

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **S. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2014, č. j. OAM-329/ZA-ZA08-ZA15-2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 1. 2015, č. j. 42 Az 6/2014 – 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým bylo dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jeho shora označené rozhodnutí a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo o žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany rozhodnuto tak, že žádost je dle ustanovení § 10a písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o azylu“), nepřipustná, a proto stěžovatel řízení o této žádosti dle § 25 písm. i) zákona o azylu zastavil.

[2] Dále bylo rozhodnuto o tom, že státem příslušným k posouzení žádosti žalobce je dle čl. 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 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“), Bulharská republika.

[3] V řízení před krajským soudem žalobce namítl, že nemůže být přemístěn na území Bulharské republiky, neboť v této zemi dochází k vážným nedostatkům v oblasti

azylového řízení a v přijímacích podmínkách žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, které představují porušení základních lidských práv a svobod. V této souvislosti namítl porušení čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec, jakož i čl. 17 nařízení Dublin III, a to z důvodu, že stěžovatel nezvažil aplikaci těchto článků.

[4] Krajský soud zjistil, že v žalobou napadeném rozhodnutí nejsou nijak obsaženy úvahy z hlediska kritérií obsažených v čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III. Z této skutečnosti je proto zřejmé, že stěžovatel nezkoumal, zda v Bulharské republice nedochází k systematickým nedostatkům ohledně azylového řízení, a zda je tedy možno žalobce přemístit do Bulharské republiky. Stěžovatel se v tomto rozhodnutí primárně zaměřil na zjištění, který členský stát Evropské unie (dále též „EU“) je příslušným státem k posouzení žádosti žalobce podané dle čl. 3 nařízení Dublin III. Dospěl k závěru, že příslušným státem je Bulharská republika.

[5] Na základě výkladu příslušných ustanovení nařízení Dublin III konstatoval, že soud v případě přezkumu správního rozhodnutí, kterým byl určen příslušný stát k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, na jehož podkladě má dojít k přemístění žadatele, je povinen zvážit, zda v tomto státě nedochází k systematickým nedostatkům ve vazbě na azylové řízení. Následně se zabýval tím, zda uvedená povinnost dopadá i na správní orgán, jenž rozhoduje o určení státu příslušného k projednání žádosti žadatele o mezinárodní ochranu, třebaže tak v nařízení Dublin III není výslovně uvedeno. Na základě úpravy správního soudnictví, které je postaveno na kasačním a nikoli apelačním principu, soud konstatoval, že by bylo zcela v rozporu s kasačním principem i principem plné jurisdikce, pokud by soud za daného skutkového stavu musel zjišťovat, zda v Bulharské republice nedochází k systematickým nedostatkům v azylovém řízení, aniž by stěžovatel v tomto směru před tím učinil jakákoliv skutková zjištění.

[6] V projednávané věci bylo s ohledem na čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III povinností stěžovatele přezkoumat po právní a skutkové stránce situaci v členském státě, do kterého měl být žadatel o mezinárodní ochranu přemístěn, tj. uvážit, zda v tomto členském státě nedochází k systematickým nedostatkům v oblasti azylového řízení. Jestliže tak učiněno nebylo, napadené rozhodnutí bylo zatíženo vadou řízení takové intenzity, že způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele pro nedostatek důvodů.

[7] Krajský soud se zabýval i dalšími žalobními námitkami, které shledal nedůvodnými. K tvrzení, že žalobce má na území České republiky příbuzné, uvedl, že čl. 17 nařízení Dublin III vyjadřuje možnost si dle svého vlastního uvážení ponechat žadatele ve své vlastní jurisdikci. V postupu stěžovatele pochybení neshledal. Nepřisvědčil závěru, že by poskytnutí poučení dle nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin II“), žalobci jakkoliv zabránilo poskytnout relevantní informace o přítomnosti jeho příbuzných na území České republiky, a potažmo mohlo z tohoto důvodu způsobit nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. K tomu krajský soud dodal, že stěžovatel o v pořadí druhé žádosti žalobce o mezinárodní ochranu, jež byla podána na území České republiky, z důvodu její nepřípustnosti věcně nerozhodoval, je

pokračování

proto naprosto vyloučeno, aby shora zmíněné pochybení žalovaného mohlo samo o sobě znamenat nezákonnost jeho rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Shledává jej za nezákonný.

[9] Má za to, že při rozhodování věci aplikoval nařízením Dublin III zakotvené postupy a dospěl k prokazatelnému závěru, že státem příslušným k posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany je v případě žalobce Bulharská republika. K použití čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III se přímo nevyjádřil proto, že neshledal předpoklady pro jeho aplikaci za naplněné. K úvahám ve smyslu tohoto článku by správní orgán zavazovala pouze existence závažných důvodů se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě. V daném případě žádné závažné důvody neexistovaly a žalobce sám ani žádné takové skutečnosti netvrdil, což je v kasační stížnosti ještě několikrát zdůrazněno. Proto nebylo jeho povinností výše zmíněný článek nařízení Dublin III aplikovat.

[10] Soud při svém rozhodování neodkázal na žádný rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) nebo Evropského soudu pro lidská práva či analýzu příslušných institucí EU, která by zpochybňovala kvalitu azylového řízení na území Bulharské republiky. Oproti tomu stěžovatel odkazuje na materiál United Nations High Commissioner for Refugees (dále jen „UNHCR“), z nějž dovozuje, že v Bulharsku došlo k významnému zlepšení, co se týče registrace, řízení o žádostech o mezinárodní ochranu a celkových podmínek pro žadatele v přijímacích centrech. Nicméně se v tomto materiálu uvádí i pokračující slabiny v bulharském azylovém systému. Státy uplatňující dublinské nařízení by měly provádět individuální hodnocení, zda přesun bude slučitelný se závazky na ochranu základních práv podle práva Evropské unie, zvláště s přihlédnutím k žadatelům se specifickými potřebami či zranitelností.

[11] Pokud skutečnosti ve vztahu k čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III uvedl žalobce až v žalobě, bylo povinností soudu tyto námitky vypořádat, což je v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2331/14. Stěžovatel je přesvědčen, že by jeho rozhodnutí po doplnění dokazování obstálo. Postup soudu, který by skutečnosti nově tvrzené sám věcně po doplnění dokazování posoudil, by byl ve shodě s obecnou potřebou rychlého určení státu příslušného k provedení azylového řízení.

[12] Domnívá se, že kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy, neboť se jedná o posouzení otázky Nejvyšším správním soudem dosud neřešené, a proto ji shledává za přijatelnou. Je otázkou, zda má povinnost odůvodňovat každé rozhodnutí vydané na základě nařízení Dublin III, a to i ve vztahu k cizincem v řízení netvrzeným skutečnostem, v jakém rozsahu má provádět hodnocení konkrétní azylové procedury a celkových podmínek přijetí v dané zemi (tj. pro všechny země dublinského systému paušálně), popř. jaké jsou povinnosti soudu při přezkumu správního rozhodnutí.

[13] Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.

[16] Ve věcech mezinárodní ochrany se Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 104a s. ř. s. zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“.

[17] Soud nespatřuje v namítaných skutečnostech přesah vlastních zájmů stěžovatele, a to v mezích vytyčených výše citovaným usnesením prvního senátu.

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti učinil nesporným, že po skutkové a právní stránce situaci v Bulharské republice z hlediska těchto okolností nepřezkoumával. Svoji obranu postavil na tom, že k úvahám dle čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III by správní orgán zavazovala pouze existence závažných důvodů se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě. Dále zdůrazňuje, že žalobce sám ani žádné takové skutečnosti netvrdil, a proto nebylo jeho povinností výslovně se vyjadřovat ve smyslu uvedeného ustanovení. Pokud tyto námitky byly vzneseny až v řízení o žalobě, měl je krajský soud věcně po doplnění dokazování posoudit, aby byl ve shodě s obecnou potřebou rychlého určení státu příslušného k provedení azylového řízení.

[19] Otázka, zda je dle čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III povinností stěžovatele přezkoumat po právní a skutkové stránce situaci v členském státě, do kterého měl být žadatel o mezinárodní ochranu přemístěn, zda v tomto členském státě nedochází k systematickým nedostatkům v oblasti azylového řízení, již byla řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Azs 248/2014-27).

[20] První senát konstatoval, že *[r]ozhodne-li správní orgán o tom, že státem příslušným k posouzení podané žádosti o mezinárodní ochranu je podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 příslušný jiný členský stát, je povinen zabývat se v odůvodnění tohoto rozhodnutí vždy také tím, zda přemístění žadatele do takto určeného členského státu není vyloučeno z důvodu existence systematických nedostatků, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či*

pokračování

ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie (čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení č. 604/2013). V tomto ohledu nebylo shledáno žádného důvodu se od citovaného závěru odchýlit.

[21] Stěžovatel následně dovozuje z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2331/14, povinnost soudu věcně posoudit nové námitky týkající se nedostatků azylového řízení. Takový závěr však v daném nálezu seznat nelze. Ústavní soud uvedl, že *...správní soudy musí při přezkumu rozhodnutí správního orgánu, kterým byl určen státem příslušným k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu jiný členský stát Evropské unie a na jehož základě má dojít k přemístění žadatele o azyl do tohoto členského státu, vždy zvažovat nejen vnitrostátní právní úpravu, nýbrž také to, zda v uvedeném členském státě, do kterého má být žadatel přemístěn, nedochází k výše uvedeným systematickým nedostatkům ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.* Tato povinnost se dle Ústavního soudu promítá jak do rozhodování o předmětu žaloby, tak do rozhodování o odkladném účinku. Z citovaného nálezu vyplývá povinnost soudu při rozhodování o předmětu žaloby se vypořádat s námitkou týkající se nedostatků v azylovém řízení při přezkumu napadeného správního rozhodnutí, nicméně žádným způsobem není možné dovodit, že by soudy měly v tomto ohledu nahrazovat odbornou činnost správního orgánu, který na posouzení situace v členském státě, do kterého má být žadatel přemístěn, zcela rezignoval.

[22] Nelze vyjít ze zjednodušujícího výkladu, že ona povinnost zkoumat situaci v členském státě, do které bude žadatel přemístěn, by měla být přenesena na soud v rámci doplnění dokazování, jak požaduje stěžovatel. Správní soudnictví je sice vystavěno na principu tzv. „plné jurisdikce“, který lze charakterizovat tak, že *soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficiency, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám.* Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Nicméně není možné opomenout ani premisu, že *čl. 101a Smlouvy o Evropské unii (dříve čl. 101 Smlouvy o založení Evropské společenství) stanoví, že soudní přezkum ve správním soudnictví není nahrazovat činnost správního orgánu.* Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, publ. pod č. 1275/2007 Sb. NSS). V této souvislosti je třeba vzít v úvahu, že správní soudnictví je již tradičně vybudováno na prioritě přezkumu zákonnosti posouzení věci (*questiones iuris*) s tím, že soud nemá při své činnosti nahrazovat činnost správního orgánu. V tomto ohledu je třeba poukázat na zásadu odbornosti a specializace výkonu veřejné správy, a to i při rozhodování o právech a povinnostech adresátů veřejnoprávního působení (srov. HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. Praha C. H. Beck, 2009, s. 3-11).

[23] Uvedené lze stručně shrnout tak, že primárně je povinen zjistit a hodnotit situaci žadatelů o mezinárodní ochranu v členském státě specializovaný správní orgán, tj. stěžovatel. Zjistí-li soud skutkové či (procesně) právní deficit, je oprávněn je odstranit sám při vlastním dokazování. Nemůže však činnost odborného orgánu zcela nahradit.

[24] Takový výklad nemůže zvrátit ani argument stěžovatele v podobě potřeby rychlého určení státu příslušného k provedení azylového řízení. Nařízení Dublin III sice akcentuje v čl. 5 preambule rychlé určení příslušného členského státu, aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu, ale zároveň v čl. 29 stanoví, že přemístění žadatele z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provádí po konzultaci dotyčných členských států, jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců od přijetí žádosti jiným členským státem o převzetí dotyčné osoby nebo o její přijetí zpět nebo od vydání konečného rozhodnutí o oprávněném prostředku nebo přezkumu, pokud má podle čl. 27 odst. 3 odkladný účinek.

[25] Pokud je tedy žalobě přiznán odkladný účinek, běží lhůta pro přemístění v délce šesti měsíců od vydání rozsudku krajského soudu. I kdyby odkladný účinek žalobě přiznán nebyl, reflektuje požadavek na rychlé vyřízení věci také vnitrostátní právní úprava, která návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany řadí mezi věci projednávané správními soudy přednostně (srov. § 56 odst. 3 s. ř. s.). Požadavek rychlého určení příslušného členského státu a jeho předání ve stanovené šestiměsíční lhůtě ohrožen není, a proto není dán závažný důvod pro odchýlení se od standardních zásad přezkumného soudního řízení a nahrazování odborné činnosti stěžovatele soudem.

[26] V daném kontextu nelze čl. 3 druhý pododstavec nařízení Dublin III vykládat ani v tom smyslu, že by žadatel o mezinárodní ochranu musel před správním orgánem tvrdit existenci systematických nedostatků, pokud jde o azylové řízení a podmínky přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v členském státě, kam má být přemístěn. Takové nároky po žadatelích o mezinárodní ochranu pocházejících mnohdy ze skromných poměrů rozvojových zemí není možné požadovat. Je to právě stěžovatel, který by měl disponovat všemi relevantními materiály, ze kterých je schopen si udělat ucelený obraz skutkové a právní situace azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v členském státě, kam má být cizinec přemístěn. Sám stěžovatel v kasační stížnosti cituje např. z materiálu UNHCR, Bulgaria as a Country of Asylum, UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria, April 2014, z čehož vyplývá, že takovými materiály disponuje. Neměl by pro něj proto být problém úvahu ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III provést.

[27] Není možné přisvědčit ani argumentaci, že k úvaze ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III byl stěžovatel povinen jen při existenci závažných důvodů se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě. Z příslušného článku nařízení Dublin III vyplývá, že kvůli závažným důvodům týkajících se nedostatků v azylovém řízení není možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, a je nutné pokračovat v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby se zjistilo, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát. Nicméně předtím než bude učiněn závěr o nemožnosti přemístit žadatele kvůli systematickým nedostatkům v azylovém

pokračování

řízení, musí být jejich existence zkoumána a posouzena. Tato úvaha musí mít potom svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí o určení členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[28] Nad rámec výše uvedeného lze jen dodat, že v posuzovaném případě stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na to, že v Bulharské republice došlo k významnému zlepšení azylového řízení a celkových podmínek pro žadatele. Zároveň však materiál doporučuje, že státy uplatňující dublinské nařízení by měly provádět individuální hodnocení, zda přesun do Bulharské republiky bude slučitelný se závazky na ochranu základních práv podle práva Evropské unie, zvláště s přihlédnutím k žadatelům se specifickými potřebami či zranitelností. Je tedy evidentní, že i respektovaný materiál UNHCR předpokládá, že členské státy uplatňující dublinské nařízení individuální hodnocení u žadatelů o mezinárodní ochranu provádět budou.

[29] Námitka, že krajský soud při svém rozhodování neodkázal na žádný rozsudek Soudního dvora nebo Evropského soudu pro lidská práva či analýzu příslušných institucí EU, která by zpochybňovala kvalitu azylového řízení na území Bulharské republiky, není opodstatněná. Krajský soud se věcným posouzením situace v Bulharské republice vůbec nezabýval, protože dospěl ke správnému závěru, že takové posouzení by měl nejdříve učinit stěžovatel.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Za těchto okolností Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání a konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a proto ji ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. shledal nepřijatelnou a odmítl ji.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 7. května 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu