

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **H. H. A.,** zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy,** se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 10. 2017, č. j. KRPA-337201-25/ČJ-2017-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 A 122/2017 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

IV. Odměna advokáta Mgr. Jindřicha Lechovského za zastupování v řízení o kasační stížnosti se určuje částkou 8228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce společně s dalšími cizinci cestoval automobilem s bulharskou poznávací značkou do Německa. Dne 17. 9. 2017 bylo vozidlo zastaveno policejní hlídkou na území České republiky. Při kontrole se žalobce nemohl prokázat platným dokladem totožnosti,

proto byl předveden na policejní oddělení, kde bylo zjištěno, že se jedná o cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v roce 2017 v Rumunsku. Žalobce byl proto zajištěn dle § 129 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"), za účelem předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, č. 604/2013, 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 „dublinské nařízení") na dobu 30 dní. Jelikož původní doba zajištění nepostačovala k vyřízení předání, rozhodla žalovaná výše označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí") o prodloužení zajištění na dobu dalších 30 dnů.

[2] Žalobu proti napadenému rozhodnutí Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud" a „napadený rozsudek") zamítl. V odůvodnění uvedl, že hlavní námitka žalobce se týkala nepřípustnosti jeho předání do Rumunska v rámci dublinského řízení. Městský soud v této souvislosti konstatoval, že rozhodnutí o zajištění cizince je citelným zásahem do jeho práva na osobní svobodu, konečné rozhodnutí o předání žalobce dle dublinského nařízení je však činěno až rozhodnutím Ministerstva vnitra o přemístění ve smyslu čl. 26 a čl. 27 odst. 1 dublinského nařízení. Posouzení systémových nedostatků azylového řízení ve státě, kam má být cizinec předán, je tak předmětem zejména rozhodnutí o přemístění žalobce. Městský soud nezpochybnil, že případné systémové nedostatky azylových řízení v jiných členských státech mají být posuzovány již v řízení o zajištění cizince, není však možné po správním orgánu požadovat, aby takové posouzení odpovídalo kvalitativním požadavkům kladeným na řízení o přemístění cizince dle dublinského nařízení.

[3] Žalovaná provedla hodnocení Rumunska a jeho azylového systému, přičemž vycházela z obecně známých informací o tomto státě. Rumunsko zhodnotila jako demokratickou a ekonomicky standardní zemi s fungujícím právním systémem spojeným s dodržováním práv žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Městský soud v této souvislosti odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr"), ze které plyne, že společný evropský azylový systém byl koncipován na předpokladu (vyvratitelné domněnce), že všechny státy, které se na něm podílejí, dodržují základní práva a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat. Přestože bylo posouzení provedené žalovanou stručné, považoval je městský soud za dostatečné. Žalovaná tak dostála své povinnosti provést alespoň stručnou úvahu o stavu rumunského azylového systému. Žalobce nepředložil důkaz, kterým by prokazoval systémové nedostatky ani neuvedl, že by mu ve vycestování bránila nějaká překážka nebo hrozilo nebezpečí v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU"). Žalobcem namítané problémy pramenící ze špatné koordinace rumunského práva sociálního zabezpečení a rumunského azylového práva městský soud nepokládal za tak zásadního charakteru, aby je bylo možné považovat za systémové nedostatky bránící předání do tohoto státu.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy vady správního řízení.

[5] Stěžovatel namítá, že Rumunsko není schopné zabezpečit řádný průběh azylového řízení z důvodu systematických (zřejmě mínil „systémových“) nedostatků. Městský soud se s touto argumentací vypořádal pouze konstatováním, že stěžovatelem uváděné problémy nejsou takového charakteru, aby mohly být považovány za systémové nedostatky bránící předání. Stěžovatel proto opětovně uvádí, že nedostatky rumunského azylového systému způsobují, že žadatelé a následně i držitelé mezinárodní ochrany nemohou řádným způsobem využívat záchranné sítě rumunského práva sociálního zabezpečení. Rumunské orgány sociálního zabezpečení mnohdy vyžadují pro uplatnění nároků na jednotlivé sociální benefity doklady, které si žadatelé nejsou schopni obstarat. Problematické jsou i integrační programy, které by měly zajistit adaptaci v rumunské společnosti. Neexistuje koordinovaný program, který by zabezpečoval efektivní výuku rumunštiny, neboť není k dispozici dostatek učitelů rumunštiny, kteří by byli schopni výuky v cizím jazyce. Žadatelé i držitelé mezinárodní ochrany se rovněž setkávají s diskriminací a nedostatkem potřebné nápomoci ze strany státních orgánů. Čelí často nepřekonatelným překážkám při obstarání různých sociálních benefitů. Většina rumunských úředníků s nimi odmítá jednat na stejné úrovni jako s rumunskými občany, ačkoliv pro takové rozlišování nejsou dány zákonné podmínky. Rumunský azylový systém je celkově pomalý, neefektivní a není schopný účinně využívat evropských zdrojů financování, proto neexistuje záruka, že by stěžovateli v případě předání bylo poskytnuto dostatečné ubytování, výuka rumunského jazyka nutná k základní integraci do společnosti, jakož i úhrada zdravotní péče. Stěžovateli proto hrozí špatné materiální podmínky v azylovém řízení i po případném přiznání mezinárodní ochrany, které nezabezpečí ani základní stravu, lékařskou péči a ubytování. Předání do Rumunska je tudíž pro rozpor s čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení nemožné, a proto je nepřípustné i samotné zajištění za účelem předání.

[6] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. 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 stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

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

[9] Po ověření formálních náležitostí kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil, zda se v řízení projeví změna, kterou přinesla novelizace zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších

předpisů, a další související zákony, s účinností od 15. 8. 2017 a která činí postup soudu v řízení závislým na tom, zda zajištění stále trvá, resp. na následné aktivitě správního orgánu. Novelizovaný § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců stanoví, že *[v] případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.* Z citovaného ustanovení je patrné, že zákonodárce uložil správnímu orgánu (Policii České republiky) povinnost výslovně informovat soud o ukončení zajištění cizince. Za takové situace Nejvyšší správní soud vychází z údajů, které má ke dni rozhodnutí k dispozici. Pokud správní orgán nesdělí informaci o ukončení zajištění, soud předpokládá, že zajištění cizince stále trvá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 10 Azs 251/2017 - 20, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). V posuzované věci Nejvyšší správní soud neobdržel od žalované informaci o ukončení zajištění stěžovatele, proto přistoupil k věcnému posouzení.

[10] Nejvyšší správní soud si je vědom řízení probíhajícího před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 Azs 73/2017, kterému 4. senát zdejšího soudu předložil k rozhodnutí následující otázku: „*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 č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů otázkou, zda bude možné přemístit cizince do členského státu z hlediska důvodů specifikovaných v čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013?*“ Rozšířený senát se tedy má vyslovit k tomu, zda každé jednotlivé rozhodnutí o zajištění (prodloužení zajištění) musí obsahovat úvahu správního orgánu o stavu azylového systému státu, kam může být zajištěný cizinec rozhodnutím Ministerstva vnitra předán. V posuzovaném případě žalovaná tuto úvahu v napadeném rozhodnutí učinila, proto je předmětem sporu pouze otázka rozsahu, v jakém se měla žalovaná situací v Rumunsku zabývat. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nepokládal za nutné řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušit a vyčkat do okamžiku rozhodnutí rozšířeného senátu v citované věci.

[11] Spornou otázkou je tedy rozsah a kvalita posouzení stavu rumunského azylového systému na základě čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, kterou provedla žalovaná v napadeném rozhodnutí pro potřeby řízení o prodloužení zajištění cizince dle § 129 zákona o pobytu cizinců. 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. lépe 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 stanoví: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podroben nelidskému či ponižujícímu trestu anebo zacházení.*“

[12] Při výkladu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení je nutné respektovat zásadu vzájemné důvěry, která vychází z práva EU. V posudku ze dne 18. 12. 2014, č. 2/13, zabývajícím se možností přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Soudní dvůr vyslovil, 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.*“ Společný evropský azylový systém byl koncipován na předpokladu, že všechny státy, které se na něm podílejí, dodržují základní práva, a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat. Pouze závažná porušení ze strany příslušného státu mohou vést k tomu, že členskému státu, ve kterém byla podána žádost o azyl, by bylo zabráněno v přemístění žadatele do prvně uvedeného státu [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, č. C‑411/10 a C‑493/1, ve věci N. S. a dalších, ve kterém tento obecný závěr Soudní dvůr vyslovil ještě za účinnosti nařízení Rady ze dne 18. února 2003, č. 343/2003 (tzv. Dublin II.), avšak aplikovatelný je i za současné právní úpravy].

[13] Zkoumáním stavu azylového systému jiného členského státu v řízení o zajištění se zabýval již Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 Azs 31/2017 – 54, uvedl: „*V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné připomenout povahu samotného řízení o zajištění, které je z časového hlediska velmi krátké, neboť žalovaná o případném zajištění cizince musí rozhodnout do 48 hodin od prvotního omezení na svobodě. V takové situaci nepochybně nelze po žalované spravedlivě žádat, aby otázku existence systémových nedostatků vyřešila zevrubně a detailně. Podle Nejvyššího správního soudu je žalovaná povinná zhodnotit zejména skutečnosti, které jsou jí známé z úřední činnosti či vyplývající z rozhodovací praxe soudů, skutečnosti obecně známé a případné okolnosti konkrétně zmíněné zajišťovaným cizincem. Z těchto hledisek je nezbytné vždy učinit úvahu, zda není předání do konkrétního členského státu vzhledem ke stavu jeho azylového systému a priori vyloučené.* (...) *Nejvyšší správní soud doplňuje, že teprve v následném řízení o předání se zevrubně ověří, zda je předání cizince do jiného členského státu skutečně realizovatelné.*“ Deklarace systémových nedostatků ve vztahu k určitému členskému státu Evropské unie může připadat v úvahu pouze tam, kde je z okolností nutně známých zjišťujícímu orgánu jednoznačné, že dotyčný cizinec nemůže být v souladu s cíly dublinského nařízení zajištěn za účelem předání do tohoto členského státu, protože takové předání by bylo v rozporu s lidsko-právními standardy sdílenými všemi členskými státy Evropské unie (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 Azs 96/2017 – 87).

[14] Stěžovatel se v posuzované věci bránil žalobou proti rozhodnutí o prodloužení zajištění. K povaze tohoto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 - 124, publ. pod č. 2936/2013 Sb. NSS, v němž

konstatoval, že „[r]*ozhodnutí o prodloužení zajištění je nutno chápat jako rozhodnutí obsahově navazující na rozhodnutí o zajištění. Cizinec je s předchozím rozhodnutím o zajištění i s obsahem spisového materiálu detailně seznámen, proto není nezbytné okolnosti týkající se vydání rozhodnutí o zajištění při rozhodování o prodloužení délky zajištění detailně znovu popisovat; postačí stručné shrnutí dosavadního průběhu řízení a uvedení důvodů, pro které byl cizinec původně zajištěn. Za nezměněných skutkových okolností budou důvody pro trvání zajištění zpravidla shodné, jako byly důvody popsané v prvém rozhodnutí o zajištění cizince, proto na něj postačí v odůvodnění v podrobnostech odkázat a není nutno opětovně zevrubně popisovat důvody dle § 124 odst. 1 zákona, které správní orgán přiměly k tak zásadnímu opatření, jakým je zajištění cizince.*“ Ačkoli v citované věci šlo o zajištění cizince dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (nikoli dle § 129 téhož zákona) lze konstatovat, že nároky na odůvodnění uvážení o prodloužení zajištění jsou v obou typových situacích obdobné a váží se zejména na aktualizaci skutkových okolností a s tím spojené zevrubné vylíčení potřeby prodloužení doby zajištění (srov. již citovaný rozsudek č. j. 1 Azs 96/2017 – 87).

[15] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shrnuje, že v řízení o prodloužení zajištění cizince nelze po žalované rozumně požadovat, aby prováděla rozsáhlé dokazování s cílem podrobně zjistit situaci v zemi, kam má být cizinec předán. Tato povinnost leží zejména na Ministerstvu vnitra, které závazně rozhoduje o samotném předání. Žalovaná v řízení o prodloužení zajištění musí vycházet zejména z původního rozhodnutí o zajištění (v důsledku návaznosti těchto řízení) a také z obecně známých skutečností o stavu a případných nedostatcích azylového systému dané země, z poznatků ze své úřední činnosti a také z výpovědí zajištěných cizinců. V posuzovaném případě stěžovatel při podání vysvětlení dne 17. 9. 2017 nesdělil, že by měl jakékoliv výhrady k některým členským státům v otázce jejich azylového systému. Důvodem jeho vycestování s cílem dostat se do Německa a tam požádat o azyl byly špatné ekonomické podmínky v zemi původu. Jelikož stěžovatel žádné výhrady či obavy nesdělil, vycházela žalovaná především z poznatků získaných ze své úřední činnosti, ze kterých plynulo, že rumunský azylový systém netrpí závažnými systémovými nedostatky, které by předání vylučovaly. Rovněž z obecně známých skutečností nelze dovozovat, že by Rumunsko nebylo schopné zajistit adekvátní podmínky žadatelům o azyl (jak tomu bylo v minulých letech například v případě Řecka, které v důsledku významného nárůstu přicházejících žadatelů o mezinárodní ochranu nebylo schopno zajistit řádný průběh azylového řízení). Odůvodnění napadeného rozhodnutí je poměrně stručné, nicméně žalovaná popsala, jak rumunský azylový systém (a situaci v Rumunsku obecně) posoudila a závažné systémové nedostatky neshledala. Vzhledem k získaným informacím a charakteru řízení o prodloužení zajištění lze takové odůvodnění pokládat za dostačující.

[16] Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že námitky uplatněné stěžovatelem, podpořené zprávou *Migrant Integration Center Brasov-Romania* z roku 2016 přiloženou k žalobě (která však stav v Rumunsku nelíčí natolik kriticky, jak to činí stěžovatel), nasvědčují tomu, že rumunský azylový systém není dokonalý a jsou v něm oblasti, které lze zlepšit. To však platí pro prakticky jakýkoli stát EU, jen v různé míře. Tyto nedostatky (i kdyby podstatná část z nich byla skutečně prokázána) nelze ovšem ani náznakem pokládat ve světle výše uvedené judikatury Soudního dvora za tak zásadního charakteru, aby je bylo možné posoudit jako systémové nedostatky, nesoucí s sebou riziko nelidského či ponižujícího zacházení pro žadatele o mezinárodní ochranu.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšná žalovaná vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdila a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by jí nějaké náklady vznikly, proto jí právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

[19] Městský soud ustanovil usnesením ze dne 3. 10. 2017, č. j. 4 A 108/2017 – 19, zástupcem stěžovatele Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta. V takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 9 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci náleží za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti odměna za dva úkony právní služby podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V prvé řadě jde o písemné podání ve věci samé - kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a dále o poradu s klientem (stěžovatelem), kterou ustanovený zástupce doložil písemným potvrzením [§ 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží ustanovenému zástupci odměna ve výši 3100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), dohromady 6800 Kč. Ustanovený zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka odměny zvyšuje o částku odpovídající dani, kterou je z odměny povinen odvést, tj. o 1428 Kč. Výše celkové odměny ustanoveného zástupce proto činí 8228 Kč. Uvedené částka bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 21. března 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu