

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci žalobce: **I. Y. H.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem, se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2017, č. j. 4 A 4/2017 - 37,

t a k t o :

V ě c s e p o s t u p u j e rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Řízení před správními orgány

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2017, č. j. KRPA-13064-24/ČJ-2017-000022, žalovaná 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, zajistila žalobce za účelem předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále též „dublinké nařízení“), a to na dobu třiceti dnů. V odůvodnění shrnula, že žalobce kontaktoval její příslušníky dne 10. 1. 2017 na Wilsonově nádraží v Praze poté, co přicestoval vlakem z Německa. Přitom sdělil, že v Německu nezískal azyl a chce o něj požádat v České republice. Ke kontrole nepředložil žádný doklad totožnosti, cestovní doklad či vízum. Ze Schengenského informačního systému II žalovaná zjistila, že žalobce, coby nežádoucí osoba, nebo osoba představující bezpečnostní riziko, nesmí vstoupit do Schengenského prostoru. Žalovaná vysvětlila, že vzhledem k uvedeným skutečnostem žalobce dne 5. 1. 2017 zajistila podle § 27 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (pozn. soudu: podle správního spisu žalovaná zajistila žalobce podle zákona o Policii České republiky dne 10. 1. 2017). Žalovaná rovněž shrnula, že podle podaného vysvětlení žalobce dříve používal identitu

svého bratrance, A. J., narozeného dne X, již si však nepamatuje, kdy a kde. Do České republiky přicestoval z Kolína nad Rýnem za účelem podání žádosti o azyl. Přitom odmítl, že by se chtěl vrátit do Německa, a to s důvodu špatného zacházení s cizinci, respektive žadateli o azyl. Žalovaná uvedla, že se žalobce podle vlastního vyjádření dostal na území Evropy, respektive do Itálie, za pomoci převaděče, a to v prosinci roku 2015. Z Itálie však byl vyhoštěn, protože neměl cestovní doklad ani vízum. Odtud odcestoval do Německa, kde požádal o azyl. Stejnou žádost podal v Itálii, Holandsku, Německu a také jinde, již si však nepamatuje, kde to bylo. Potvrdil, že nemá prostředky na složení finanční záruky a peníze, které má u sebe, si chce nechat pro vlastní potřebu. Uvedl, že je zdravý a že se v České republice nenachází osoba, vůči které by měl vyživovací povinnost, popřípadě osoba, jejíž rodinný a soukromý život by žalobcovo vycestování nepřiměřeně zasáhlo. Žalobce potvrdil, že v České republice nesdílí domácnost s občanem Evropské unie, nic mu nebrání ve vycestování z České republiky a v Maroku, odkud pochází, mu nic nehrozí. Podle žalovaného v žalobcově případě existuje reálný předpoklad, že bude předán do Itálie, nebo Německa. Žalovaná v této souvislosti poukázala na čl. 18 odst. 1 písm. d) dublinského nařízení a uvedla, že výpisem ze systému EURODAC zjistila, že žalobce požádal o azyl dne 17. 12. 2015 v Německu, dne 20. 1. 2016 v Dánsku, dne 25. 3. 2016 ve Švýcarsku, dne 24. 11. 2016 v Holandsku a naposledy dne 19. 9. 2016 opět v Německu. S ohledem na všechny uvedené skutečnosti, zejména na dosavadní jednání žalobce, žalovaná dovodila, že hrozí vážné nebezpečí jeho útěku. Mírnější, zvláštní opatření ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců podle žalovaného v daném případě nemohly být dostačující ani proveditelné. Žalobce nemá dostatek finančních prostředků pro pobyt na území České republiky, nemá zde hlášenou stálou adresu a je zde poprvé. Žalovaná konstatovala, že nemůže dopustit, aby se na území České republiky neoprávněně pohybovaly osoby, aniž by byla známa jejich prává totožnost a trestní minulost. Žalovaná poukázala na § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a stanovila dobu trvání zajištění v délce trvání 30 dnů, a to s ohledem na předpokládanou složitost přípravy předání, respektive povinnost požádat o přijetí žalobce příslušný členský stát Evropské unie, tedy Dánsko, Holandsko, Švýcarsko, nebo Německo.

[2] Rozsudkem ze dne 23. 2. 2017, č. j. 4 A 4/2017 - 37, Městský soud v Praze zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované a ustanovenému zástupci žalobce, Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi, přiznal odměnu ve výši 8.228 Kč. V odůvodnění shrnul, že žalobce přicestoval na území České republiky bez dokladu totožnosti a bez povolení k pobytu, přičemž již dříve požádal o udělení mezinárodní ochrany ve více zemích Evropské unie. V prosinci roku 2015 přicestoval za pomoci převaděče do Itálie, a to již tehdy bez cestovního dokladu a víza. Poté cestoval po Evropě a postupně požádal o azyl v dalších zemích Evropské unie. Na základě těchto skutečností žalovaná dospěla k závěru, že je povinna postupovat podle čl. 18 odst. 1 písm. d) dublinského nařízení a předat žalobce do státu příslušného k posouzení jeho žádosti o azyl. V době rozhodnutí o žalobcově zajištění však ještě nebylo zřejmé, který z více států, tj. Německo, Nizozemsko, Dánsko, či Švýcarsko, je příslušný k přijetí žalobce, a žalovaná se proto v napadeném rozhodnutí nezabývala přijatelností předání do uvedených zemí ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Předmětné posouzení však provedla v rozhodnutí o povinnosti žalobce vycestovat podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které vydala současně s žalobou napadeným rozhodnutím o zajištění. Žalovaná přitom dospěla k závěru, že

pokračování

Německo, Nizozemsko, Dánsko i Švýcarsko jsou země, které se zavázaly sdílet hodnoty uznávané Evropskou unií, a není tedy důvod se domnívat, že by žalobce mohl být ohrožen. Městský soud v Praze konstatoval, že uvedené posouzení je dostačující.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí opomněla posoudit, zda ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení lze stěžovatele přemístit do Dánska, Nizozemska, Německa, či Švýcarska. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Azs 248/2014 - 27, a dovodil, že i v rozhodnutí o zajištění za účelem předání podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců musí správní orgán provést alespoň stručnou úvahu o existenci systémových nedostatků azylového řízení ve státě, do kterého má být cizinec předán. Stěžovatel rovněž poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2012, č. j. 7 As 79/2010 - 166, a uvedl, že správní orgán není povinen vypořádat se s absencí systémových nedostatků jen v případě, že v řízení byly doloženy určité překážky. Naopak, musí tak učinit vždy, neboť zákonným důvodem pro zajištění může být toliko předání do státu, v němž neexistují systémové nedostatky podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Jakékoliv jiné předání by podle stěžovatele bylo nezákonné. V opačném případě by mohlo dojít k takovým excesům, jako je zajištění za účelem předání do Řecka, což je principiálně nepřijatelné. Stěžovatel vysvětlil, že v souvislosti s tzv. migrační krizí dochází k poměrně rychlým změnám a bez dalšího proto nelze předpokládat, že všechny evropské státy, kromě Řecka, jsou bezpečné. Uzavřel, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaná neposoudila předání žalobce do Dánska, Nizozemska, Německa, či Švýcarska podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Stejný závěr podle stěžovatele vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 Azs 6/2017 - 19. Stěžovatel v této souvislosti poukázal i na čl. 28 bod 4 dublinského nařízení a čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, podle kterého by „zajištěný žadatel“ měl mít účinný přístup k příslušným procesním zárukám, jako jsou opravné prostředky k vnitrostátnímu soudnímu orgánu. Takovou zárukou je podle stěžovatele právě povinnost správního orgánu vyjádřit se k možnosti předání cizince ve vztahu k článku 3 odst. 2 dublinského nařízení.

[4] S ohledem na uvedené závěry stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok I napadeného rozsudku, jakož i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, [l]ze tedy dospět k závěru, že v případech, kdy bude již v době rozhodování správního orgánu o zajištění cizince zřejmé či pravděpodobné, že účel zajištění, tj. správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince, nebude moci být realizován, nebylo by možné zbavení či omezení osobní svobody cizince považovat za souladné s ústavním pořádkem,

s mezinárodními závazky ČR v oblasti ochrany základních práv a podle současného právního stavu ani s citovaným ustanovením návratové směrnice. [...] Lze tedy uzavřít, že správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. V takové situaci je správní orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a, jak již konstatoval první senát v citovaném rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61, publikovaném pod č. 1850/2009 Sb. NSS, učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné.“

[7] Rozšířený senát dospěl k uvedenému závěru s vědomím, že zajištění představuje citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce; současně však s vědomím, že se řízení o zajištění odehrává ve značně omezeném časovém rámci. Ze zvyrazněných formulací uvedených ve výše citovaném usnesení, jakož i z nastíněných východisek, podle čtvrtého senátu vyplývá, že kvalitativní požadavky na posouzení možných překážek předání v rozhodnutí o zajištění za účelem předání nemohou být stejně náročné jako v rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, popřípadě rozhodnutí, že podle čl. 3 dublinského nařízení je státem příslušným k posouzení žádosti jiný členský stát. Přitom, podle čtvrtého senátu požadavky, které vymezil druhý senát v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 Azs 6/2017 - 19, již překračují míru, která je nezbytná k ochraně osobní svobody, a to na úkor naplnění účelu institutu zajištění a v rozporu se zásadou vzájemné důvěry členských států Evropské unie.

[8] Druhý senát konstatoval, že „[p]ři 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.“

[9] Podle čtvrtého senátu nelze bez dalšího aplikovat úvahy, které učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Azs 248/2014 - 27, k rozhodnutí, že podle čl. 3 dublinského nařízení je státem příslušným k posouzení žádosti jiný členský stát i k rozhodnutí o zajištění cizince za účelem předání.

pokračování

[10] Předně čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení správním orgánům přímo neukládá povinnost posoudit v konkrétním řízení, zda azylový systém či podmínky přijetí žadatelů v přebírající členské zemi nejsou stíženy systémovými nedostatky, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie v individuálním případě daného žadatele. Z tohoto ustanovení jen vyplývá, že Česká republika nesmí cizince do takové země předat. Porušení uvedené povinnosti však toliko na základě rozhodnutí o zajištění za účelem předání není možné. Podle čtvrtého senátu je třeba připustit, že v případech, kdy je zřejmé či pravděpodobné, že přebírající země trpí systémovými nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, je třeba se touto otázkou výslovně zabývat již v rozhodnutí o zajištění za účelem předání; jinak by reálně hrozilo, že cizinec bude ve smyslu usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, v rozporu se svými ústavně zaručenými právy, omezen na svobodu, ačkoliv deklarovaného účelu zajištění nejspíš nelze dosáhnout. Taková situace by zřejmě nastala například v případě zajištění cizince za účelem předání do Maďarska, ačkoliv zajištěný cizinec přišel ze Srbska. Již jen na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2016, č. j. 5 Azs 195/2016 - 22, je pravděpodobné, že předání cizince do této země nebude možné. Pokud by snad správní orgán dospěl k závěru, že předání je možné, bylo by na místě, aby tento závěr výslovně vysvětlil, a to již v rozhodnutí o zajištění za účelem předání. V případě většiny ostatních členských zemí Evropské unie však nelze říct, že by zřejmě, či alespoň pravděpodobně trpěly systémovými nedostatky.

[11] V této souvislosti je třeba připomenout, že v právu Evropské unie platí i nadále zásada vzájemné důvěry, jakkoliv otřesená v důsledku migrační krize. V posudku ze dne 18. 12. 2014, č. 2/13, Soudní dvůr Evropské unie vymezil, že „[...] *zásada vzájemné důvěry členských států má v unijním právu zásadní význam vzhledem k tomu, že umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic. Tato zásada přitom zejména v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva ukládá každému z těchto států, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává (v tomto smyslu viz rozsudky N. S. a další, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 78 až 80, a Melloni, EU:C:2013:107, body 37 a 63). Při uplatňování unijního práva tak mohou být členské státy povinny na základě unijního práva předpokládat dodržování základních práv ze strany ostatních členských států, takže nejen že nemohou od jiného členského státu požadovat vyšší vnitrostátní úroveň ochrany základních práv, než jakou zaručuje unijní právo, ale nemohou ani – až na výjimečné případy – ověřovat, zda tento jiný členský stát skutečně v konkrétním případě dodržel základní práva zaručená Unií. [...] Pokud by EÚLP – tím, že by Unie a členské státy podle ní měly být považovány za Smluvní strany nejen v jejich vztazích s těmi Smluvními stranami, které nejsou členskými státy Unie, ale také v jejich vztazích mezi sebou, a to i tehdy, řídí-li se tyto vztahy unijním právem – vyžadovala, aby členský stát ověřil, zda jiný členský stát dodržuje základní práva, přestože musí podle unijního práva panovat mezi těmito členskými státy vzájemná důvěra, mohla by být přistoupením ohrožena rovnováha, na níž je Unie založena, a autonomie unijního práva.“*

[12] Přitom v rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011, ve spojených věcech zn. C-411/10 a C-493/10, Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že „[z] *přezkumu předpisů tvořících společný evropský azylový systém vyplývá, že tento systém byl koncipován v kontextu umožňujícím předpokládat, že všechny státy, které se na něm podílejí, ať jde o členské státy nebo*

třetí státy, dodržují základní práva, včetně práv, jejichž základem je Ženevská úmluva a protokol z roku 1967, jakož i EÚLP, a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat.“ Soudní dvůr pouze uvedl, že na otázku, zda členský stát dodržuje základní práva, nelze pohlížet jako by se jednalo o nevyvratitelnou domněnku. Lze tedy dovodit, že se jedná o vyvratitelnou domněnku, přičemž v případě většiny členských zemí tato domněnka nebyla vyvrácena. To se podle čtvrtého senátu týká i zemí, do kterých měl být vydán stěžovatel v nyní posuzované věci, tj. Dánska, Holandska, Švýcarska, Německa nebo Itálie. Do poslední uvedené země byl ostatně stěžovatel předán, jak vyplývá z evidenční karty žadatele (čl. 15 spisu Nejvyššího správního soudu).

[13] Přesto, druhý senát dovodil, že správní orgány jsou povinny podrobit i tyto země podrobnému zkoumání z hlediska čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Taková povinnost podle čtvrtého senátu vede k nadbytečnému zatěžování správních orgánů, které tak často v krátkosti řízení o zajištění ani nejsou schopny spolehlivého posouzení této otázky. Přitom jak již čtvrtý senát vyložil, pro účely zachování svobody pohybu ani pro naplnění povinnosti podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení to v tomto typu řízení není třeba. Tím spíše toho není třeba ani pro účely druhým senátem zmíněného čl. 27 dublinského nařízení (či spíše čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, neboť čl. 27 dublinského nařízení se nevztahuje na zajišťovací řízení).

[14] Podle čtvrtého senátu proto není důvod v řízení o zajištění za účelem předání a priori nedůvěřovat azylovým systémům a podmínkám v jiných členských zemích Evropské unie, které dosud české správní orgány či soudy v jiných řízeních neshledaly jako problematické a požadovat, aby správní orgány v každém jednotlivém případě již v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání podle § 129 zákona o pobytu cizinců z vlastní úřední povinnosti řešily otázkou, zda bude možné přemístit cizince do jiného členského státu z hlediska důvodů specifikovaných v čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení.

[15] Vzhledem k tomu, že druhý senát dospěl v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č.j. 2 Azs 6/2017 - 19, k opačnému závěru, čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá rozšířenému senátu věc st touto otázkou: Je správní orgán povinen zabývat se z vlastní úřední povinnosti, v každém jednotlivém případě již v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání podle § 129 zákona o pobytu cizinců otázkou, zda bude možné přemístit cizince do členského státu z hlediska důvodů specifikovaných v čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států?

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné. Rozšířený senát bude o věci rozhodovat ve složení JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci řízení mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení (§ 8 odst. 1, odst. 5 s. ř. s.). Ve stejné lhůtě se

pokračování

dále mohou účastníci řízení vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 28. června 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu