



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **F. S.**, zastoupen Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje**, se sídlem 30. dubna 1682/24, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2019, č. j. KRPT-161843-29/ČJ-2019-070022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 10. 2019, č. j. 59 A 3/2019 – 30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ladislavu Bártovi, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 3.400,- Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Napadeným rozsudkem Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2019, č. j. KRPT-161843-29/ČJ-2019-070022, jímž podle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) žalobce zajistil za účelem jeho 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 jen „dublínské nařízení“). Doba zajištění byla stanovena na 30 dnů. Jako stát příslušný k vyřízení žalobcovy žádosti o mezinárodní ochranu

žalovaný předběžně vyhodnotil Bulharsko, neboť podle otisků prstů bylo zjištěno, že tam již požádal o mezinárodní ochranu. Žalovaný rozhodl, že zajištění je možné, neboť předání do Bulharska nebrání v době rozhodování o zajištění žádná překážka.

[2] Žalobce v žalobě namítl, že žalovaný nesprávně vyhodnotil přípustnost účelu zajištění, kterým je jeho předání do Bulharska. Pokračování v řízení o mezinárodní ochraně v Bulharsku je nepřipustné, neboť Bulharsko není schopné zajistit řádný průběh azylového řízení a v řízení jsou dány systémové nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 věty druhé dublínského nařízení. Odkázal na zprávu organizace Country Report Bulgaria z února 2018, z níž mají vyplývat nedostatečná transpozice procedurální směrnice, nedostatky v zajištění tlumočnických a právních služeb pro žadatele, obecně negativní přístup k afghánským žadatelům, nedostatečné materiální podmínky v azylových centrech a nevěle samosprávných celků k usnadnění integrace osob, kterým byla udělena mezinárodní ochrana.

[3] Krajský soud žalobu zamítl, neboť v projednávané věci žalobce ani netvrdil, ani neprokázal, že by existovaly úřední dokumenty EU či Rady Evropy svědčící o systémových nedostatcích v řízení o mezinárodní ochraně a v podmínkách přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v Bulharsku, tedy o naplnění hypotézy čl. 3 odst. 2 věty druhé dublínského nařízení. Žalobce sám pobýval v bulharském uprchlickém táboře, avšak při podání vysvětlení žádné nelidské či ponižující zacházení, jehož by měl být obětí, nezmiňoval. Soud podotkl, že recentní judikatura českých správních soudů nepohlíží na Bulharsko jako na zemi s rizikem nelidského či ponižujícího zacházení v azylovém řízení (srov. např. rozsudek krajského soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 61 Az 1/2018 - 41, či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 1. 2018, č. j. 41 A 3/2018 - 32 ze dne 31. 1. 2018).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit [podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], a z důvodu jiné vady řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[5] Touto vadou byla faktická absence vyhodnocení možnosti předání stěžovatele do Bulharska s ohledem na čl. 3 odst. 2 dublínského nařízení, tedy otázky faktické a právní uskutečnitelnosti předání jako důvodu zajištění (k tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150). Stěžovatel především uvedl, že i navzdory revizi odmítavého stanoviska Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) k předávání žadatelů o mezinárodní ochranu do Bulharska stále existuje dostatek oficiálních podkladů prokazujících, že takové předání je nepřipustné. Odkázal přitom na statistiku dostupnou v Informační azylové databázi (AIDA) za rok 2018, dle které je v Bulharsku procentuální míra odmítnutí žádostí žadatelů z Afghánistánu 94 %, a takovou míru odmítnutí lze označit s odkazem na srovnání stejného údaje o žadatelích z Iráku za nepřiměřenou. Při posuzování možnosti zajistit cizince nelze čekat na vydání oficiálního stanoviska, která jsou navíc často zkreslená. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2016, č. j. 2 Azs 98/2016 – 35, stěžovatel uvedl, že žalovaný nebo krajský soud však mohli vypracovat vlastní samostatnou analýzu, která

by umožnila se dostatečně vypořádat s námitkami stěžovatele vůči azylovému systému v Bulharsku. Dále zopakoval výhrady vůči bulharskému azylovému systému obsažené již v žalobě, podle nichž je de facto nemožné mezinárodní ochranu získat, a to bez ohledu na konkrétní osobu žadatele. Odkázal na rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 1. 2015, č. j. 42 Az 6/2014 – 37, a Krajského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2015, č. j. 49 Az 56/2015 – 41, aplikující čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své předchozí vyjádření k žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí 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**.

[9] Příslušný správní orgán rozhodne o zajištění cizince za účelem jeho předání podle dublinského nařízení, pokud jsou splněny zákonné podmínky obsažené v § 129 zákona o pobytu cizinců. Naplnění těchto podmínek stěžovatel nerozporuje. Avšak jak správně namítl, k těmto podmínkám obsaženým v § 129 zákona o pobytu cizinců přistupuje ještě nutnost faktické a právní uskutečnitelnosti účelu zajištění, tedy předání cizince do příslušného členského státu. Jak uvedl rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a k ní se vztahující judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozsudky ze dne 18. 12. 1986 *Bozano proti Francii*, ze dne 25. 3. 1995 *Quinn proti Francii*, ze dne 25. 6. 1996 *Amuur proti Francii*, ze dne 5. 2. 2002 *Čonka a další proti Belgii*, ze dne 27. 11. 2003 *Shamsa proti Polsku*, ze dne 25. 1. 2005 *Singh proti České republice*, ze dne 27. 1. 2008 *Rashed proti České republice*, ze dne 12. 2. 2009 *Nolan a ostatní proti Rusku*, ze dne 19. 2. 2009 *A. a ostatní proti Spojenému království*) může zajištění nebo jiné zbavení osobní svobody cizince proběhnout jednak pouze v souladu s řízením stanoveným zákonem, přičemž tato právní úprava musí mít určitou kvalitu tak, aby jasně a předvídatelným způsobem vymezovala podmínky zajištění nebo jiného zbavení osobní svobody, a jednak toto zbavení osobní svobody musí sledovat Úmluvou vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizince na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání. Proto rozšířený senát uzavřel, 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 proto správní orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné.

[10] To pro příslušný správní orgán znamená povinnost v rámci rozhodování o zajištění předběžně posoudit, do jaké země (nebo zemí, pokud jich dle kritérií dublinského nařízení přichází v úvahu více) může přemístění proběhnout, a ve vztahu k těmto zemím předběžně posoudit, zda je alespoň potenciálně možné naplnit účel zajištění, tedy skutečně provést předání. Tomu by bránilo naplnění podmínek čl. 3 odst. 2 věty druhé dublinského nařízení, dle kterého

„[n]ení-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým 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.“

[11] Řízení o zajištění je přitom správním řízením, v němž má být účastníku z moci úřední uložena povinnost, proto je správní orgán podle § 50 odst. 3 správního řádu „*povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti, svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*“ Z toho důvodu se judikatura Nejvyššího správního soudu nejprve přikláněla k názoru, že případnou existencí systémových nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v zemi, kam má být cizinec předán, se správní orgán musí zabývat vždy z úřední povinnosti (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 – 27). Rozšířený senát však následně ve svém rozsudku ze dne 17. 4. 2018, č. j. 4 Azs 73/2017 – 29, č. 3773/2018 Sb. NSS, tento názor překonal.

[12] V tomto rozsudku rozšířený senát uvedl, že správní orgány mají povinnost otázku systémových nedostatků výslovně v rozhodnutí o zajištění vypořádat i bez námítky pouze tehdy, dospějí-li samy k závěru, že takové nedostatky ve státě, kam má být cizinec následně předán, existují, případně jsou-li o jejich existenci důvodně 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. Při posuzování naplnění účelu zajištění musí vycházet z obecně známých skutečností o nedostacích azylového systému dané země, z poznatků ze své úřední činnosti a také z výpovědí zajištěných cizinců. Ve sporných situacích je pak povinen si podklady potřebné pro posouzení této otázky vyžádat.

[13] Rozšířený senát v této souvislosti zdůraznil, že evropský azylový systém je vystavěn na zásadě vzájemné důvěry mezi členskými státy EU a vyvratitelné domněnce, podle které je každý členský stát bezpečnou zemí. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud ve svém nedávném rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 226/2019 – 26, podle judikatury Soudního dvora EU unijní právo spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je Unie založena, jak je uvedeno v článku 2 Smlouvy o Evropské unii, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. To znamená – a zároveň odůvodňuje – existenci vzájemné důvěry členských států v uznávání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty zakotvuje, jakož i v to, že jejich vnitrostátní právní řády mohou zajistit rovnocennou a účinnou ochranu základních práv uznaných v Listině základních práv EU, zejména v jejích člácích 1 a 4. Vzájemná důvěra mezi členskými státy má v unijním právu zásadní význam, neboť umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic. Tato zásada pak zejména v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva konkrétně každému z těchto států ukládá, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává (rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 19. 3. 2019, Jawo, C 163/17, body 80 a 81). V kontextu společného evropského azylového systému, a zejména dublinského nařízení, je proto třeba předpokládat, že zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu v každém členském státě splňuje požadavky Listiny základních práv EU a Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Tato domněnka je nicméně vyvratitelná (rozsudek velkého senátu Soudního dvora Jawo, 82 až 85).

[14] Jak soud zdůraznil ve svém rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 Azs 31/2017 - 54, jedná se o předběžné zjišťování existence překážek, které budou ještě zevrubně zkoumány v navazujícím řízení o předání vedeném Ministerstvem vnitra (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 Azs 31/2017 - 54).

[15] V projednávaném případě stěžovatel v rámci správního řízení zmínil, že v Bulharsku požádal o mezinárodní ochranu a pobýval tam v uprchlickém táboře, neuvedl však žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že v Bulharsku existují systémové nedostatky týkající se azylového řízení nebo podmínek pro přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu. Žalovaný se systémovými nedostatky azylového řízení v Bulharsku stručně zabýval na straně 4 a 7 napadeného rozhodnutí. Zmínil, že EU ani Rada Evropy nevydaly žádné závazné rozhodnutí, ve kterém by deklarovaly systémové nedostatky v Bulharsku. Bulharsko je členem EU, státní moc dodržuje právní předpisy a lidská práva a je schopna jejich dodržování zajistit i ze strany nestátních subjektů. Je považováno za bezpečnou zemi, která dodržuje minimální standardy ochrany lidských práv v rámci azylové procedury. Žalovaný si není vědom žádného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva či stanoviska UNHCR, ze kterých by vyplývalo, že v Bulharsku dochází k systémovým nedostatkům, pokud jde o řízení o mezinárodní ochraně a podmínky žadatelů.

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že takové zkoumání případných překážek předání cizince bylo dostatečné. Preciznost vypořádání této otázky pak odpovídá požadavkům nastíněným výše citovanou judikaturou, a to i s přihlédnutím k tomu, že stěžovatel v řízení před žalovaným žádné problémy s azylovým řízením či obecně ve vztahu ke svému pobytu v Bulharsku nenamítal. Nestěžoval si na nedostatky tlumočení při kontaktu s bulharskými úřady, na nedostatek právní pomoci, ani na špatné zacházení, nedostatek stravy či jiné nevyhovující podmínky. Tyto námitky uplatnil až v žalobě. Krajský soud se ve vypořádání stěžovatelových námitek odkázal na recentní judikaturu českých správních soudů, která nepohlíží na Bulharsko jako na zemi s rizikem nelidského či ponižujícího zacházení v azylovém řízení (srov. např. rozsudek krajského soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 61 Az 1/2018 - 41, či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 1. 2018, č. j. 41 A 3/2018 - 32 ze dne 31. 1. 2018). Systémové nedostatky krajský soud nezjistil. Krajský soud zhodnotil rozhodnutí žalovaného stručně, ale dle Nejvyššího správního soudu dostatečně. Posouzení pak odpovídá povaze rozhodnutí o zajištění ve smyslu citovaného rozsudku č. j. 4 Azs 31/2017 - 55, s tím, že se jedná pouze o posouzení předběžné (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 Azs 150/2019 - 19).

[17] Takový požadavek soud hodnotí jako logický. Obsahově totiž od správního orgánu rozhodujícího o zajištění nelze očekávat, že by v čase, který má k dispozici pro vydání rozhodnutí o zajištění, byl schopen provádět jakékoliv složitější zkoumání poměrů v příslušném členském státě. Soud se tedy neztotožňuje se stěžovatelem, že rešerši či analýzu o stavu bulharského azylového řízení mohl žalovaný provést sám. Pokud podrobnější rešerši neprovedl již žalovaný, nemohl tak následně učinit ani krajský soud, neboť dle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že nedostatky rozhodnutí zajišťujícího správního orgánu spočívající v nedostatečném zkoumání potenciální možnosti předání cizince ve vztahu k čl. 3 odst. 2 nemůže následně zhojit krajský soud (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 - 27). Soud však na druhou stranu přisvědčuje stěžovateli, že žalovaný při hodnocení nemusel nutně vycházet pouze z úředních dokumentů EU či Rady Evropy, jak implicitně vyplývá i z napadeného rozsudku.

[18] Soud na závěr dodává, že se systémovými nedostatky azylového řízení v Bulharsku zabýval mj. rovněž v usnesení ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 Azs 132/2017 - 45, dle kterého je zřejmé, že samotný obecně nižší standard humanitární ochrany a životních podmínek, v nichž se žadatelé v Bulharsku nacházejí (ve srovnání s nejvyspělejšími a nejbohatšími zeměmi EU), v žádném případě nezakládá systémové nedostatky. Jeho jednotlivé rysy, jak jsou popisovány ve zprávách některých organizací zabývajících se uprchlíky, neukazují na systémové nedostatky, nýbrž na výše zmíněný obecně v rámci měřítek prostoru EU nižší, avšak stále ještě dostačující standard ochrany žadatelů o mezinárodní ochranu. Tento závěr je tak v souladu se závěry rozsudků citovaných krajským soudem.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[21] Stěžovateli byl krajským soudem ustanoven zástupce Mgr. Ladislav Bárta, advokát, a to usnesením ze dne 22. 7. 2019, č. j. 59 A 3/2019 – 16. Hotové výdaje a odměnu ustanoveného zástupce platí stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Soud určil odměnu advokáta v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), částkou 3.100,- Kč za jeden úkon právní služby (písemné podání ve věci samé) a dále částkou 300 Kč, která představuje paušální náhradu hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Částka v celkové výši 3.400 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu