



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **V. S. K.**, zast. JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 1788/60, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2018, č. j. 6 A 160/2018 - 89,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla výrokem I. podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba, jíž se domáhal, aby městský soud žalovanému uložil vydat rozhodnutí o bezodkladném přemístění stěžovatele do Chorvatské republiky za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a výrokem II. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Předmětem sporu je otázka, zda po vydání rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, podle něhož je podaná žádost nepřipustná, řízení o udělení mezinárodní ochrany se zastavuje a určuje se stát příslušný k posouzení podané žádosti, je žalovaný povinen vydat další rozhodnutí, na jehož základě by bylo provedeno přemístění (transfer) žadatele do příslušného členského státu Evropské unie.

[3] Stěžovatel je občanem Ruské federace. Dne 15. 2. 2016 byl Chorvatskou republikou na základě evropského zatýkacího rozkazu předán do České republiky. Dne 25. 5. 2016 Ruská federace požádala o jeho vydání; do současné doby se nachází v předběžné vazbě. Dne 28. 12. 2017 podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutím ze dne 28. 2. 2018, č. j. OAM-193/LE-P07-ZA15-2017, žalovaný rozhodl, že žádost stěžovatele je podle § 10a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), nepřipustná, řízení o udělení mezinárodní ochrany se podle § 25 písm. i) zákona o azylu zastavuje a státem příslušným k posouzení podané žádosti je podle 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“), Chorvatská republika.

[4] Stěžovatel v Chorvatské republice požádal o udělení mezinárodní ochrany již ve dnech 24. 9. 2013 a 29. 12. 2014, přičemž obě žádosti byly zamítnuty. Chorvatská republika je tak státem příslušným k posouzení žádosti podané dne 28. 12. 2017 podle čl. 3 odst. 2 prvního pododstavce nařízení Dublin III a je povinna přijmout stěžovatele zpět podle čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení Dublin III. O příslušnosti Chorvatské republiky k posouzení žádosti není mezi účastníky sporu. Chorvatská republika zároveň přípisem ze dne 13. 2. 2018 souhlasila s přijetím stěžovatele zpět.

[5] Podle § 8 písm. b) zákona o azylu žalovaný *určuje stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie příslušný k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané na území*, podle písmene c) téhož ustanovení *rozhoduje v řízení o předání do příslušného státu*.

[6] V posuzovaném případě dospěl městský soud k závěru, že žalovaný postupoval podle § 8 písm. b) zákona o azylu, neboť stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. V rozhodnutí ze dne 28. 2. 2018 zároveň uvedl podrobnosti o provedení přemístění (transferu) stěžovatele do Chorvatské republiky. V této souvislosti žalovaný postupuje podle čl. 29 nařízení Dublin III. Lhůta 6 měsíců podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III počala běžet dne 13. 2. 2018, následně byla v souladu s odstavcem 2 téhož článku prodloužena do 12. 2. 2019 s tím, že po marném uplynutí lhůty se příslušným k posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany stane dožadující členský stát (tedy Česká republika).

[7] Postup podle § 8 písm. c) zákona o azylu se týká žadatelů, kteří podali žádost v jiném členském státě, a tento stát je povinen vzít žadatele zpět z důvodu své příslušnosti k posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jelikož toto ustanovení na stěžovatele nedopadá a zákon o azylu neupravuje jiné řízení o předání, resp. přemístění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, není žalovaný povinen (ani oprávněn) vydat rozhodnutí o přemístění stěžovatele do Chorvatské republiky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

pokračování

[8] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhl jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že žalovaný není povinen (ani oprávněn) vydat rozhodnutí o přemístění stěžovatele do Chorvatské republiky. Žalovaný měl o jeho přemístění rozhodnout. Odkazuje na poučení rozhodnutí ze dne 28. 2. 2018, podle něhož se přemístění z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu provede, jakmile je to z praktického hlediska možné. K přemístění by tedy mělo dojít bez dalšího, a to nejvýše v řádu několika málo týdnů; žádných dalších úkonů stěžovatele není zapotřebí. Ostatně relativně častý je případ žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, kteří se přemístění do příslušného státu brání s odkazem na čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

[10] Nesouhlasí s právním posouzením městského soudu, podle něhož žalovaný není povinen (ani oprávněn) vydat rozhodnutí o přemístění stěžovatele do Chorvatské republiky, jelikož řízení podle § 8 písm. c) zákona o azylu na posuzovaný případ nedopadá a jiné řízení o předání, resp. přemístění žadatele o udělení mezinárodní ochrany zákon o azylu neupravuje. Povinnost (a oprávnění) žalovaného rozhodnout o přemístění stěžovatele dovozuje z § 8 písm. c) a § 87 odst. 7 zákona o azylu a z nařízení Dublin III. Omezovat rozhodování o přemístění pouze na některé situace, resp. určitý okruh žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, nemá oporu v zákoně; ostatním žadatelům by tím bylo zasahováno do práva na azyl podle čl. 18 Listiny základních práv EU.

[11] Kasační stížnost považuje za přijatelnou. Situace obdobná posuzovanému případu nebyla judikaturou NSS doposud řešena. V důsledku jeho nepřemístění do Chorvatské republiky pravděpodobně dojde ke zmaření jeho snahy o získání mezinárodní ochrany, neboť přemístění lze realizovat jen do 12. 2. 2019. Naléhavou potřebu svého přemístění spatřuje rovněž v problémech spojených s trestním řízením a vězeňským systémem v Ruské federaci. Napadeným rozsudkem bylo zasaženo do jeho právního postavení, neboť je mu v důsledku neumožnění přemístění do Chorvatské republiky upíráno právo na projednání jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost je nedůvodná a navrhl její zamítnutí.

[13] Stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech. Žalovaný postupoval v souladu s čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III. O možnosti prodloužení lhůty k provedení přemístění byl stěžovatel poučen. O prodloužení lhůty byly informovány Chorvatská republika, Krajské státní zastupitelství v Brně i Krajský soud v Brně. Lhůta k přemístění stěžovatele doposud neuplynula. Rozhodování o jeho vydání do Ruské federace je předmětem extradičního řízení. Ve zbytku žalovaný odkázal na svá vyjádření v řízení před městským soudem k návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 16. 10. 2018 a k žalobě ze dne 26. 10. 2018.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] 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 v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda 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 není důvodná.

[15] Předmětem sporu je namítaná nečinnost žalovaného. V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu poskytuje soud ochranu proti nečinnosti, která spočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Jádrem sporu je tak otázka, zda po vydání rozhodnutí ze dne 28. 2. 2018 měl žalovaný povinnost vydat ještě další rozhodnutí, na jehož základě by bylo provedeno přemístění (transfer) stěžovatele do příslušného členského státu EU. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takovou tvrzenou povinnost žalovaný nemá.

[16] Soud předem dalšího posouzení konstatuje, že přijatelnost kasační stížnosti podle § 104a odst. 1 s. ř. s. neposuzoval, jelikož pro nepřijatelnost lze odmítnout pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského (městského) soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 - 69, č. 3181/2015 Sb. NSS; citované ustanovení v zásadě odpovídá § 2 odst. 15 zákona o azylu, ve znění účinném od 1. 5. 2013 do 17. 12. 2015, na nějž rozšířený senát odkazuje). Jádrem případu, který rozšířený senát posuzoval, se sice netýkalo žaloby na ochranu proti nečinnosti, jeho závěr je však i pro takový případ použitelný, a to s ohledem na judikaturu NSS (srov. rozsudek ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63), která byla potvrzena v citovaném usnesení rozšířeného senátu (viz odstavec 20) i v odlišném stanovisku soudce JUDr. Zdeňka Kühna k tomuto usnesení (viz odstavec 6), a na rozhodovací praxi NSS (např. rozsudky ze dne 8. 11. 2012, č. j. 7 Ans 16/2012 - 33; ze dne 27. 8. 2013, č. j. 1 Ans 11/2013 - 51 a ze dne 21. 12. 2017, č. j. 10 Azs 202/2017 - 52).

[17] Stěžovatel se žalobou domáhal, aby městský soud žalovanému uložil vydat rozhodnutí o jeho bezodkladném přemístění do Chorvatské republiky za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V této souvislosti kasační soud připomíná, že žaloba proti nečinnosti není univerzálním prostředkem ochrany proti nečinnosti správního orgánu, omezuje se totiž jen na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a osvědčení. Proti jiné nečinnosti správního orgánu se lze domáhat ochrany zásahovou žalobou (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, odstavce 19 až 21).

[18] Kasační soud nepřehlédl, že stěžovatel postavil žalobní tvrzení na skutečnosti, že nedošlo k jeho faktickému přemístění (transferu) do Chorvatské republiky. Z obsahu žaloby je však zřejmé, že tím pouze zdůvodňoval nečinnost žalovaného, která měla spočívat v nevydání rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí o přemístění (viz odstavec IV. žaloby). S žalobním návrhem si proto neprotiřečí. Tomuto závěru svědčí rovněž obsah kasační stížnosti, v jejíž převážné a stěžejní části polemizuje se závěrem městského soudu o tom, že rozhodnutí, jehož vydání se domáhá, nemá žalovaný povinnost vydat.

pokračování

[19] Působnost žalovaného v postupech podle nařízení Dublin III odráží § 8 písm. b) a c) zákona o azylu. Toto ustanovení je důsledkem změny zákona o azylu provedené zákonem č. 314/2015 Sb., jejímž účelem bylo zpřesnění zákonného vymezení působnosti žalovaného (srov. zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., část první, k bodu 26). Podle zákona o azylu účinného od 1. 2. 2005 do 17. 12. 2015 (tj. do nabytí účinnosti novely provedené zákonem č. 314/2015 Sb.) odrážel působnost žalovaného v postupech podle 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 (tzv. „nařízení Dublin II“), resp. od 1. 1. 2014 podle nařízení Dublin III, pouze § 8 písm. b), podle něhož byl žalovaný příslušný *k určení členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany* (citované znění bylo účinné od 1. 1. 2011; dílčí odlišnosti předcházejících znění nejsou pro posuzovaný případ podstatné).

[20] Z uvedeného plyne, že řízení podle § 8 písm. b) a c) zákona o azylu spolu úzce souvisí. Obě totiž pouze odrážejí řízení podle nařízení Dublin III, jejichž výsledkem je rozhodnutí o přemístění (viz především čl. 26 odst. 1 a čl. 27 odst. 1). Tomu odpovídá i adaptace nařízení Dublin III provedená do zákona o azylu.

[21] Podle § 8 písm. b) zákona o azylu žalovaný *určuje stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie příslušný k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané na území*. Mezi účastníky není sporu o tom, že výsledkem řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle citovaného ustanovení je rozhodnutí žalovaného o nepřípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany, o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany a o určení státu příslušného k posouzení podané žádosti. Uvedené plyne i z důvodové zprávy k novele zákona o azylu provedené zákonem č. 314/2015 Sb. (srov. zvláštní část důvodové zprávy, část první, k bodu 26).

[22] Podle § 8 písm. c) zákona o azylu žalovaný *rozhoduje v řízení o předání do příslušného státu*. Řízení o předání do příslušného státu vymezuje § 2 odst. 1 písm. d) zákona o azylu, podle něž se jím rozumí *řízení, jehož výsledkem je určení státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, který je povinen přijmout zpět cizince vzhledem ke své příslušnosti k posouzení cizincem podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany*. Zároveň podle § 11 odst. 2 zákona o azylu *řízení o předání do příslušného státu podle § 2 odst. 1 písm. d) se zahajuje z moci úřední. Ministerstvo rozhodne o předání do příslušného státu podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. b)*.

[23] Z uvedeného plyne, že rovněž výsledkem řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 8 písm. c) zákona o azylu je rozhodnutí žalovaného o nepřípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany, o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany a o určení státu příslušného k posouzení podané žádosti. I v tomto případě je za posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany odpovědný jiný členský stát a žadateli je zajištěno požádat o soudní přezkum správního rozhodnutí [srov. zvláštní část důvodové zprávy, část první, k bodu 30; k soudnímu přezkumu srov. § 32 zákona o azylu ve spojení s § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu]. Stejněmu závěru svědčí i rozhodovací praxe NSS, která takovéto rozhodnutí považuje za rozhodnutí, jímž se končí řízení o předání do příslušného státu podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o azylu (explicitně viz rozsudek ze dne 9. 11. 2016, č. j. 1

Azs 246/2016 - 27, především srov. odstavce 1 a 35). Ostatně právě tento případ se týkal žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který se přemístění do příslušného státu bránil s odkazem na čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III, tedy situace, na níž se stěžovatel odvolával.

[24] Rozhodnutí, jimiž se končí řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 8 písm. b) a c) zákona o azylu, jsou rozhodnutími o přemístění ve smyslu nařízení Dublin III. Navazuje na ně pouze faktické provedení transferu spojené s nezbytnými administrativními úkony (např. vzájemná komunikace mezi dožadujícím a příslušným členským státem); žádné rozhodnutí o tomto transferu žalovaný nevydává. Při transferu žalovaný postupuje též podle § 87 odst. 7 zákona o azylu, na nějž stěžovatel odkazuje, avšak z něhož povinnost žalovaného vydat rozhodnutí o transferu dovodit nelze. Totéž platí též o poučení uvedeném v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2018.

[25] Pro posuzovanou věc proto odlišení mezi řízením podle § 8 písm. b) a c) zákona o azylu není relevantní. V obou případech je výsledkem řízení rozhodnutí o přemístění, na které jiné rozhodnutí nenavazuje. Ostatně ani stěžovatel neodkázal na žádné ustanovení zákona o azylu nebo nařízení Dublin III, které by vydání navazujícího rozhodnutí o transferu předpokládalo. Navzdory tomu, že nelze přisvědčit implicitní úvaze městského soudu, že by výsledkem řízení podle § 8 písm. c) zákona o azylu bylo rozhodnutí, jehož se stěžovatel domáhá, závěr jeho rozsudku ob stojí. Základní podmínkou úspěšnosti žaloby proti nečinnosti správního orgánu totiž je, že nečinnost v době vydání rozsudku krajského (městského) soudu trvá (viz rozsudek ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 - 107). Jelikož se stěžovatel žalobou ze dne 1. 10. 2018 domáhal vydání rozhodnutí o přemístění, jímž je rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2018, č. j. OAM-193/LE-P07-ZA15-2017, které nabylo právní moci dne 16. 3. 2018 (ve správním spisu je založeno na č. l. 70 až 75), není tato podmínka splněna.

[26] Nad rámec rozhodovacích důvodů soud uvádí, že námitka stěžovatele, podle níž by mu nepřemístěním do Chorvatské republiky bylo upřeno právo na věcné posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany a tím zasaženo do jeho práva na azyl, je lichá. Podle čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III totiž platí, že nedojde-li k přemístění žadatele ve lhůtě předvídané tímto ustanovením, stane se státem příslušným k posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany dožadující členský stát. Jestliže tedy žalovaný tuto lhůtu prodloužil do 12. 2. 2019 (viz odst. III vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 26. 10. 2018), resp. do 13. 2. 2019 (viz odst. III vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 7. 1. 2019), stane se v případě, že stěžovatel nebude do Chorvatské republiky přemístěn, po jejím uplynutí státem příslušným k posouzení žádosti podané dne 28. 12. 2017 Česká republika. Lhůta jednoho roku podle čl. 29 odst. 1 a 2 nařízení Dublin III uplyne dne 13. 2. 2019.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

pokračování

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[29] Stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud vydal předběžné opatření následujícího obsahu: „*Ministru spravedlnosti ČR se ukládá, aby se zdržel vydání rozhodnutí o předání navrhovatele do Ruské federace, a to do doby než nabude právní moci rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany příslušnými chorvatskými úřady*“. O tomto návrhu soud nerozhodoval, neboť bez prodlení ve věci činil procesní úkony a o kasační stížnosti věcně rozhodl, čímž odpadl důvod návrhu. V této souvislosti soud připomíná, že předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným (§ 38 odst. 4 věta druhá s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[30] Bez bližšího zkoumání návrhu na vydání předběžného opatření, který byl soudu doručen dne 21. 12. 2018, lze nad rámec rozhodovacích důvodů uvést, že by návrhu nebylo možné vyhovět již z toho důvodu, že před podáním návrhu ministr spravedlnosti rozhodnutím ze dne 18. 10. 2018, č. j. MSP-721/2015-MOT-T/115, povolil vydání stěžovatele do Ruské federace. Vykonatelnost tohoto rozhodnutí byla odložena usnesením Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 3505/18, do rozhodnutí o podané ústavní stížnosti (usnesení je založeno mezi č. l. 83 a 84 spisu městského soudu). Soudu je z úřední činnosti známo, že o podané ústavní stížnosti nebylo doposud rozhodnuto.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu