



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **M. O.**, zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem Svatopluka Čecha 7, Hodonín, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 5. 2016, čj. KRPB-63322-51/ČJ-2016-060023-50A, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 7. 2016, čj. 32 A 35/2016-39,

t a k t o :

- I. Výroky I. až III. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 7. 2016, čj. 32 A 35/2016-39, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 5. 5. 2016, čj. KRPB-63322-51/ČJ-2016-060023-50A, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.
- IV. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.
- V. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátu, **se p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **4114 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl rozhodnutím žalované ze dne 14. 3. 2016, čj. KRPB-63322-23/ČJ-2016-060023-50A, zajištěn za účelem jeho předání do Maďarska jako státu příslušného podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 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 jen „nařízení Dublin III“). Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím prodloužila žalobcovo zajištění o 28 dní, a to od 13. 5. 2016 do 9. 6. 2016, neboť dle jejího názoru trvaly důvody pro zajištění dle § 129 odst. 1 a 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve spojení s čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.

[2] Krajský soud žalobu proti poslední uvedenému rozhodnutí žalované kasační stížností napadeným rozsudkem zamítl. Krajský soud se neztotožnil s žalobcovou argumentací, dle níž maďarský azylový systém trpí systematickými (správně systémovými; podobně i dále) nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 věty druhé nařízení Dublin III, pročež je zajištění žalobce za účelem jeho předání do Maďarska nezákonné. Krajský soud odkázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 17. 3. 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:188, a uvedl, že *„připouští-li maďarská právní úprava potenciální navrácení žadatelů o mezinárodní ochranu do Srbska jakožto bezpečné třetí země, není tato skutečnost sama o sobě na závadu, a to zejména z toho důvodu, že žadatel je i v tomto případě oprávněn dožadovat se přezkumu rozhodnutí maďarských správních orgánů prostřednictvím opravných prostředků, které mu tamější právní úprava poskytuje.“* Krajský soud poukázal též na skutečnost, že Soudní dvůr nepřevzal žalobcem citovanou pasáž stanoviska generální advokátky Juliane Kokott kritizující právní úpravu Maďarska z hlediska nedostatečného posuzování naplnění znaků bezpečné třetí země ve vztahu k Srbsku, z čehož krajský soud dovodil, že se Soudní dvůr s názorem generální advokátky neztotožnil.

[3] Z žalobcova tvrzení o vysokém procentu soudy rušených rozhodnutí maďarských správních orgánů ve věcech mezinárodní ochrany, dle krajského soudu *„implicitně vyplývá, že maďarský soudní systém je natolik funkční, že je schopen sám zachytit nezákonná rozhodnutí tamějších správních orgánů a přispět tak k jejich nápravě, z čehož lze usuzovat, že soudní přezkum není toliko formální, jak tvrdí žalobce.“* Argumentuje-li žalobce taktéž krátkými lhůtami pro podání opravných prostředků, pak ty *„mohou samy o sobě jen stěží založit existenci systémových nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, neboť nepůsobí přímý zásah do právní sféry cizince, k němuž by mohlo dojít pouze tehdy, pokud by lhůta byla stanovena v natolik krátké době, že by bylo podání opravného prostředku fakticky znemožněno a účinná ochrana práv by byla v řízení o opravných prostředcích vyloučena.“* K žalobcovu odkazu na nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, krajský soud konstatoval, že jeho závěry je lze pouze obtížně přenášet do prostředí maďarské právní úpravy.

[4] Krajský soud dále uvedl, *„že ve stádiu zajištění cizince není nutné vyžadovat při posuzování potenciality předání cizince dodržení tak vysokého standardu, jako je tomu v průběhu řízení dublinského. Zajištění cizince tak bude vyloučeno zejména tehdy, je-li a priori*

zřejmé, že cíl, jehož má být dosaženo, je nedovolený či že takového cíle nelze dosáhnout – např. pokud by byly transfery do dotčeného členského státu zcela zastaveny, nebo pokud by bylo ze strany EU či na úrovni vnitrostátních ústředních orgánů státní správy vydáno stanovisko k nepředávání cizinců do dotčeného členského státu. [...] Existence takových zřejmých důvodů, v jejichž důsledku by bylo zajištění žalobce za účelem jeho případného předání do Maďarska zapovězeno, však v posuzovaném případě nebyla dána a dle přesvědčení krajského soudu se ji nepodařilo žalobci osvědčit ani v předmětném soudním řízení.“ Odlišné závěry Krajského soudu v Praze vyjádřené v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, čj. 49 Az 109/2015-74, vycházejí pouze z tvrzení účastníka řízení a nejsou podloženy dokazováním. Nadto Krajský soud v Praze přezkoumával již rozhodnutí o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany z důvodu její nepřipustnosti, neboť bylo shledáno, že k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu je příslušný jiný členský stát EU.

II.

Argumenty kasační stížnosti

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku namítl, že Maďarsko není schopné zabezpečit řádný průběh azylového řízení, neboť v tomto řízení existují „systematické“ nedostatky činící vydání stěžovatele do Maďarska za účelem posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu nepřipustným. Z rozsudku Soudního dvora ve věci *Mirza* dle stěžovatele plyne pouze tolik, že přijímací stát nemusí stát předávající informovat o svém azylovém řízení a příslušné právní úpravě, avšak z uvedeného nelze dovodit, „že taková právní úprava může být libovolná a že lze snad plně spoléhat na nápravu, která by měla tkvět v eurokonformním výkladu příslušných evropských předpisů.“ Dle názoru stěžovatele Soudní dvůr stanovisko generální advokátky v části kritizující Maďarskou právní úpravu nepřevzal proto, že v dané věci byla vyřčena pouze *obiter dictum*, což však nesnižuje závažnost jejích závěrů. Stěžovatel uvedl, že sama skutečnost, že některé maďarské soudy přezkoumávají využití institutu třetí bezpečné země z hlediska mezinárodních závazků Maďarska, nemůže vyvážit zjevnou nesprávnost a neslučitelnost tohoto konceptu s obecně sdílenými zásadami azylového práva. Po žadatelích o mezinárodní ochranu nelze požadovat, aby vyčkali nestranného a právo respektujícího posouzení jejich žádosti až v řízení před soudem.

[6] Stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu, dle něhož není namístě uvedenou otázku obsáhle řešit právě v řízení o zajištění cizince, a to i když má být tato otázka primárně zodpovězena v tzv. dublinském řízení a žalovaná je v řízení o zajištění vázána krátkými lhůtami. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, 2524/2012 Sb. NSS, podle kterého o zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Dle stěžovatele nelze přisvědčit závěru připouštějícímu možnost stěžovatele (jaksi preventivně) omezit na svobodě pouze proto, že je příliš složité posoudit, zda je takové omezení věcně správné a zda je jeho účel realizovatelný. Je naopak nutno volit přístup restriktivnější.

[7] Stěžovatel dodal, že ačkoli je situace žalované nepochybně složitá, potřebnými informacemi disponuje přinejmenším dublinské středisko Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, s nímž žalovaná spolupracuje v dublinském řízení. Nadto žalovaná byla s informacemi týkajícími se Maďarska konfrontována již mnohokrát a

nejedná se tedy o žádné novum, které by znemožnilo efektivní rozhodnutí o zákonnosti zajištění stěžovatele. Krajský soud se pak s námitkami týkajícími se této otázky vypořádal nedostatečně.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná vyjádření ke kasační stížnosti nepodala.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti a předpoklady věcné projednatelnosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, napadá rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke své dřívější judikatuře konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Absenci takto vytýčených požadavků však Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí krajského soudu neshledal. Krajský soud naopak přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal.

[13] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku konkrétně v tom, že se krajský soud údajně nedostatečně vypořádal s jeho námitkami týkajícími se nemožnosti předání stěžovatele do Maďarska z právních důvodů – nedostatků maďarského azylového řízení ve smyslu čl. 3 odst. 2 pododstavce 2 nařízení Dublin III, dle kterého *[n]ení-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát.* Těmito námitkami se však krajský soud obsáhle zaobíral na stranách 5 až 8 napadeného rozsudku, kde uvedl důvody, pro které považoval žalobní argumentaci stěžovatele za lichou.

[14] Rozsudek krajského soudu přesto nepřezkoumatelností trpí; to však z jiných důvodů, než které stěžovatel uvedl v kasační stížnosti.

[15] Nejvyšší správní soud poznamenává, že podstata projednávané věci spočívá v otázce, zda bylo při vydání rozhodnutí o zajištění, resp. jeho prodloužení, reálně možné očekávat, že dojde k dosažení účelu zajištění, tj. – jinak vyjádřeno – zda mohlo v průběhu zajištění stěžovatele dojít k jeho předání do Maďarska. Podmínka tzv. reálného předpokladu zajištění sice není v zákoně o pobytu cizinců ani v nařízení Dublin III výslovně uvedena, vyplývá však 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. Správní orgán je proto při rozhodování o zajištění cizince povinen předběžně posoudit, zda je realizace tohoto cíle alespoň potenciálně možná. Pokud je odpověď záporná, nelze o zajištění rozhodnout (srov. shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 79/2010-150).

[16] V rozsudku ze dne 11. 8. 2016, čj. 1 Azs 91/2016-27, Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že je nezbytné, aby se žalovaná při rozhodování o zajištění cizince vždy zabývala aktuální situací v zemi, do níž má být cizinec předán, a výslovně se vyjádřila k otázce realizovatelnosti předání z hlediska čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Je-li (aktuálně) touto zemí Maďarsko, je nepřipustné, aby se k této otázce vyjadřovala pouze povšechně a v rovině obecného tvrzení o bezpečné zemi. Problematicnost situace žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku je totiž všeobecně známou skutečností a nevládní organizace a Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky poukazují na konkrétní skutečnosti, které by mohly nasvědčovat existenci závažných důvodů pro existenci systémových nedostatků maďarské azylové praxe (srov. též například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2016, čj. 9 Azs 98/2016-45). Uvedené závěry lze přitom bezezbytku vztáhnout i na rozhodování o prodloužení zajištění za účelem předání ve smyslu nařízení Dublin III.

[17] V projednávané věci žalovaná k této otázce uvedla pouze to, že Maďarsko „je bezpečnou zemí, která dodržuje právní předpisy zabývající se ochranou uprchlíků“, přičemž ze statistických údajů vyplývá, že například v listopadu 2015 bylo do Maďarska dle nařízení Dublin III předáno 40 osob, v březnu 2016 byl realizován nejméně jeden transfer a v dubnu 2016 došlo nejméně ke třem předáním cizince (str. 4 až 5 napadeného rozhodnutí žalované).

[18] Je tedy zřejmé, že odůvodnění napadeného rozhodnutí žalované bylo zcela obecné, a to přesto, že si žalovaná jako kompetentní správní orgán musela být vědoma skutečností, které realizovatelnost předání do Maďarska relevantně zpochybňují. Požadavku, aby se dostatečně zabývala tamější současnou situací, proto nedostála a odůvodnění napadeného rozhodnutí je proto v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[19] K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu přitom soud přihlíží z úřední povinnosti, neboť je pojmově spjata s jeho soudním přezkumem. Není tedy podstatné, že ji stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti nenamítal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, čj. 5 A 157/2002-35, č. 359/2004 Sb. NSS). Krajský soud pochybil, pokud za této situace napadené rozhodnutí právě a již pro nedostatek důvodů

nezrušil a místo toho je věcně přezkoumal. Proto je i jeho rozsudek nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Pro uvedené Nejvyšší správní soud zrušil výrok I. až III. napadeného rozsudku krajského soudu. Jelikož také napadené správní rozhodnutí trpí podstatnou vadou, která způsobuje jeho nezákonnost, pro kterou mělo být zrušeno již v řízení před krajským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil také rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[21] Zruší-li Nejvyšší správní soud vedle napadeného rozsudku též rozhodnutí správního orgánu, rozhodne podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. nejen o nákladech řízení o kasační stížnosti, ale i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch a podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu ovšem nevyplývá, že by stěžovateli v řízení o kasační stížnosti nebo v řízení před krajským soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly, neboť odměnu krajským soudem ustanovenému advokátovi platí stát. Nejvyšší správní soud proto stěžovateli náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovaná ve věci úspěšná nebyla a právo na náhradu nákladů řízení tedy nemá.

[22] Výrok IV. napadeného rozsudku byl ponechán nedotčen, neboť rozhodnutí o odměně ustanoveného advokáta, jež je možno učinit samostatným usnesením, není závislé na výsledku řízení ve věci samé; v případě zrušení zamítavého výroku krajského soudu, jakož i výroků o nákladech řízení, proto IV. výrok napadeného rozsudku včetně příslušné části jeho odůvodnění samostatně ob stojí.

[23] Ustanovenému advokátu se dle § 35 odst. 8 s. ř. s. s přihlédnutím k § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přiznává za zastupování v řízení o kasační stížnosti odměna 3100 Kč za jeden úkon právní služby (sepis doplnění kasační stížnosti) a paušální náhrada hotových výdajů 300 Kč, celkem částka 3400 Kč. Jelikož ustanovený advokát doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, Nejvyšší správní soud přiznanou odměnu navýšil o sazbu této daně ve výši 21 % na výslednou částku 4114 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 31. října 2016

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu

