



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **V. O.**, zastoupený Mgr. Ing. Jakubem Backou, advokátem, se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 10. 2016, č. j. KRPA-435939-21/ČJ-2016-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2016, č. j. 1 A 92/2016 – 34,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2016, č. j. 1 A 92/2016 – 34, **se ve výrocích I. a II. z r u š u j e .**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, ze dne 20. 10. 2016, č. j. KRPA-435939-21/ČJ-2016-000022, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti.
- IV. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- V. Odměna advokáta Mgr. Ing. Jakuba Backy za zastupování v řízení o kasační stížnosti **se u r č u j e** částkou 4114 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodla podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o zajištění žalobce na dobu třiceti dnů za účelem jeho předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 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 „dublinké nařízení“). Zjistila totiž, že žalobce na území České republiky vstoupil neoprávněně bez víza a přitom byl žadatelem o azyl v Německu a Norsku.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), v níž namítal nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí, kterou spatřoval v tom, že žalovaná výslovně neposoudila eventuální existenci systémových nedostatků v azylovém řízení v Německu nebo Norsku, které by bránily předání do těchto států. Městský soud žalobu v záhlaví specifikovaným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaná neměla povinnost zabývat se hypotetickou překážkou předání žalobce do jiného státu Evropské unie. V tomto kontextu odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 79/2010, v němž bylo řečeno, že správní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tehdy, kdy jsou mu takové překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo pokud v řízení vyšly najevo. Tyto závěry rozšířeného senátu nelze dle městského soudu vykládat tak, že by se správní orgány měly zabývat všemi v úvahu přicházejícími překážkami. V době vydání napadeného rozhodnutí nebylo obecně známou skutečností, že by azylová řízení v Německu nebo Norsku trpěla systémovými nedostatky a ani sám žalobce nic takového ve správním řízení nenaznačoval. Požadovat po žalované zdůvodnění ke zcela hypotetické překážce by tak bylo přepjatým formalismem.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem. Stěžovatel cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 248/2014, a uvádí, že v každém rozhodnutí o nepřípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany z důvodu příslušnosti jiného členského státu dle čl. 3 dublinkého nařízení je třeba dostatečně tematizovat otázku absence eventuálních systémových nedostatků bránících předání do takového státu. Obdobná, alespoň stručná úvaha přitom podle stěžovatele musí být obsažena i v rozhodnutí podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jímž je cizinec zajištěn za účelem předání podle téhož nařízení. Názor rozšířeného senátu, o který městský soud opřel odůvodnění napadeného rozsudku, je dle mínění stěžovatele třeba vykládat v intencích pozdějšího rozhodnutí prvního senátu Nejvyššího správního soudu tak, že je vždy povinností správního orgánu vypořádat se s obecnou možností předání podle dublinkého nařízení. Jelikož napadené rozhodnutí neobsahuje žádnou úvahu o tom,

pokračování

zda je možné stěžovatele přemístit do Norska či Německa v souladu s čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, je nepřezkoumatelné. Stěžovatel se domnívá, že nelze připustit, aby se žalovaná zabývala eventuálními systémovými nedostatky jen v případě, že je žadatel o udělení mezinárodní ochrany namítne. Soud v tomto ohledu nemůže v řízení o žalobě nahrazovat činnost správního orgánu.

[4] Žalovaná nevyužila svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti stěžovatele.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[6] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti je pouze posouzení otázky, zda byl správní orgán, který podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozhodl o zajištění cizince za účelem jeho předání do státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu dle pravidel stanovených dublinským nařízením, povinen zabývat se v odůvodnění svého rozhodnutí také tím, jestli předání cizince (žadatele) do příslušného státu nebrání důvody specifikované v čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení, a to i když žadatel v tomto směru žádné výtky nevzněl.

[8] Čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení stanovuje kritéria, při jejichž naplnění není možno přemístit žadatele o mezinárodní ochranu do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný. Dle tohoto ustanovení mimo jiné platí, že: *„Existují-li 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.“* Čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie poté stanoví: *„Nikdo nesmí být mučen nebo podroben nelidskému či ponižujícímu trestu anebo zacházení.“*

[9] 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 uskutečnitelnosti takového předání. To plyne zejména z čl. 27 dublinského nařízení, podle něhož má žadatel nebo jiná osoba uvedená v čl. 18 odst. 1 písm. c) a d) téhož nařízení *„právo na podání účinného opravného prostředku k soudu co do skutkové i právní stránky ve formě odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu“*. Soud, který má zákonnost rozhodnutí o předání cizince do jiného členského státu posuzovat, musí mít možnost zhodnotit situaci v tomto členském

státě také z hlediska (ne)existence překážek, o nichž hovoří čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Azs 248/2014 – 27). Správní orgán se tedy musí zabývat tím, zda nejsou v případě státu, do nějž má být cizinec předán, naplněna kritéria dle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Zajištění osoby totiž představuje významný zásah do jejích práv a svobod a může být realizováno pouze za podmínky, že to umožňuje zákon a je-li to nezbytné k naplnění zákonem stanoveného účelu tohoto opatření.

[10] Řízení o zajištění je správním řízením, v němž má být účastníku z moci úřední uložena povinnost, proto je správní orgán podle § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, „*povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti, svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*“ Případnou existencí systémových nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v zemi, do níž má být cizinec předán, se proto správní orgán musí zabývat vždy z úřední povinnosti, což Nejvyšší správní soud vyslovil opakovaně v celé řadě svých rozhodnutí (srov. rozsudky ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 – 27, ze dne 8. 9. 2016, č. j. 2 Azs 98/2016 – 35, ze dne 14. 9. 2016, č. j. 7 Azs 115/2016 – 26, nebo ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 Azs 260/2016 – 27) a nemá důvod se od tohoto závěru odklonit ani nyní.

[11] Stěžovateli je tak třeba dát za pravdu v tom, že žalovaná musí do rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání do příslušného členského státu explicitně zahrnout úvahu ohledně absence systémových nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s hodnocením městského soudu, který takový požadavek označil v napadeném rozsudku za přepjatý formalismus. Zejména v případech, kdy žalovaná rozhoduje o předání do státu, o němž se obecně míní, že má efektivně fungující azylový systém a vysokou úroveň dodržování práv žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a podmínek jejich přijetí, se začlenění takové úvahy (založené na aktuálních zjištěních) může jevit jako nadbytečné, ale není tomu tak. Z povahy věci totiž nikdy nelze bez dalšího spoléhat u informací tohoto typu na stálost v čase, a kromě toho existuje řada zemí, kde je situace méně jasná. Zatímco za hlavního „hřiště“ společného evropského azylového systému bylo dlouhodobě považováno Řecko, současná judikatura mezi problematické země zařadila již také Maďarsko (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2016, č. j. 5 Azs 195/2016 – 22) a upozornila na to, že zvláště důkladně je třeba zvažovat možnost předávání cizinců do Itálie, ohledně níž sice zatím nebylo konstatováno, že by přijímací podmínky představovaly překážku pro veškeré návraty žadatelů o mezinárodní ochranu, nicméně bylo poukázáno na některé nedostatky (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 11. 2014, stížnost č. 29217/12, věc *Tarakhel proti Švýcarsku*, dostupný z <http://hudoc.echr.coe.int>, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 Azs 304/2016 – 24). Nelze tak vyloučit, že také v jiných státech zapojených do dublinského systému nenastane situace, která by činila přemístění žadatelů do těchto států nemožným podle čl. 3 odst. 2 nařízení (ať již obecně nebo v individuálních případech). Pokud by žalovaná v případech, kdy dospěje k závěru, že nenastaly překážky podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, svou úvahu v tomto směru nijak nepromítla do svých rozhodnutí, značně by tím ztěžovala soudní přezkum rozhodnutí (srov. také již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 Azs 248/2014 – 27, který se sice týká odůvodňování rozhodnutí o nepřípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany v případech, kdy příslušný je jiný členský stát, ale jehož *ratio* plně

pokračování

dopadá i na tuto věc) a stavěla by správní soudy do role nalézacích orgánů, což však neodpovídá principům, na nichž je české správní soudnictví založeno.

[12] Pokud jde o městským soudem aplikované usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS, shora uvedené závěry s ním nejsou v rozporu. Rozšířený senát judikoval, že „[s]právní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona č. 326/1999 Sb., 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.“ Rozšířený senát sice vztáhl své rozhodnutí jen na překážky, které jsou v době rozhodování známy nebo během něj vyšly najevo, je však třeba mít na paměti, že pro jeho rozhodnutí byl rozhodný právní stav před vydáním dublinského nařízení (č. 604/2013), kdy nebylo v účinnosti ustanovení obdobné čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení (a nemožnost předat cizince do členského státu, kde by mu hrozilo vystavení nedovolenému zacházení, byla formulována prostřednictvím judikatury evropských soudů – srov. zejména rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/06, ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, nebo rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. 12. 2011, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, který však byl vydán až po vydání citovaného usnesení rozšířeného senátu). Rozšířený senát tudíž nemohl zohledňovat překážky vydání cizince podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení ani jeho čl. 27 zakotvující právo na účinný opravný prostředek před soudem. Judikatura správních soudů vydaná za účinnosti dublinského nařízení a novelizovaného zákona o pobytu cizinců již tato ustanovení reflektuje a tím, že klade na správní orgán větší požadavky při odůvodňování rozhodnutí ve vztahu k některým potenciálním překážkám, ještě více posiluje ochranu žadatelů o azyl.

[13] V napadeném rozhodnutí absentuje jakákoliv úvaha žalované stran absence překážek pro předání stěžovatele do Německa nebo Norska ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Vypořádání této otázky nevyplývá ani z kontextu rozhodnutí. Nadto ve správním spise není založena ani jediná zpráva o situaci v těchto zemích, z níž by bylo možné dovodit, že v době vydání napadeného rozhodnutí bylo namístě se domnívat, že žádný z těchto států netrpí systémovými nedostatky ve výše uvedeném smyslu. Pokud tato úvaha, kterou je nutno vždy zahrnout do rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu podle dublinského nařízení, v napadeném rozhodnutí chybí, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat jeho nepřezkoumatelnost. Městský soud tím, že napadené rozhodnutí přezkoumal, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91). Nadto se městský soud dopustil jemu vytýkaného nesprávného posouzení právní otázky, když dovodil, že žalovaná neměla povinnost posoudit eventuální ohrožení stěžovatele s ohledem na čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení (ve spojení s čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie). Ve vztahu k napadenému rozsudku jsou tedy naplněny kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[14] Nejvyšší správní soud na základě toho, co bylo uvedeno výše, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek v rozsahu výroků I. a II. zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i je a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Tento názor lze shrnout tak, že žalovaná zatížila své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, když do svého rozhodnutí nezahrnula úvahu o absenci překážek předání stěžovatele do jiného členského státu ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Výrok o odměně ustanoveného zástupce za úkony provedené v řízení před městským soudem není na ostatních výrocích obsahově závislý a nebyl napaden, takže zůstává nedotčen.

[15] O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. podle zásady úspěchu ve věci. Stěžovatel vznikl uplatnitelných nákladů řízení netvrdil a ani ze spisu neplyne, že by mu nějaké vznikly, proto mu jejich náhrada nemohla být přiznána, i když byl v řízení (jako celku) úspěšný. Žalovaná neměla ve věci úspěch, a tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

[16] Městský soud ustanovil usnesením ze dne 9. 11. 2016, č. j. 1 A 92/2016 – 17, zástupcem stěžovatele Mgr. Ing. Jakuba Backu, advokáta, a v takovém případě platí jeho odměnu včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, náleží ustanovenému zástupci v řízení o kasační stížnosti odměna za jeden úkon právní služby. Tím bylo písemné podání ve věci samé – kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za něž přísluší částka 3100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože ustanovený zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést, tj. 21 % z částky 3400 Kč, tedy o 714 Kč. Výše celkové odměny ustanoveného zástupce proto činí 4114 Kč.

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

V Brně dne 26. ledna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu

