ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Barbary Pořízkové, Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Karla Šimky a Aleše Roztočila 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, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2017, č. j. KRPA-13064-24/ČJ-2017-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2017, č. j. 4 A 4/2017 - 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 4.114 Kč, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Jádro sporu a dosavadní průběh řízení

[1] Předmětem sporu v projednávané věci je otázka, zda má správní orgán povinnost v rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie (dále také „členský stát“), provést alespoň stručnou úvahu o

existenci systémových nedostatků azylového řízení ve státě, do kterého má být cizinec předán.

[2] Shora uvedeným rozhodnutím žalovaná zajistila dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), žalobce za účelem předání podle 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 „nařízení Dublin III" či „dublinské nařízení"), a to na dobu třiceti dnů.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel") kontaktoval příslušníky žalované dne 10. 1. 2017 na Wilsonově nádraží v Praze poté, co přicestoval vlakem z Německa. Sdělil jim, 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 stěžovatel, coby nežádoucí osoba, nebo osoba představující bezpečnostní riziko, nesmí vstoupit do Schengenského prostoru.

[4] Vzhledem k uvedeným skutečnostem žalovaná stěžovatele podle § 27 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, dne 10. 1. 2017 zajistila. Uvedla, že se stěžovatel podle vlastního vyjádření dostal na území Evropy, resp. 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, Nizozemí, Německu a také jinde, již si však nepamatuje, kde to bylo. Žalovaná poukázala na čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení Dublin III a uvedla, že výpisem ze systému EURODAC zjistila, že stěžovatel 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 Nizozemí a naposledy dne 19. 9. 2016 opět v Německu. S ohledem na všechny uvedené skutečnosti dovodila, že hrozí vážné nebezpečí jeho útěku, a dne 11. 1. 2017 rozhodla o jeho o zajištění dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Mírnější zvláštní opatření ve smyslu § 123b uvedeného zákona nemohla být v daném případě dostačující ani proveditelná. Konstatovala, že nemůže dopustit, aby se na území České republiky neoprávněně pohybovaly osoby, aniž by byla známa jejich pravá totožnost a trestní minulost. Poukázala na § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a stanovila dobu trvání zajištění v délce 30 dnů, a to s ohledem na předpokládanou složitost přípravy předání, resp. žádostí o přijetí příslušný členský stát, tedy Dánsko, Nizozemí, Švýcarsko nebo Německo.

[5] Městský soud v zamítavém rozsudku konstatoval, že žalovaná byla povinna postupovat podle čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení Dublin III a předat stěžovatele do státu příslušného k posouzení jeho žádosti o azyl. V době rozhodnutí o zajištění však ještě nebylo zřejmé, který z více shora uvedených států je příslušný k jeho přijetí, a žalovaná se proto v napadeném rozhodnutí nezabývala přijatelností předání do uvedených zemí ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Toto posouzení však provedla v rozhodnutí o povinnosti stěžovatele vycestovat podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které vydala současně s žalobou napadeným rozhodnutím o zajištění. Žalovaná dospěla k závěru, že Německo, Nizozemsko, Dánsko i Švýcarsko jsou země, které se zavázaly sdílet hodnoty uznávané Evropskou unií, a není tedy důvod se domnívat, že by stěžovatel mohl být jakkoli ohrožen. Městský soud považoval uvedené posouzení za dostačující.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] V kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvody ve smyslu § 103 písm. a) a d) s. ř. s. Namítal, že žalovaná posouzení ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III měla učinit v žalobou napadeném rozhodnutí z úřední povinnosti, a to ve vztahu ke všem členským státům, které hypoteticky připadaly v úvahu jako státy, kam může být stěžovatel následně předán. Poukázal na rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 164, ze kterého dovodil, že i v rozhodnutí o zajištění za účelem předání podle § 129 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 usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, a uvedl, že správní orgán není povinen vypořádat se s absencí systémových nedostatků jen v případě, že v řízení byly doloženy určité překážky. V opačném případě by mohlo dojít k takovým excesům, jako je zajištění za účelem předání do Řecka, což je principiálně nepřijatelné. Vysvětlil, že v souvislosti s tzv. migrační krizí dochází v některých státech k poměrně rychlým změnám, a bez dalšího proto nelze předpokládat, že všechny evropské státy, kromě Řecka, jsou bezpečné. Ke shodným závěrům dospěl NSS v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 Azs 6/2017 – 19, ze kterého stěžovatel v kasační stížnosti obsáhle cituje. Žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a mělo být pro tuto vadu městským soudem zrušeno.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu

III.1. Důvody postoupení

[7] Předkládající čtvrtý senát uvedl, že dle usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 79/2010 - 150 má správní orgán povinnost zabývat se 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. Kvalitativní požadavky na posouzení možných překážek předání nemohou být v rozhodnutí o zajištění za účelem předání stejně náročné jako v rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, popřípadě v rozhodnutí, že podle čl. 3 nařízení Dublin III je státem příslušným k posouzení žádosti jiný členský stát. Požadavky, které vymezil druhý senát v rozsudku č. j. 2 Azs 6/2017 - 19, již překračují míru, která je nezbytná k ochraně osobní svobody, a to na úkor naplnění účelu 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 nařízení Dublin III (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."

[9] Podle předkládajícího senátu nelze bez dalšího na rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání aplikovat úvahy, které NSS učinil v rozsudku č. j. 1 Azs 248/2014 - 27. Předně čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III správním orgánům přímo neukládá povinnost posoudit v konkrétním řízení, zda azylový systém či podmínky přijetí žadatelů v přebírající členské zemi nejsou stiženy 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. Je třeba připustit, že v případech, kdy je zřejmé či pravděpodobné, že přebírající země nedostatky v azylovém řízení trpí, 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 rozšířeného senátu č. j. 7 As 79/2010 - 150 v rozporu se svými ústavně zaručenými právy omezen na svobodě, ačkoliv deklarovaného účelu zajištění nejspíš nelze dosáhnout. Taková situace by zřejmě nastala při zajištění cizince za účelem jeho předání do Maďarska, ačkoliv zajištěný cizinec přišel ze Srbska. Již jen na základě rozsudku NSS 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.

[10] 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, 2/13, Soudní dvůr Evropské unie vymezil, že „[z]*ásada 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.*"

[11] V rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011, ve spojených věcech 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 také 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 týká i zemí, do kterých měl být vydán stěžovatel v nyní posuzované věci, tj. Dánska, Nizozemí, Švýcarska, Německa nebo Itálie. Do posledně uvedené země byl ostatně již v mezidobí předán, jak vyplývá z evidenční karty žadatele (č. listu 15 spisu Nejvyššího správního soudu).

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

[13] Není proto účelné *a priori* nedůvěřovat azylovým systémům a podmínkám v jiných členských zemích, 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 otázku, zda bude možné přemístit cizince do jiného členského státu z hlediska důvodů specifikovaných v čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení.

III.2. Vyjádření žalované k postoupení věci

[14] Žalovaná se zcela ztotožňuje s právním názorem předkládajícího senátu. Řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání nelze směšovat s řízením o předání cizince zpět do příslušného státu pro účely posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Jedná se o dvě různá řízení, v rámci kterých vystupují odlišné správní orgány. Rozhodnutí, zda a do jaké země bude cizinec předán, je ve smyslu § 8 písm. b) a c) zákona o azylu na Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo"). To je příslušné k vedení řízení o předání, přičemž závěr o předání je podroben samostatnému přezkumu. Policie je za splnění předpokladů uvedených v § 129 zákona o pobytu cizinců oprávněna přistoupit k omezení osobní svobody jednotlivce. Její úlohou není, aby se v tomto řízení zabývala otázkou, jaká země je příslušná k přijetí žadatele o mezinárodní ochranu, natož otázkou, zda netrpí systémovými nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Nutno připomenout, že policie musí ukončit řízení o zajištění do 48 hodin od okamžiku, co byl cizinec zbaven osobní svobody. V tomto časovém rozmezí není policie schopna získat dostatek informací o azylových systémech členských zemí, kam může být zajištěný cizinec předán. I když z daktyloskopického systému EURODAC zjistí, zda a v jakých státech cizinec žádal o udělení mezinárodní ochrany, není tato informace rozhodná pro konečné posouzení, která země je k posouzení žádosti příslušná. V projednávané věci sám stěžovatel nevěděl, v jakých všech státech se pohyboval. I když bylo

zjištěno, že o mezinárodní ochranu požádal v Německu, Švýcarsku, Dánsku a Nizozemí, odpovědným státem k posouzení žádosti byla nakonec určena Itálie.

[15] Žalovaná považuje za nadbytečné zabývat se otázkou kvality azylových řízení v zemích, které dodržují vysoký standard ochrany lidských práv a u nichž ani z aktuálních informací žádné pochybnosti v tomto smyslu nevyplývají.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[16] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Projednávaná věc se dotýká evropského práva, konkrétně čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Čtvrtý senát nezpochybňuje aplikaci tohoto nařízení jako takového. Odchýlit se chce od závěrů, které vyslovil druhý senát v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 Azs 6/2017 – 19, tj. povinnosti správního orgánu v každém rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu výslovně provést z úřední povinnosti úvahu o existenci systémových nedostatků azylového řízení ve státě, do něhož má být cizinec předán.

[17] Spornou tedy není otázka samotného užití a výkladu dublinského nařízení. Sporným je obsah odůvodnění rozhodnutí správního orgánu o zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu, tedy otázka vnitrostátního procesního práva. Pravomoc rozhodnout o této otázce má rozšířený senát. Současně je splněna i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu, protože posouzení sporné právní otázky je potřebné pro rozhodnutí předkládajícího senátu o projednávané věci.

IV.2. Právní názor rozšířeného senátu

[18] Otázkou, zda lze vůbec rozhodnout o zajištění cizince za situace, kdy zákonný účel zajištění nebude pravděpodobně možné uskutečnit, se již rozšířený senát zabýval v usnesení č. j. 7 As 79/2010 – 150. Při svých úvahách vycházel ze základního předpokladu, že zajištění jednotlivce představuje citelný zásah do jednoho z jeho nejvýznamnějších základních práv. I za splnění zákonem stanovených podmínek je proto zajištění možné jen za předpokladu, že účel, pro který je určitá osoba omezena na osobní svobodě, bude naplněn. Nebude-li možné zákonný účel naplnit, je správní orgán naopak povinen cizince neprodleně propustit na svobodu. Výslovně konstatoval, 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*.“

[19] Od svých již dříve vyslovených závěrů nemá rozšířený senát žádný racionální důvod se odchýlit. Aplikováno na projednávanou věc to znamená, že stěžovatel by nemohl být předán do členského státu určeného podle čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III v případě, existovaly-li by závažné důvody se domnívat, že v tomto státě dochází k 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 EU (čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení).

[20] Rozhoduje-li správní orgán o zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu, je povinen i přes poměrně krátkou dobu (žalovaná o případném zajištění cizince musí rozhodnout do 48 hodin od prvotního omezení na svobodě) se s ohledem na naplnění účelu zajištění a možnou dobu trvání omezení osobní svobody zabývat z úřední povinnosti otázkou faktické a právní uskutečnitelnosti takového předání, tj. i otázkou případných systémových nedostatků azylového řízení ve státě, do kterého má být cizinec předán.

[21] Právě uvedené nicméně nelze chápat tak, že by správní orgány musely v každém jednotlivém rozhodnutí o zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců výslovně zdůvodňovat, zda ve státě (státech), kam má být cizinec předán, k těmto nedostatkům v rámci azylového řízení dochází či nedochází. Pokud účastník řízení systémové nedostatky v řízení o zajištění nenamítal a správní orgán poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k takovým nedostatkům ve státě předání nedochází, případně o nich nepanují ani důvodné pochybnosti, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění rozhodnutí výslovně uváděl (obdobně ve vztahu k nicotnosti viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 12/2003 - 48, č. 319/2004 Sb. NSS, či ve vztahu k prekluzi práva vyměřit daň rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2009, č. j. 1 Afs 33/2009 - 124).

[22] Evropský azylový systém je vystavěn na zásadě vzájemné důvěry a vyvratitelné domněnce, že každý členský stát je bezpečnou zemí [srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. 12. 2011, C‑411/10 a C‑493/10, ve věci *N. S. a dalších*, jenž je v zásadě aplikovatelný i za současné právní úpravy]. K tomu Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí ze dne 22. 3. 2016, č. j. 9 Azs 27/2016 – 37, uvedl, že „[m]o*žnost vyvrácení domněnky nicméně neznamená, že jakékoli porušení základního práva určitým členským státem se automaticky dotýká povinnosti členských států dodržovat pravidla pro určení příslušnosti k posouzení žádosti a že do tohoto určitého státu nelze žadatele přemístit (body 82 až 85). Je tomu tak pouze tehdy, kdy je třeba vážně se obávat, že dochází k systematickým nedostatkům azylového řízení a podmínek příjmu žadatelů v příslušném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení (bod 86)*“.

[23] Tak tomu může být při závažných excesech, nárazových či naopak dlouhotrvajících nedostatcích v azylovém systému či v případě, že s ohledem na konkrétní okolnosti hrozí riziko nelidského či ponižujícího zacházení již samotným přemístěním žadatele. V rozsudku ze dne 16. 2. 2017, C-578/16 PPU - *C. K. a další*, Soudní dvůr zdůraznil, že s absolutní povahou zákazu nelidského a ponižujícího zacházení je neslučitelné, aby členské státy mohly odhlédnout od skutečného a prokázaného rizika nelidského či ponižujícího zacházení žadatele o azyl pod záminkou, že nevyplývá ze systémového nedostatku v příslušném členském státě. Připustil, že i přemístění žadatele o azyl, jehož zdravotní stav je obzvláště

závažný, může pro něj samo o sobě s sebou nést skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv EU, a to bez ohledu na kvalitu přijetí a péči dostupnou v členském státě příslušném pro posouzení jeho žádosti. Zdůraznil, že takový výklad *„plně respektuje zásadu vzájemné důvěry, jelikož se zdaleka nedotýká existence domněnky respektování základních práv každým členským státem, a zajišťuje, že výjimečné situace budou členskými státy řádně zohledněny. Ostatně pokud by členský stát provedl přemístění žadatele o azyl za takových okolností, nelidské či ponižující zacházení, které by z toho vyplývalo, by nebylo přímo nebo nepřímo přičitatelné orgánům příslušného členského státu, ale pouze prvně uvedenému členskému státu*“.

[24] S ohledem na zásadu vzájemné důvěry členských států, má správní orgán povinnost otázku systémových nedostatků výslovně v rozhodnutí o zajištění vypořádat i bez námitky pouze tehdy, dospěje-li sám k závěru, že takové nedostatky ve státě, kam má být cizinec následně předán existují, případně jsou-li o jejich existenci důvodné pochybnosti. Pochybnosti mohou s ohledem na různorodost konkrétních případů vyvstávat z mnoha okolností a jejich existence proto nemůže být vázána jen na skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti.

[25] Zákonodárce svěřil pravomoc rozhodnout o určení státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu ministerstvu, nikoliv žalované [viz § 8 písm. b) a c) zákona o azylu]. Žalovaná má v rámci řízení o určení příslušnosti podle nařízení Dublin III pomocnou úlohu a jejím úkolem je při splnění zákonem stanovených podmínek zajistit osobu, která má být předána do příslušného členského státu (§ 129 zákona o pobytu cizinců). Jakkoliv tedy mají orgány policie pouze pomocnou úlohu, a proto neshromažďují takové podklady, jako ministerstvo, musí žalovaná při posuzování naplnění účelu zajištění vycházet z obecně známých skutečností o nedostatcích azylového systému dané země, z poznatků ze své úřední činnosti a také z výpovědí zajištěných cizinců. Ve sporných situacích je pak povinna si podklady potřebné pro posouzení této otázky vyžádat. Ke kvalitě podkladů lze odkázat na standard zpráv o situaci v zemi původu při posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany, ke kterému se NSS vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 105/2008 - 81, podle nějž musejí být *„v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné.*“ V opačném případě by totiž ve sporných případech nemohla učinit úvahu o tom, zda předání cizince do jiného členského státu bude fakticky proveditelné. V tomto důsledku by tak nebylo možné posoudit ani otázku nezbytnosti omezení cizince na jeho osobní svobodě, tj. samotný účel jeho zajištění.

[26] Pokud by stěžovatel uplatnil námitku systémových nedostatků vůči státu, do kterého má být předán v rámci řízení před správním orgánem, a správní orgán by se s takovouto námitkou v rozhodnutí o zajištění nevypořádal, bylo by jeho rozhodnutí zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Jakkoliv je dublinský systém založen na principu, že žadatel má právo na věcné posouzení své žádosti o udělení mezinárodní ochrany pouze v jednom členském státě EU, může žadatel takovou námitku uplatnit vůči všem státům, které vzhledem k okolnostem věci připadají v daný okamžik hypoteticky možné jako státy příslušné k jeho přijetí. V době zajišťování cizince totiž nemusí být ještě postaveno na jisto, do kterého z členských států bude cizinec následně předán.

[27] Bude-li otázka systémových nedostatků v azylovém řízení namítnuta poprvé až v žalobě proti rozhodnutí o zajištění, bude obecně platit, že krajský soud si v takovémto případě nejprve musí učinit úsudek o důvodnosti této námitky. Dospěje-li k závěru, že o existenci systémových nedostatků panují ve vztahu ke konkrétnímu případu důvodné pochybnosti, bude namístě rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Dospěje-li soud k závěru, že systémové nedostatky jsou v konkrétním případě skutečně naplněny, rozhodnutí správního orgánu zruší pro nezákonnost.

IV.3. *Aplikace na nyní projednávanou věc*

[28] Rozšířený senát výše uvedené závěry vztáhl na nyní posuzovanou věc. Protože v ní šlo o jedinou relevantní kasační námitku, posoudil v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu celou věc meritorně.

[29] Z obsahu správního spisu ověřil, že žalovaná výpisem ze systému EURODAC zjistila, že stěžovatel 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 Nizozemí a naposledy dne 19. 9. 2016 opět v Německu. Uvedla, že hrozí vážné nebezpečí jeho útěku, a dne 11. 1. 2017 rozhodla o jeho o zajištění dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Doba zajištění byla stanovena na 30 dnů s ohledem na skutečnost, že ministerstvo zahájilo řízení podle nařízení Dublin III a požádalo o přijetí zpět stěžovatele dožádané členské státy - Dánsko, Nizozemsko, Švýcarsko a Německo.

[30] Dne 2. 2. 2017 ministerstvo informovalo žalovanou, že dne 25. 1. 2017 obdrželo negativní odpověď ohledně zpětvzetí stěžovatele ze strany Německa, dne 27. 1. 2017 negativní odpověď Dánska a Švýcarska. V odpovědi Dánska a Švýcarska byla jako příslušný stát označena Itálie. Odpověď Dánska obsahovala navíc i souhlas Itálie s přijetím stěžovatele zpět. Na základě těchto informací (přestože v systému EURODAC shoda s italskými záznamy nalezena nebyla) ministerstvo zaslalo žádost o přijetí stěžovatele zpět Itálii, a požádalo proto žalovanou o prodloužení jeho zajištění.

[31] Zajištění bylo rozhodnutím žalované ze dne 6. 2. 2017 prodlouženo o dalších o 7 dnů s tím, že existuje reálný předpoklad předání stěžovatele do Itálie. Soudu je z úřední činnosti známo, že následovalo i další prodloužení zajištění, a to rozhodnutím ze dne 14. 2. 2017 o 34 dnů. Dne 16. 2. 2017 ministerstvo rozhodlo o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, a určilo, že státem příslušným k posouzení žádosti stěžovatele je Itálie, kam byl také stěžovatel následně přemístěn.

[32] Stěžovatel v řízení před správním orgánem nenamítal systémové nedostatky vůči žádnému z členských států (Německo, Dánsko, Švýcarsko, Nizozemí), které připadaly v době rozhodování o jeho zajištění hypoteticky jako státy předání v úvahu. Námitka konkrétních systémových nedostatků či nelidského a ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU nebyla uplatněna ani v řízení před městským soudem, ani v kasační stížnosti. V žalobě, resp. jejím doplnění stěžovatel v souvislosti s chybějícím posouzením namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Stejné důvody uplatnil i v kasační stížnosti.

[33] Povinnost žalované tuto otázku z úřední povinnosti výslovně v rozhodnutí o zajištění vypořádat rozšířený senát v projednávané věci neshledal.

[34] Z rozhodovací praxe správních soudů a správních orgánů ani z obecně dostupných informací nevyplývají žádné poznatky o tom, že by v Německu, Dánsku, Švýcarsku či Nizozemí docházelo k systémovým nedostatkům či alespoň pochybnostem o fungování azylového řízení ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. S ohledem na konkrétní okolnosti nelze ani dovodit, že by stěžovateli předáním do těchto států hrozilo nelidské či ponižující zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU, či že by žádosti o mezinárodní ochranu byly v těchto státech posuzovány v rozporu se zásadami azylového práva. Uvedené státy patří mezi vyspělé demokratické země s fungujícím právním systémem, které dodržují vysoký standard ochrany lidských práv. Všechny tyto členské státy jsou obecně považovány za bezpečné země.

[35] Shodné závěry vyplývají i z rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2017, č. j. KRPA-13064 - 25, založeného na l. č. 25 správního spisu, kterým byla stěžovateli uložena povinnost vycestovat dle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V tomto rozhodnutí žalovaná hodnotila, zda je vycestování do těchto států ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III možné. Uvedenému závěru svědčí i obsah kasační stížnosti, ve které stěžovatel žádné konkrétní nedostatky azylového řízení v těchto členských státech, či alespoň pochybnosti o jejich existenci neuvedl.

[36] Žalovaná proto nebyla v rozhodnutí o zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců povinna výslovně zdůvodňovat, zda v Německu, Dánsku, Švýcarsku a Nizozemí dochází či nedochází k systémovým nedostatkům v rámci azylového řízení. Neměla - li žalovaná tuto povinnost, nemůže být ani žalobou napadené rozhodnutí, které tuto úvahu neobsahovalo, zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. V tomto smyslu je proto nutné korigovat odůvodnění rozsudku městského soudu, který konstatoval, že v postupu žalované neshledal pochybení, neboť možnost předání stěžovatele do některého ze shora uvedených členských států, byla z hlediska existence systémových nedostatků dostatečně posouzena v rozhodnutí o povinnosti stěžovatele vycestovat, vydaném téhož dne jako žalobou napadené rozhodnutí.

[37] Pro úplnost rozšířený senát uvádí, že žaloba i kasační stížnost byly podány přede dnem 15. 8. 2017, v posuzované věci proto není použitelný § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ve znění novely provedené zákonem č. 222/2017 Sb., která nabyla účinnosti dne 15. 8. 2017 a podle kterého soud řízení o žalobě či kasační stížnosti zastaví, pokud je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, resp. před rozhodnutím soudu o kasační stížnosti (blíže viz např. rozsudky ze dne 26. 10. 2017, č. j. 10 Azs 272/2017 – 22, ze dne 13. 12. 2017, č. j. 1 Azs 378/2017 – 21, nebo ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 228/2017 – 24).

V. Shrnutí

[38] V rozhodnutí o zajištění cizince dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, za účelem jeho předání do jiného členského státu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 604/2013 („Dublin III“), se nemusí správní orgán vyslovit k otázce systémových nedostatků ve státě, kam má být cizinec předán,

jsou-li současně splněny tři předpoklady: taková námitka nebyla v řízení před správním orgánem vůbec uplatněna, správní orgán poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k systémovým nedostatkům ve státě předání nedochází, a o neexistenci takových nedostatků nejsou důvodné pochybnosti.

VI. Závěr a náklady řízení

[39] Z výše uvedených důvodů rozšířený senát kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého, 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalovaná měla ve věci plný úspěch, proto by ji soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak žalované žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly.

[40] Podle § 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s. zástupci, který byl stěžovateli ustanoven usnesením městského soudu ze dne 20. 1. 2017, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce provedl ve věci jeden úkon právní služby, sepsání kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Zástupci proto náleží mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Ustanovenému zástupci náleží 3.400 Kč a dále částka odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 4.114 Kč. Tato částka bude zástupci vyplacena z účtu NSS do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. dubna 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu