



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **S. A.**, zastoupeného Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Mendíků 1396/9, Praha 4, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2016, čj. KRPB-68216-27/ČJ-2016-060022-50A, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, čj. 32 A 29/2016-30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, čj. 32 A 29/2016-30, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje ze dne 8. 4. 2016, čj. KRPB-68216-27/ČJ-2016-060022-50A, **se zrušuje a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 12 342 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jindřicha Lechovského.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 a § 129 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) prodloužila dobu zajištění žalobce za účelem jeho předání podle Nařízení rady (ES) 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“) o 28 dnů do 16. 5. 2016.

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Brně. Ten rozsudkem ze dne 1. 6. 2016, čj. 32 A 29/2016-30, žalobu zamítl. Nepřisvědčil žalobní argumentaci namítající nezákonnost rozhodnutí o prodloužení doby zajištění z důvodu nepřipustnosti účelu, k němuž prodloužení zajištění směřovalo, tedy předání žalobce do Maďarska. Nesouhlasil také s námitkou, že Maďarsko není bezpečnou zemí, v níž existují systematické (správně systémové; podobně i dále) nedostatky azylového systému ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

III.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností opírající se o kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Shodně jako v žalobě namítal, že jeho předání do Maďarska za účelem pokračování v řízení o mezinárodní ochraně je „nepřípustné, neboť Maďarsko není schopné zabezpečit řádný průběh azylového řízení a v maďarském azylovém řízení jsou dány systematické nedostatky, které činí vydání do Maďarska za účelem azylového řízení nepřipustným. Z tohoto důvodu je pak nepřipustné i samotné zajištění, pokud jeho účelem má být právě předání zajištěné osoby do Maďarska.“ Tuto námitku podle stěžovatele krajský soud vypořádal jen velmi zběžně a neúplně. Poukazem na statistické údaje o počtu žádostí o azyl podaných v Maďarsku v roce 2015, jimiž svá žalobní tvrzení odůvodňoval, se stěžovatel snažil osvětlit příčinu přijetí změn maďarské azylové legislativy, v jejichž důsledku se v Maďarsku o žádostech o udělení azylu rozhoduje formálním způsobem bez věcného přezkumu, vedoucím k automatickému zamítnutí žádostí o mezinárodní ochranu nebo k zastavování azylových řízení. Krajský soud k této žalobní výtce toliko uvedl, že poukazované statistické údaje nemají žádnou vypovídací hodnotu ve vztahu k současné situaci, aniž by zohlednil, že klesající počet probíhajících azylových řízení nemůže být pouze důsledkem poklesu počtu nových žadatelů o mezinárodní ochranu, ale též tím, že Maďarsko žádosti o mezinárodní ochranu vyřizuje velmi radikálním způsobem na úkor zajištění alespoň základních procesních, ale i hmotných práv žadatele o mezinárodní ochranu. Způsob, jakým krajský soud tuto žalobní argumentaci vypořádal, je nedostatečný a napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný.

[5] Stěžovatel měl za to, že krajský soud vycházel z mylného předpokladu, že podstatou uvedené žalobní námitky je jeho nesouhlas s podmínkami v maďarských azylových centrech pramenící z jejich přeplněnosti nebo nevyhovujícího materiálního zázemí osob žádajících v Maďarsku o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel však měl na mysli nedostatky maďarské právní úpravy azylového řízení, pro které je v podstatě nemožné azyl v Maďarsku získat. Krajský soud uvedený žalobní bod nesprávně uchopil a s žalobními námitkami se vypořádal nedostatečně, čímž rovněž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[6] Obdobně stěžovatel polemizoval i se závěry krajského soudu přijatými v návaznosti na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 3. 2016, *Mirza*, C-695/15. Ten se podle stěžovatele zabýval pouze úzce vymezenými předběžnými otázkami, aniž se vyslovil k tomu, zda maďarský institut vracení do bezpečné třetí země je slučitelný s evropským právem. Odkaz na něj proto považoval stěžovatel za nepřipadný. Zdůraznil nutnost splnění řady podmínek, aby Srbsko, přes něž do Maďarska přicestoval rovněž stěžovatel, mohlo být považováno za „bezpečnou třetí zemi“. Tyto podmínky v Srbsku splněny nejsou, což vyplývá mimo jiné i z výtek vznesených Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který vyzval členské státy Evropské unie k nenavrácení žadatelů o mezinárodní ochranu do Srbska. To však Maďarsko nerespektuje. Uvedená skutečnost je další okolností vedoucí k obecné nepřijatelnosti vracení žadatelů o mezinárodní ochranu do Maďarska, jehož azylová právní úprava odhlíží od jakékoliv individualizace ve vztahu k osobě žadatele, jeho konkrétní situaci a která Srbsko zcela automaticky považuje za „bezpečnou třetí zemi“.

[7] Stěžovatel vyjádřil v kasační stížnosti nesouhlas i se závěrem krajského soudu, že krátké lhůty pro podání opravných prostředků „*mohou těžko založit existenci systémových nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, neboť nepůsobí přímý zásah do právní sféry cizince (...)*“. Argumentačně zde stěžovatel odkázal na nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, v němž Ústavní soud shledal sedmidenní lhůtu k podání žaloby v českém azylovém zákoně za protiústavní. Stěžovateli není zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že stejně krátká lhůta v maďarské právní úpravě nemůže způsobit přímý zásah do právní sféry stěžovatele. Přitom se ani nezabýval tím, co by mělo být nepřijatelně krátkou lhůtou, která by podání opravného prostředku znemožňovala.

[8] Stejně jako v žalobě stěžovatel poukázal na judikaturu Krajského soudu v Praze (rozsudky ze dne 14. 1. 2016, čj. 49 Az 109/2015-74, čj. 49 Az 97/2015-82 či 49 Az 110/2015-82), které krajský soud v nynější věci považoval za nezávazné a nesprávné a doplnil, že ke svým tvrzením, která se shodují s těmi, k nimž dospěl v poukazované judikatuře Krajský soud v Praze, navrhl provedení řady důkazů, s nimiž se krajský soud nikterak nevypořádal. To platí i pro maďarský azylový zákon, který stěžovatel k žalobě připojil v anglickém překladu, aniž jej krajský soud jako důkaz provedl a při svém rozhodování jakkoliv zohlednil.

[9] Nakonec stěžovatel doplnil, že závěry Ústavního soudu vyjádřené v usnesení ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. III. ÚS 3561/15, nejsou pro věc relevantní, přestože jimi krajský soud podpořil své úvahy o přijatelnosti předání stěžovatele do Maďarska. Ústavní soud totiž v uvedené věci nehodnotil přijatelnost předávání cizinců do Maďarska, nýbrž se zabýval pouze tím, zda se v daném případě obecné soudy vypořádaly s argumentací účastníků řízení a zda byla respektována jejich procesní práva. Nadto se jedná o usnesení, které není závazné.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Shledal-li by totiž uvedený nedostatek, bylo by z povahy věci vyloučeno podrobit napadený rozsudek věcnému přezkumu z dalších, v kasační stížnosti uplatněných, důvodů. K uvedené vadě je přitom povinen Nejvyšší správní soud přihlédnout vždy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), nehledě na to, zda je v kasační stížnosti uplatněna či nikoliv.

[14] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud nesprávně přistoupil k jeho žalobní argumentaci poukazem na statistiky o počtu žádostí o azyl přijatých a vyřízených v Maďarsku a dále v tom, že se krajský soud přes závěry obsažené v nálezů pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/09 nedostatečně vypořádal s otázkou, zda krátké lhůty pro podání opravných prostředků v maďarské právní úpravě azylového řízení svědčí o systémových nedostacích maďarské azylové procedury ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

[15] Uvedeným tvrzením stěžovatele Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Krajský soud vypořádal všechny žalobní námitky a uceleně vyložil, proč je nepovažuje za opodstatněné. Již samotná skutečnost, že stěžovatel se závěry krajského soudu v kasační stížnosti obsáhle polemizuje, je nepochybně dokladem, že důvody, o něž své závěry krajský soud opřel, jsou v napadeném rozsudku náležitě vyloženy. Prostá skutečnost, že se s nimi stěžovatel neztotožňuje a zastává jiný právní názor, než prezentoval krajský soud, nebo že se snad domáhá, aby krajský soud právní argumentaci vyložil ještě šířeji, než učinil (byť v napadeném rozsudku se soud s jednotlivými žalobními body vypořádal v dostatečném rozsahu a pojednal o všech sporných skutečnostech), nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nezakládá. Krajský soud nepřehlédl žádný žalobní bod a je zjevné, jakými úvahami byl veden a na základě jakých skutečností dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby.

[16] Nejvyšší správní soud přesto shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, byť z jiných, než stěžovatelem uváděných, důvodů.

[17] Kasační stížností zřetelně prolínají dvě námitky, které ostatně stěžovatel vznášel již v žalobě, totiž nepřípustnost jeho předání do Maďarska k vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu pro systémové nedostatky maďarské azylové procedury, a v důsledku toho nepřípustnost (prodloužení doby) zajištění za účelem předání. Stěžovatel v tomto směru setrvale namítal a důkazními návrhy hodlal v řízení o žalobě prokázat, že v Maďarsku je vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu prováděno formalisticky, bez reálné možnosti jejího poskytnutí, poukazoval na velmi krátké lhůty k podání opravných prostředků, které jejich efektivitu fakticky znemožňují i na formalistický přístup Maďarska ke konceptu „bezpečné třetí země“, což představuje překážku realizace jeho předání do Maďarska ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III a tudíž i nedostatek předpokladů pro jeho další zajištění.

[18] Zásadní spornou otázkou zde tedy bylo, zda při vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění bylo reálně možné očekávat, že dojde k dosažení jeho účelu, tj. předání stěžovatele

do Maďarska. Pouze v tom případě bylo možno za podmínek předpokládaných v § 129 zákona o pobytu cizinců rozhodnout o prodloužení stěžovatelova zajištění. Nejvyšší správní soud ve své dosavadní rozhodovací praxi opakovaně uvedl, že ač podmínka tzv. reálného předpokladu zajištění není v zákoně o pobytu cizinců, ani v nařízení Dublin III výslovně uvedena, lze ji dovodit 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 však 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2016, čj. 9 Azs 98/2016-45, nebo ze dne 31. 10. 2016, čj. 8 Azs 190/2016-35).

[19] V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, že *„[s]právní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR 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.“*

[20] Na uvedené závěry navázal Nejvyšší správní soud v řadě svých pozdějších rozhodnutí a například (ale nejen) v rozsudku ze dne 11. 8. 2016, čj. 1 Azs 91/2016-27, vyslovil, že je nezbytné, aby se žalovaná při rozhodování o zajištění cizince (což nepochybně platí i pro rozhodování o prodloužení doby jeho zajištění) vždy zabývala aktuální situací v zemi, do níž má být cizinec předán, a výslovně se vyjádřila k otázce uskutečnitelnosti tohoto předání, a to právě i z toho pohledu, zda ve státě, do něž má být cizinec předán, nejsou naplněna hlediska čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, která toto předání vylučují. Uvedené závěry jsou tím spíše a plně použitelné i v souzené věci, v níž je předmětem přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby zajištění za účelem předání cizince podle nařízení Dublin III do Maďarska.

[21] Je tomu tak proto, že problematická situace žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku je v obecné rovině nyní již všeobecně známou skutečností a na konkrétní skutečnosti, které by mohly nasvědčovat existenci závažných důvodů pro existenci systémových nedostatků maďarské azylové praxe, poukázal i Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, což ostatně namítal stěžovatel již v žalobě, ale i nyní v kasační stížnosti. Nakonec obdobné pochybnosti vyjádřil i kasační soud například v rozsudku ze dne 12. 9. 2016, čj. 5 Azs 195/2016-22.

[22] Judikatorním požadavkům na předběžné posouzení a úvahu, zda je předání cizince alespoň potenciálně možné, však žalovaná v napadeném rozhodnutí nedostála. K otázce uskutečnitelnosti předání stěžovatele do Maďarska toliko uvedla, že *„[j]ak bylo zjištěno,*

se jmenovaným je vedeno řízení o udělení azylu v Maďarsku. Uvedený stát je bezpečnou zemí, která dodržuje právní předpisy zabývající se ochranou uprchlíků a s touto zemí je vedeno řízení o předání dle Nařízení Evropského parlamentu a rady /EU/ č. 604/2013 ze dne 26. června 2013. Dle zjištění správního orgánu Maďarská republika dne 4. 4. 2016 implicitně souhlasila s převzetím jmenovaného na své území v souladu s Nařízením. S ohledem na uvedené skutečnosti správní orgán dospěl k závěru, že předání cizince je v době trvání zajištění uskutečnitelné, neboť k této realizaci nebrání v době rozhodování o prodloužení zajištění žádná překážka.“

[23] Žalovaná se tedy s možnou překážkou realizace předání stěžovatele ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, tj. zda v Maďarsku neexistují závažné důvody domnívat se, že dochází k systémovým nedostatkům azylového řízení nebo pokud jde o podmínky přijetí žadatelů v Maďarsku, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, vypořádala zcela obecným a povšechným závěrem. Uvedla, že předání je uskutečnitelné, jelikož je s Maďarskem vedeno řízení o předání stěžovatele, Maďarsko s jeho převzetím implicitně vyjádřilo souhlas a je bezpečnou zemí. Takové vypořádání možných překážek přemístění stěžovatele k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu do Maďarska ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, tedy faktickou uskutečnitelnost předání a v důsledku toho i splnění jednoho z předpokladů pro prodloužení stěžovatelova zajištění, shledává Nejvyšší správní soud zcela nedostatečným. Napadené rozhodnutí je proto v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[24] K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu správní soud přihlíží z úřední povinnosti, neboť je pojmově spjata s jeho soudním přezkumem. Není přitom podstatné, že ji stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti nenamítal (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, čj. 5 A 157/2002-35). Krajský soud tedy pochybil, pokud za této situace napadené rozhodnutí nezrušil a místo toho jej podrobil věcnému přezkumu. Z tohoto důvodu je ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřezkoumatelný i jeho rozsudek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91).

[25] Nejvyšší správní soud dále nad rámec nezbytného odůvodnění uvádí, že opodstatněnou byla též námitka vytýkající krajskému soudu opomenutí provedení dvou listinných důkazů, které stěžovatel v žalobě výslovně k provedení navrhl a také k ní připojil (viz strana 9 odstavce 4 žaloby). Krajský soud tyto důkazní návrhy v napadeném rozsudku nikterak nevypořádal a v tomto ohledu pochybil. Vyslovil-li však Nejvyšší správní soud výše, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný již z důvodu, že je jím meritorně přezkoumáno nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, toto další pochybení v nyní posuzované věci nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Naopak neprovedení důkazu maďarským azylovým zákonem (přeloženým do anglického jazyka) nelze bez dalšího krajskému soudu vytknout, což platí i pro další, v žalobě odkazované, internetové informační zdroje. Ze žaloby totiž jednoznačně neplyne, zda písemnosti k žalobě připojené jako „přílohy“, popřípadě odkazy na zdroje informací na internetových stránkách, stěžovatel jako důkazy v řízení před krajským soudem navrhuje či nikoliv.

V.

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na právě uvedené zrušil napadený rozsudek krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Protože vady rozhodnutí žalované vylučují, aby v řízení před krajským soudem bylo možno postupovat jinak, než zrušením napadeného rozhodnutí, shledal Nejvyšší správní soud za splnění i podmínky pro postup podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu zrušil i rozhodnutí správního orgánu, jemuž vrátil věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodoval, je povinen podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech předcházejícího řízení před krajským soudem.

[28] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci je procesně úspěšným účastníkem stěžovatel, který byl jak v řízení před krajským soudem, tak i v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud proto uložil žalované povinnost zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[29] Uvedené náklady řízení představují náhradu za 3 úkony právní služby ve výši 3 100 Kč za přípravu a převzetí zastoupení, sepsí žaloby a sepsí kasační stížnosti podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a za 3 paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč souvisejících s uvedenými úkony právní služby (§ 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Tato částka (10 200 Kč) byla v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o 21% daň z přidané hodnoty ve výši 2 142 Kč, neboť zástupce žalobce je plátcem této daně.

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

V Brně 31. ledna 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu