ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. H.,** zast. Mgr. Daliborem Lípou, advokátem se sídlem Vyšehradská 702/12, Karlovy Vary, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odbor cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 4. 2017, č. j. KRPA-112792-31/ČJ-2017-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2017, čj. 1 A 51/2017–50,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2017, čj. 1 A 51/2017–50, **se zrušuje** a věc **se vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

II. Ustanovenému zástupci Mgr. Daliboru Lípovi, advokátu se sídlem Vyšehradská 702/12, Karlovy Vary, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti a náhrada hotových výdajů ve výši **6800 Kč**, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované. Tímto rozhodnutím žalovaná rozhodla o prodloužení doby zajištění stěžovatele za účelem předání o dalších 30 dnů.

[2] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že žalovaná odůvodnila prodloužení doby zajištění o 30 dnů dle § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Zdůvodnila i nemožnost uložení mírnějšího opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců. Soud konstatoval, že při posuzování otázky zákonnosti zajištění cizince za účelem jeho předání do státu příslušného pro vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu je správní orgán povinen výslovně zahrnout do svých úvah i otázku faktické a právní realizovatelnosti takového předání. Žalovaná tuto úvahu provedla ve vztahu ke Spolkové republice Německo a k Bulharské republice, protože stěžovatel je veden jako žadatel o azyl na územích obou těchto států. V rozhodnutí žalované nechybí ani úvaha o možnosti hrozby nelidského a ponižujícího zacházení v důsledku existence systémových nedostatků v azylovém řízení a podmínkách přijetí žadatele o mezinárodní ochranu v Bulharské republice.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Má za to, že soud nedostatečně odůvodnil napadený rozsudek a nedostatečně se vypořádal s uplatněnými žalobními námitkami ve vztahu k realizaci předání do Bulharské republiky a stěžovatelovým obavám z tohoto návratu. V odůvodnění rozsudku soud pouze zrekapituloval předchozí soudní rozhodnutí týkající se původního rozhodnutí o zajištění stěžovatele a nyní napadené rozhodnutí žalované, aniž by zaujal vlastní přezkoumatelné odůvodnění.

[5] Také otázka možné realizace správního vyhoštění byla žalovanou i městským soudem nedostatečně odůvodněna. Rozsudek městského soudu je proto v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“). Správní orgán je povinen neustále posuzovat realizovatelnost správního vyhoštění.

[6] Dále namítá, že žalovaná nedostatečně posoudila možnost užití mírnějších opatření, čímž jednala v rozporu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, čj. 4 As 16/2012–30.

[7] Městský soud pochybil, když rozhodl bez nařízení jednání. Tím porušil zásadní procesní právo stěžovatele. Soud v rozsudku neuvádí, zda byl stěžovatel vůbec vyrozuměn o možnosti účasti na jednání.

[8] V závěru kasační stížnosti navrhl, aby byly rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalované zrušeny a věc byla žalované vrácena k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost splňuje formální náležitosti, řešil, zda se v tomto řízení projeví změna, kterou přinesla novelizace zákona o pobytu cizinců provedená s účinností od 15. 8. 2017 zákonem č. 222/2017 Sb. Podle nového, nyní účinného znění § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců by fakt, že stěžovatel již není v průběhu řízení o kasační stížnosti nadále zajištěn, vedl k zastavení řízení. Judikatura však v této věci (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 1 Azs 243/2017–25 či ze dne 8. 11. 2017, čj. 1 Azs 342/2017–27) dovodila, že pokud stěžovatel podal žalobu v době, kdy zákon o pobytu cizinců nevylučoval jeho věc z meritorního přezkumu správními soudy z důvodu ukončení zajištění, mohl legitimně očekávat, že jeho žaloba i případná kasační stížnost budou řádně projednány. Soud neshledal žádné důvody, proč se od těchto závěrů odchýlit.

[12] V první řadě se zdejší soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval v nedostatečném přezkoumání činnosti žalované a v nedostatečném odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu. Dle jeho mínění se městský soud dostatečně nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami ohledně možnosti realizace předání do Bulharské republiky a otázky naplnění účelu zajištění.

[13] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[14] Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit, ve správním soudnictví s odkazem na § 54 odst. 2 s. ř. s. (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III ÚS 94/97 či ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II ÚS 686/02). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro závěr, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[15] Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu*

jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena". Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*".

[16] Z uvedené ustálené judikatury Ústavního soudu vyšel při svém rozhodování i Nejvyšší správní soud, a to například v rozhodnutích ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003–52 nebo ze dne 25. 11. 2004, čj. 7 Afs 3/2003–93. Rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005–44, č. 689/2005 Sb. NSS, pak k uvedené judikatuře shrnuje: „*Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.*"

[17] Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že se městský soud skutečně nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Již první kasační námitce, tj. nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto musí soud přisvědčit. Takovýmto postupem městský soud porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jakož i právo stěžovatelky na spravedlivý proces, ve smyslu již citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1534/08. Nejvyšší správní soud však podotýká, že nelze hovořit o porušení § 68 odst. 3 spr. ř. Toto ustanovení totiž upravuje náležitosti rozhodnutí správních orgánů a nikoliv rozhodnutí soudu ve správním soudnictví. Povinnost řádného odůvodnění rozsudku zakotvuje § 54 odst. 2 s. ř. s.

[18] Městský soud nevypořádal argumentaci stěžovatele ve vztahu k posouzení předání do Bulharské republiky s ohledem na tvrzené špatné podmínky a zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu. V žalobě stěžovatel uvedl, že na území Bulharské republiky dochází k vážným nedostatkům v oblasti azylového řízení, které představují porušení základních lidských práv a svobod. Odkázal na zprávy v médiích i na stanovisko Úřadu Vysokého komisaře OSN, které označovalo podmínky v přijímacích a detenčních střediscích v Bulharské republice za nedostatečné. Uvedené námitky byly z hlediska argumentace klíčové, neboť se jim věnovala většina žaloby. Městský soud k tomu uvedl, že „*Soud, který má zákonnost rozhodnutí o předání cizince do jiného členského státu posuzovat, musí mít možnost zhodnotit situaci v tomto členském státu také z hlediska (ne)existence překážek, o nichž hovoří čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení.*" To však neučinil, neboť následně dospěl pouze k závěru, že žalovaná se otázkou realizovatelnosti předání stěžovatele do Bulharské republiky vzhledem k možnosti nelidského a ponižujícího zacházení v důsledku

systémových nedostatků v azylovém řízení zabývala a uvedla, že podmínky přijetí žadatelů v Bulharské republice nenesou trhlin. Nic více k tomu městský soud neuvedl. Takové vypořádání námitky by však svědčilo pouze námitce nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Městský soud totiž pouze konstatoval, že se danou otázkou správní orgán zabýval a jak, ale žádným způsobem nezhodnotil, zda byla tato otázka posouzena správně.

[19] Odkazy na články v médiích a stanovisko Úřadu Vysokého komisaře OSN je navíc třeba považovat za návrhy na provedení důkazů, k nimž se soud také nijak nevyjádřil. Tím zatížil své rozhodnutí další vadou. Soud sice není povinen provést všechny navržené důkazy, ale pokud je neprovede, je povinen uvést, proč tak neučinil (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004–89, č. 618/2005 Sb. NSS).

[20] V napadeném rozsudku rovněž chybí přezkoumatelné závěry k žalobní námitce, že posouzení reálného předpokladu naplnění účelu zajištění by mělo být nezbytnou náležitostí každého rozhodnutí o zajištění či prodloužení zajištění. Konkrétně bylo namítáno, že ze strany Německa i Bulharska došlo k odmítnutí odpovědnosti za převzetí stěžovatele na jejich území. V této situaci nebyla zdůvodněna reálnost předání, zejména není zřejmé, v jaké lhůtě a do kterého státu bude stěžovatel předán. Stěžovatel na podporu této námitky uvedl dvě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z nichž jedno je rozhodnutím rozšířeného senátu. Městský soud však na tuto námitku reagoval pouze tak, že reálnost předpokladu předání byla zjištěna z toho, že je veden v evidenci EURODAC a je tak zřejmé, že příslušnou zemí je Německo nebo Bulharsko. I zde se tedy v podstatě s žalobní námitkou minul, neboť ta nesměřovala do toho, že by nebylo zřejmé, že příslušnou zemí je jedna ze dvou jmenovaných, ale do toho, že není zřejmé, do které z nich má být vydán, a v jaké lhůtě.

[21] V napadeném rozsudku tedy chybí jakékoli závěry k tvrzením stěžovatele o tristních podmínkách v přijímacích a detenčních azylových střediscích v Bulharské republice a vypořádání jím navržených důkazů. Stejně tak v rozhodnutí chybí řádné vypořádání námitky a judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k nutnosti posouzení reálného předpokladu naplnění účelu zajištění při vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění. Z odůvodnění městského soudu musí být zřejmé, proč žalobní argumentaci nepovažoval za důvodnou a proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené. Stejně tak je potřeba, aby se městský soud v odůvodnění řádně vypořádal s navrženými důkazy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2016, čj. 9 Ads 278/2015–22). Jelikož napadený rozsudek takové odůvodnění neobsahuje, shledává ho Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami v rozsahu, ve kterém mu v tom nebrání shora uvedená vada nepřezkoumatelnosti.

[23] Námitku, že žalovaná nedostatečně posoudila možnost užití mírnějších opatření, čímž se dopustila rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn 4 As 16/2012, stěžovatel zcela nově uvedl až v řízení o kasační stížnosti. Rozšířil tak důvody kasační stížnosti nad rámec bodů žalobních, což je dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné.

[24] K námitce, že městský soud porušil procesní právo stěžovatele, když rozhodl bez nařízení jednání, je nutné odkázat na § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, který stanovuje, že *„[...]Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné. O tom musí být cizinec v rozhodnutí policie poučen[...].*“ Žalovaná na straně 8 svého rozhodnutí stěžovatele náležitě poučila ve smyslu tohoto ustanovení. Stěžovatel tedy měl možnost navrhnout nařízení jednání, to však neučinil. Tato námitka je proto lichá.

IV. Závěr

[25] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku. Bude se tedy muset zabývat námitkami a důkazy, které řádně nevypořádal.

[26] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s.

[28] Ustanovený zástupce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem dva úkony právní služby. Jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“), spočívající v převzetí a přípravě zastoupení. Součástí tohoto úkonu sice nebyla porada s klientem, jak vyžaduje advokátní tarif, nicméně je zřejmé, že tato porada ani objektivně nemohla proběhnout, neboť v době rozhodnutí o ustanovení zástupce (usnesení ze 17. 8. 2017) již byl stěžovatel předán do Bulharské republiky (transfer 15. 8 2017). Z doplnění kasační stížnosti je zřejmé, že ustanovený advokát učinil zcela konkrétní kroky k přípravě zastoupení a kasační důvody opřel o konkrétní důvody žalobní. Nelze mu proto upřít náhradu nákladů za tento úkon právní služby, neboť se s věcí nepochybně seznámit musel a nelze mu klást k tíži, že zároveň nemohl provést první poradu s klientem. Dalším úkonem bylo dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu doplnění kasační stížnosti. Za jeden úkon právní služby zástupci stěžovatele náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], celkem za dva úkony dosahuje odměna za zastupování částky 6200 Kč. Náhrada hotových výdajů je stanovena paušální částkou 300 Kč na jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), v případě dvou poskytnutých úkonů jde o částku 600 Kč. Celková výše odměny ustanoveného zástupce tak činí 6800 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 16. ledna 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu