti předání žalobce do Maďarska z dat, která byla oficiálně zveřejněna na stránkách Ministerstva vnitra; odkaz stěžovatelky na poměr mezi počtem cizinců zajištěných konkrétní organizační složkou stěžovatelky a počtem touto organizační složkou provedených předání cizinců do Maďarska přitom nijak nezohlednil.

[29] Nejvyšší správní soud předpokládá, že soubor statistických dat Ministerstva vnitra, z něhož krajský soud vycházel, obsahoval údaje, které věrným způsobem ilustrovaly činnost českých správních orgánů při předávání cizinců dle nařízení Dublin III. Pokud ovšem vplynuly jakékoliv pochybnosti o relevanci těchto údajů, krajský soud měl u Ministerstva vnitra jejich pravdivost ověřit. Co do obsahu v tomto souboru dat byly zahrnuty celostátní údaje o absolutním počtu žádostí o předání cizinců do Maďarska za každý kalendářní měsíc a o počtu skutečně realizovaných transferů. Stěžovatelka poukazovala na to, že v měsíci předcházejícím rozhodnému období zajistila dokonce méně cizinců, než předala podle nařízení Dublin III. Krajský soud se tímto tvrzením měl

pokračování

podrobněji zabývat. Tyto relevantní údaje totiž zcela logicky mohly vedle celostátních statistik poukazovat na úspěšnost konkrétní místní organizační složky stěžovatelky při předávání žadatelů o mezinárodní ochranu do Maďarska. Takový údaj může mj. podepřít závěr o tom, že právě zajištění žalobce mohlo naplnit svůj zákonem předpokládaný účel.

[30] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti polemizuje se způsobem výpočtu míry potenciality předání žalobce, jak jej provedl krajský soud. Namítá, že krajský soud použil „opožděnou matematiku“.

[31] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud při zjišťování reálnosti předání žalobce do Maďarska použil nesprávný algoritmus. Ze statistik provádění nařízení Dublin III uveřejněných na stránkách Ministerstva vnitra je patrné, že zachycují absolutní počet žádostí o předání (převzetí zpět) žadatelů o mezinárodní ochranu za jednotlivé měsíce roku 2015. Kromě toho se v nich uvádí počet transferů cizinců realizovaných každý měsíc. Krajský soud pochybil, pokud jednoduchým porovnáním těchto dat (podílem zaslaných žádostí a realizovaných transferů za každý měsíc) vypočetl pravděpodobnost faktického předání cizince.

[32] Stěžovatelka zcela správně poukázala na skutečnost, že procedura předání žadatelů z praktického hlediska zpravidla neproběhne v řádu několika dní, ba dokonce ani jednoho měsíce. Zdejší soud k tomu poukazuje na maximální administrativní lhůty, s nimiž nařízení Dublin III při proceduře předání počítá. Čl. 28 odst. 3 nařízení stanovuje prvotní dobu zajištění až jeden měsíc od podání žádosti o mezinárodní ochranu, v níž dožadující členský stát předloží žádost o přijetí cizince zpět dožadovanému státu. Pak plyne maximálně dvoutýdenní lhůta dožadovaného státu na odpověď. Není-li odpověď v této lhůtě poskytnuta, platí fikce souhlasu dožadovaného státu s převzetím cizince zpět. Konečně by pak ve lhůtě nejpozději šest týdnů od explicitního nebo implicitního souhlasu dožadovaného státu mělo dojít k předání, resp. přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do dožadovaného státu. Tyto lhůty v součtu správním orgánům dožadujícího státu poskytují maximálně cca tři měsíce k provedení úkonů předání žadatelů o mezinárodní ochranu (při stanovování délky zajištění ovšem výše uvedené lhůty nelze jednoduše sčítat; k tomu rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 7 Azs 11/2015-32). V posuzovaném případě je relevantní pouze délka druhé a třetí zmíněné lhůty, neboť při výpočtu maximální možné doby od podání žádosti o předání cizince do dožadovaného státu může uplynout nejvíce 8 týdnů (lhůta 2 týdnů k odpovědi dožadovaného + lhůta 6 týdnů k realizaci přemístění cizince do dožadovaného státu).

[33] Zdejší soud předpokládá, že ne každé takovéto předání cizince trvá až 8 týdnů. Neztotožňuje se však ani s východiskem krajského soudu, který porovnával počty žádostí o předání zaslaných do Maďarska v jednom měsíci s počty provedených předání v tom samém měsíci. S ohledem na shora uvedené přece nelze rozumně očekávat, že v měsíci podání žádosti o předání bude současně ten samý cizinec do Maďarska také přemístěn. Krajský soud opomněl zohlednit skutečnost, že procedura předání zpravidla není otázkou jednoho týdne či měsíce, neboť vyžaduje součinnost nejen českých správních orgánů navzájem, ale také jejich spolupráci s protějšky z dožadovaného státu. Tuto skutečnost měl také promítnout do práce se statistickými údaji, pokud s nimi zamýšlel pracovat jako

s relevantními údaji o pravděpodobnosti realizace předání žalobce do Maďarska. Přitom by zřejmě bylo nejpřesnější od Ministerstva vnitra vyžádat statistiku délky a úspěšnosti konkrétních řízení o předání cizinců dle data podání žádosti o převzetí zpět do dožádaného státu.

[34] Je současně zavádějící do výpočtu pravděpodobnosti realizace předání započít statistické údaje o počtu podaných žádostí o předání do dožádaného státu, pokud tyto údaje obsahují nikoliv jen *přípustné* a *právně realizovatelné* žádosti o předání. Pokud krajský soud zamýšlel vypočít pravděpodobnost realizace transferu do Maďarska, měl hrubá data o počtu podaných stížností očistit zejména od jednotek opožděně podaných žádostí o zpětné převzetí (žádosti, které Ministerstvo vnitra zaslalo po lhůtě jednoho měsíce) a také od žádostí ve věci cizinců, kteří zamlčeli, že jim již byla mezinárodní ochrana jiným členským státem Evropské unie přiznána, nebo zamlčeli, že jejich žádost byla zamítnuta. Nepřesnost v hrubých statistikách může zapříčinit i situace, pokud Česká republika zaslala žádost o převzetí cizince do státu, v němž cizinec sice prvně o mezinárodní ochranu požádal, ale k posouzení jeho žádosti, např. z důvodu slučování rodiny, je příslušný jiný členský stát. U takových z právního hlediska nerealizovatelných žádostí nelze počítat se skutečným naplněním jejich účelu, tj. s předáním cizince do dožádaného státu. Proto tyto intervenující proměnné nelze, jak učinil krajský soud, ani zahrnout do výpočtu pravděpodobnosti praktického předání žadatele o mezinárodní ochranu dle nařízení Dublin III.

[35] Práce se statistikou je o to problematičtější, že tato čísla vypovídají o velké migrační vlně roku 2015, která, jak obecně známo, nemá v historii několika posledních dekád v Evropě paralelu. Je obecně známou skutečností, že počty uprchlíků v průběhu roku 2015 se dramaticky měnily, což souviselo se změnami počasí, ročního období a reálnou možností dostat se přes nejčastěji překračovanou řecko-tureckou hranici, respektive přes další hranice směrem do střední Evropy. Zatímco jeden měsíc byla záchytná centra v Maďarsku přeplněna, a možnost realizace přemístění cizinců byla vskutku malá, následující měsíc se situace mohla zcela proměnit. Z údajů o počtu žádostí o předání žadatelů o mezinárodní ochranu za poslední měsíce a počtu v tomto období realizovaných transferů nelze proto bez dalšího zjistit pravděpodobnost předání cizince, a to ani měl-li být cizinec předán do Maďarska v relativně krátké lhůtě, jak je tomu v případě žalobce (nejpozději do 22 dnů od data vydání rozhodnutí, tj. do 7. 11. 2015). Statistické údaje za rok 2015 je proto nutné považovat spíše za určité indikátory příštího vývoje než za důkazy o tom, jak úspěšné bude předávání žadatelů o mezinárodní ochranu v dalším, byť bezprostředně navazujícím období.

[36] Jak správně uvádí stěžovatelka, pokud by ze statistik o předávání cizinců za poslední období vplynulo, že úspěšnost předání byla rovna nule, nelze bez dalšího uzavřít, že i v dalším období neexistuje rozumná šance na realizaci účelu zajištění, tedy předání cizince do Maďarska. Právě k takovému závěru ovšem krajský soud míří. Na základě takového výkladu statistických údajů by stěžovatelka musela navždy rezignovat na plnění svých zákonných úkolů, neboť v návaznosti na první období s „nulovou úspěšností“ předání by paušálně bylo vyloučené jakékoliv budoucí zajišťování cizinců za účelem jejich předání (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2016, čj. 3 Azs 283/2015-62). Případné vyprázdnění právního institutu zajištění za účelem předání žadatele o mezinárodní ochranu

pokračování

do státu, který je příslušný o jeho žádosti rozhodnout, by zcela jistě neprospělo ani dalšímu použití nařízení Dublin III v praxi.

[37] Zdejší soud tedy opakuje, že práce se statistickými údaji vyžaduje opatrnost a pečlivost. Vždy třeba zkoumat, nakolik jsou vnesená data relevantním obrazem skutečnosti, třeba si zvolit vhodnou metodu jejich zkoumání a nakonec se při výkladu výsledků neuchýlit k jejich nepřipustnému zjednodušení. Statistika jako výpověď o reáliích vnějšího světa jinak ztrácí jak na přesnosti, tak na přesvědčivosti. Právě uvedené nemá vést k rezignaci na používání statistiky jako relevantního důkazu, ale k jeho používání racionálním způsobem. Ke statistickým údajům o vývoji předávání cizinců dle nařízení Dublin III by vždy měly přistoupit další skutečnosti, a to zejména jiné než statistické prokázání aktuálních systémových překážek předání cizinců na straně dožadujícího či dožádaného státu (např. zavalení a paralyzace příslušných orgánů z důvodu množství probíhajících řízení). Nabízí se i použití oficiálních zpráv Evropské unie či vyjádření dotčeného státu k praxi provádění nařízení Dublin III.

V. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud má tedy za to, že údaje zachycené ve statistice použité krajským soudem skutečně nevypovídají o pravděpodobnosti úspěšného předání žalobce do Maďarska. Krajský soud nevyužil důkazních návrhů stěžovatelky (viz bod [29] shora), zvolil ke zkoumání statistických údajů o provádění nařízení Dublin III nevhodný algoritmus, nezohlednil jiné důvody zabráňující realizaci předání cizinců, a nakonec zkoumaná data nesprávně interpretoval. Proto je jeho závěr o „naprosté nepravděpodobnosti“ předání žalobce do Maďarska ve stanovené lhůtě nepodložený a nezákonný.

[39] Kasační stížnost je tedy důvodná, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[40] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. května 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu