



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **N. H.**, zastoupený Mgr. Ing. Jakubem Backou, advokátem, se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 11. 2016, č. j. KRPU-242901-16/ČJ-2016-040022-SV-CV, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 1. 2017, č. j. 78 A 35/2016 – 44,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 1. 2017, č. j. 78 A 35/2016 – 44 **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje ze dne 25. 11. 2016, č. j. KRPU-242901-16/ČJ-2016-040022-SV-CV, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- V. Odměna advokáta Mgr. Ing. Jakuba Backy za zastupování v řízení o kasační stížnosti **se určuje** 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 cestovního dokladu a státem příslušným k posuzování jeho žádosti o azyl mělo být Maďarsko.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), v níž tvrdil, že zajištění je bezúčelné, neboť Maďarsko nepřijímá žádné žadatele o azyl, kteří mají být předáni podle dublinkého nařízení. Uváděl, že zajištění sleduje nepřipustný účel, jelikož Maďarsko trpí systémovými nedostatky, a namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že se žalovaná otázkou uskutečnitelnosti předání vůbec nezabývala.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl. K rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 195/2016, na který žalobce poukazoval, uvedl, že jej nelze bez dalšího aplikovat, neboť se týkal jen zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Z rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 79/2010 pak dle krajského soudu plyne, že správní orgán by se měl otázkou přijatelnosti předání žadatele do jiného členského státu výslovně zabývat jen v případě, že taková otázka vyplývá ze samotného správního řízení, nebo je-li z úřední činnosti známo, že v členském státě může dojít k systémovým nedostatkům. Ve správním řízení však žádné pochybnosti o možnosti předání žalobce do Maďarska nevystaly, a tak žalovaná nezatížila napadené rozhodnutí nepřipustnou nepřezkoumatelností, pokud se nezabývala aktuální situací v Maďarsku z hlediska úrovně azylového řízení a potenciální otázky bránící v realizaci předání žalobce do této země. Žalobní argumentaci vyhodnotil krajský soud jako účelovou, sledující pouze snahu zajistit žalobci svobodu a umožnit mu dosažení cíle nelegální cesty po Evropě, tj. Německo. Zajištění žalobce bylo dle krajského soudu namístě a nebylo bezúčelným. Krajský soud poukázal také na to, že ve výroku napadeného rozhodnutí nebyla uvedena konkrétní země, do níž měl být žalobce předán, a tak nebylo možno dovozovat, že muselo jít jen o Maďarsko. Skutkové okolnosti nasvědčovaly tomu, že v úvahu mohlo připadat také předání do Norska.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a vady správního řízení.

pokračování

[5] Právní názor krajského soudu stěžovatel pokládá za rozporný s opakovaně vyslovenými závěry Nejvyššího správního soudu. V tomto kontextu připomíná zejména rozsudek sp. zn. 1 Azs 91/2016, podle něhož je správní orgán povinen při posuzování otázky zákonnosti zajištění cizince za účelem jeho předání do členského státu příslušného k vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu podle dublinského nařízení zahrnout do svých úvah otázku právní a faktické uskutečnitelnosti takového předání. Případnou existencí systémových nedostatků se správní orgán musí zabývat vždy z úřední povinnosti. Žalovaná se však maďarskými poměry nezabývala a nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí nenapravil ani krajský soud, který měl napadené rozhodnutí zrušit. Stěžovatel cituje také z rozsudku sp. zn. 2 Azs 6/2017 a uvádí, že v něm bylo konstatováno, že přijatelností předání je nutno se zabývat obecně, nikoli jen ve vztahu k Maďarsku. Napadené rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné i tehdy, pokud by měl být stěžovatel zajištěn za účelem předání do Norska.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že rozsudek sp. zn. 7 As 79/2010 chápe tak, že nutnost zabývat se systémovými nedostatky vyplývá až ze znalosti těchto problémů v daném státě. Určité problémy azylového systému jsou podle ní známy v Řecku a Maďarsku, kam se dle dublinského nařízení nesmí předávat, a jsou indikovány pro Bulharsko, Rumunsko a Itálii. K rozsudku sp. zn. 2 Azs 6/2017 uvádí, že ten následoval až po vydání napadeného rozhodnutí i napadeného rozsudku, a tak na něj krajský soud ani žalovaná nemohly reagovat a zahrnout jej do své rozhodovací praxe. Závěr v něm vyslovený má žalovaná za příliš formalistický a jdoucí nad rámec dublinského nařízení. Je si však vědoma závaznosti rozsudků Nejvyššího správního soudu a podřídí se jim. Protože má za to, že postupovala v souladu s právními předpisy a náležitě napadené rozhodnutí odůvodnila, navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] 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.

[8] 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.).

[9] Předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti je pouze posouzení otázky, zda byla žalovaná, která podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozhodla o zajištění stěžovatele za účelem jeho předání do státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu dle pravidel stanovených dublinským nařízením, povinna zabývat se v odůvodnění svého rozhodnutí také tím, zda předání stěžovatele nebránilo systémové nedostatky azylového systému příslušného státu. Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že judikatura Nejvyššího správního soudu již odpověď na tuto otázku podala, přičemž dospěla k závěrům odlišným od těch, které krajský soud přdestřel v napadeném rozsudku.

[10] 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 (pozn. Nejvyššího správního soudu: přesnější překlad by odpovídal spíše výrazu „systémovým“) 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.“*

[11] 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 něž 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.

[12] 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.“*

[13] Na základě takto nastíněných východisek Nejvyšší správní soud již v době před vydáním napadeného rozsudku i napadeného rozhodnutí judikoval, že případnou existencí systémových nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v zemi, kam má být cizinec předán, se správní orgán musí zabývat vždy z úřední povinnosti. Kromě stěžovatelem zmiňovaného rozsudku ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 – 27, lze odkázat také na rozsudky 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.

[14] Žalovaná se však v napadeném rozhodnutí ani předběžně nevypořádala s možnou překážkou předání stěžovatele ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, tedy nezkoumala, zda v Maďarsku neexistují závažné důvody domnívat se, že dochází k systémovým nedostatkům a) azylového řízení nebo b) podmínek přijetí žadatelů v Maďarsku, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání ve

pokračování

smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie. Vypořádání této otázky nevyplývá ani z kontextu napadeného rozhodnutí. Ve správním spise nadto není založena jediná zpráva o aktuální situaci v Maďarsku. Že řízení o mezinárodní ochraně a podmínky přijetí žadatelů v Maďarsku vykazují závažné systémové nedostatky, v jejichž důsledku by navrácení žadatelů do tohoto státu mohlo vést k vystavení nelidskému či ponižujícímu zacházení, přitom Nejvyšší správní soud judikoval již dne 12. 9. 2016 rozsudkem č. j. 5 Azs 195/2016 – 22. Také žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti výslovně uvádí, že problémy azylového systému v Maďarsku jsou známy a žadatelé nesmí být do této země podle dublinského nařízení předáváni.

[15] Žalovaná tudíž pochybila, pokud se touto otázkou v napadeném rozhodnutí vůbec nezabývala a rozhodla o zajištění stěžovatele za účelem jeho předání do Maďarska bez toho, aby zohlednila, že předání stěžovatele do tohoto členského státu je nepřipustné, a zajištění tedy bezúčelné (nebo eventuálně zdůvodnila, proč již není namístě domnívat se, že Maďarsko trpí systémovými nedostatky). S krajským soudem tak nelze souhlasit v tom, že napadené rozhodnutí bylo postaveno na úplném, zjištěném, zákonném a přesvědčivém skutkovém stavu věci. Žalované je naopak třeba vytknout, že nepostupovala tak, aby zjistila a zohlednila všechny okolnosti podstatné pro rozhodnutí o zajištění. Pro tuto vadu správního řízení měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Protože tak neučinil, je dán kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že v napadeném rozhodnutí absentuje jakákoliv úvaha stran absence překážek předání stěžovatele do jiného členského státu příslušného ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, je nutno pokládat napadené rozhodnutí navíc za nepřezkoumatelné. Krajský soud tím, že napadené rozhodnutí přezkoumal, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí, a je tudíž naplněn i kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91). K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku přitom musí Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout *ex offio*.

[16] Nadto se krajský soud dopustil také stěžovatelem vytýkaného nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Závěr krajského soudu, že „*správní orgán by se měl otázkou přijatelnosti předání žadatele do jiného členského státu výslovně zabývat, avšak pouze v případě, že otázka vyplýne ze samotného správního řízení nebo je žalované z úřední činnosti známo, že v členském státě může dojít k systematickým nedostatkům, ač by se tak stát nemělo. Vzhledem k tomu, že žádné pochybnosti o možnosti předání žalobce do Maďarska ve správním řízení nevyvstaly, tak žalovaná nezatížila své rozhodnutí nepřipustnou nepřezkoumatelností, pokud se nezabývala aktuální situací v Maďarsku z hlediska úrovně azylového řízení a potencionální překážky bránící v realizaci předání žalobce do této země*“, je totiž chybný. Nejen že se žalovaná musela touto otázkou zabývat z úřední povinnosti, navíc jí z její rozhodovací činnosti musela být známa problematická situace žadatelů o poskytnutí mezinárodní ochrany v Maďarsku.

[17] Pokud jde o krajským 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 správné 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, které 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 (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 Azs 6/2017 – 19).

[18] Že byl stěžovatel zajištěn za účelem předání do Maďarska jako státu příslušného k posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany dle dublinského nařízení, není uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí. Členský stát, do něhož měl být předán, je nicméně jednoznačně zjištělný z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Se stěžovatelem lze však souhlasit v tom, že i kdyby byl zajištěn za účelem předání do Norska, neměnilo by to nic na povinnosti žalované uvážit absenci systémových nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení i ve vztahu k tomuto státu (v podrobnostech srov. již citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 6/2017 – 19, zejména jeho odst. [11]).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek v celém rozsahu zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), a to navzdory tomu, že stěžovatel kasační stížností napadal pouze výrok I. o zamítnutí žaloby. Výrok II. týkající se nákladů řízení je však na prvním výroku závislý a nemůže samostatně obstát (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským 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 nedostatečně zjistila skutkový stav věci a zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností, když do svého rozhodnutí nezahrnula úvahu o absenci překážek předání stěžovatele do jiného členského státu ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení.

pokračování

[20] 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 vznik 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.

[21] Krajský soud ustanovil usnesením ze dne 4. 1. 2017, č. j. 78 A 35/2016 – 12, 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.). Odměna za zastupování v řízení o žalobě již byla vypořádána samostatným usnesením krajského soudu, a tak zbývá pouze rozhodnout o odměně za úkony učiněné v řízení o kasační stížnosti. 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 23. března 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu