

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **H. B.,** zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje,** se sídlem Cejl 62b, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 3. 2016, č. j. KRPB-61443-34/ČJ-2016-060026-50A, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 5. 2016, č. j. 33 A 54/2016 - 36,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 5. 2016, č. j. 33 A 54/2016 - 36, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 30. 3. 2016, č. j. KRPB-61443-34/ČJ-2016-060026-50A **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku ve výši 16 456 Kč k rukám Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti

rozhodnutí žalované ze dne 30. 3. 2016, č. j. KRPB-61443-34/ČJ-2016-060026-50A (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto o prodloužení zajištění stěžovatele ve smyslu § 129 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to o 30 dnů, tj. do 11. 5. 2016, za účelem jeho předání do příslušného členského státu Evropské unie podle nařízeni Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 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“ nebo „dublinské nařízení“).

Stěžovatel v žalobě poukazoval zejména na čl. 3 odst. 2, druhou větu, dublinského nařízení, dle kterého přemístění žadatele do primárně příslušného členského státu brání existence závažných důvodů 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 čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie. Krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou stěžovatelovou námitku, že jeho zajištění (prodloužení zajištění) je nezákonné, neboť slouží nepřípustnému účelu – předání do Maďarska, v němž podle stěžovatele takové systematické nedostatky existují. Dovodil to i s ohledem na to, že Evropská unie na mezinárodním poli podniká razantní kroky k odklonění toku migrantů z tzv. balkánské cesty vedoucí přes Srbsko a Maďarsko dále do cílových zemí západní Evropy. Pokud jde o řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-695/15 o předběžné otázce Debreceni Közigazfatási és Minkaügyi Bíróság, o tom SDEU rozhodl rozsudkem ze dne 17. 3. 2016 tak, že nikterak nezpochybnil možnost vrácení žadatele o mezinárodní ochranu Maďarskem do jiného státu, který považuje za bezpečnou zemi (v daném případě Srbsko).

Překážku předání by snad podle krajského soudu mohla představovat neexistence účinného opravného prostředku proti předání cizince do země, již Maďarsko považuje za bezpečnou třetí zemi ve smyslu čl. 38 směrnice 2013/32/EU. To však stěžovatel neprokazuje, přičemž naopak sám připouští, že proti rozhodnutí Maďarska o žádosti o udělení mezinárodní ochrany lze brojit za použití opravných prostředků. Krátké lhůty pro jejich podání pak mohou samy jen stěží založit existenci systémových nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. K zásahu do práv cizince by mohlo dojít pouze za situace, pokud by byla lhůta stanovena natolik krátce, že by bylo podání opravného prostředku fakticky znemožněno a účinná ochrana by tak byla vyloučena. Dokazování obsahu cizí právní úpravy nepovažoval krajský soud za nezbytné.

Krajský soud uvedl, že je obeznámen s rozsudkem Krajského soudu v Praze, na nějž odkazoval stěžovatel; názor v něm vyslovený však není opřen o provedené dokazování a není pro krajský soud závazný. Naopak poukázal na názor Ústavního soudu uvedený v usnesení ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. III. ÚS 3561/15. Ačkoli usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti se zpravidla nevyznačují precedenční závazností, absentuje-li jiná relevantní judikatura či je takové judikatury pouze pomálu, mají kvaziprecedenční význam v tom smyslu, že tam nastíněný problém nezasahuje do ústavnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s."

Stěžovatel předně namítá, že krajský soud nedostatečně a nesprávně posoudil eventuální přípustnost účelu zajištění (prodloužení zajištění). Již v žalobě namítal, že jeho předání do Maďarska za účelem pokračování v řízení o mezinárodní ochraně právě v Maďarsku je nepřípustné, neboť Maďarsko není schopné zabezpečit řádný průběh azylového řízení a v maďarském azylovém řízení jsou přítomny systematické nedostatky, které činí vydání do Maďarska za účelem azylového řízení nepřípustným. Z tohoto důvodu je pak nepřípustné i samotné zajištění, pokud jeho účelem má být právě předání zajištěné osoby do Maďarska. Krajský soud však vypořádal stěžovatelovu námitku jen velmi zběžně a nikoliv úplně.

Údaji o počtu žádostí o azyl podaných v Maďarsku v roce 2015 se stěžovatel snažil osvětlit příčinu přijetí změn maďarské azylové legislativy, v jejichž důsledku je nyní v Maďarsku o žádostech o udělení azylu rozhodováno zcela automaticky zamítavě, případně jsou tato řízení z formálních důvodů zastavována. To se dle stěžovatele projevuje mj. ve skutečnosti, že Maďarsko bylo schopno během několika měsíců vyřídit desítky tisíc žádostí o udělení mezinárodní ochrany, přičemž dle stěžovatele je zjevné, že se tak stalo v podstatné většině případů zcela formálně a bez možnosti skutečného uplatnění práva na mezinárodní ochranu. Krajský soud se však tomuto stěžovatelovu žalobnímu argumentu věnoval velmi omezeně, když pouze uvedl, že stěžovatelem uvedené statistické údaje nemají žádnou vypovídací hodnotu ve vztahu k současné situaci. Ačkoli tedy stěžovatel poukazoval na zcela evidentní zlom v neustále menším počtu probíhajících azylových řízení, který již z logiky věci nemůže být způsoben pouhým poklesem počtu nových žadatelů o mezinárodní ochranu, krajský soud tento argument nijak nevypořádal a soustředil se na pouhé konstatování počtu azylových řízení v průběhu podzimu 2015, což by samo o sobě vskutku nemuselo být pro zákonnost rozhodnutí žalované relevantní. Předmětný argument však stěžovatel vznesl ve snaze prokázat změny v právní úpravě maďarské azylové procedury, což ovšem krajský soud nikterak nezohlednil a zatížil tak napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Dle stěžovatele krajský soud vycházel z mylného předpokladu, že podstatou žalobní námitky stěžovatele je nesouhlas s podmínkami v maďarských azylových centrech, které by měly pramenit z přeplněnosti těchto center nebo nevyhovujícího materiálního zázemí osob žádajících v Maďarsku o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel však měl na mysli nedostatky maďarské právní úpravy azylového řízení, pro které je de facto nemožné azyl získat nehledě na osobu žádajícího, jeho azylový příběh a další individuální okolnosti kteréhokoli žadatele o mezinárodní ochranu v Maďarsku. Krajský soud tak stěžovatelův žalobní bod nesprávně uchopil a s žalobními námitkami se vypořádal nedostatečně, čímž rovněž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Krajský soud se k aktuálnímu rozsudku SDEU C-695/15 vyjádřil tak, že tento rozsudek údajně nezpochybnil možnost vrácení do Srbska jako bezpečné třetí země. Stěžovatel připomíná, že předmětný rozsudek odpovídal na tři poměrně úzce vymezené otázky, a nelze z něj tedy možno činit další závěry než ty, které SDEU formuloval. Soudní dvůr se ani náznakem nevyslovil k tomu, zda maďarský institut vrácení do bezpečné třetí

země je slučitelný s evropským právem, ani k tomu, zda byl v případě předmětného pákistánského žadatele aplikován správně. Stěžovatel uvádí, že ani s odkazem na předmětný rozsudek nelze v žádném případě žalovanou jakkoli vyvinit z nezájmu o maďarskou právní úpravu a praxi. Ačkoli se jedná o cizí právo, nejde o žádnou exotickou destinaci, jejíž předpisy by bylo těžké získat, což ostatně doložil i stěžovatel, když zásadní předpisy přiložil i k samotné žalobě.

Stěžovatel dále poukazuje, že i s ohledem na odůvodnění uvedeného rozsudku SDEU je zřejmé, že aby Srbsko mohlo být považováno za bezpečnou třetí zemi, musí být splněna řada podmínek souvisejících s úrovní azylového řízení v Srbsku, přičemž tyto v žádném případě splněny nejsou. Zásadní výtky vzneslo i UNHCR, které přímo vyzvalo členské státy, aby azylanty do Srbska nevracely. Maďarsko však tuto výzvu od září 2015 nerespektuje, když tuto nepřípustnou praxi znovu obnovilo, což mimo jiné vede i k obecné nepřijatelnosti vrácení žadatelů o azyl do Maďarska. Maďarsko rozhodlo o tom, že Srbsko je bezpečnou zemí zcela automaticky, což je v naprostém rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2013/32/EU.

Zásadními vadami poté trpí i řízení ve věci nepřijatelnosti azylových žádostí; jedná se o extrémně zkrácená řízení, rozhodnutí má být učiněno do 15 dní a následné soudní řízení musí být učiněno v osmi dnech. Žalobu lze podat pouze ve lhůtě sedmi dní. Podle § 53 maďarského zákona č. 80/2007 v řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu nelze namítat nové skutečnosti. Proti rozhodnutí pak nejsou žádné další opravné prostředky přípustné. Maďarská právní úprava zachází zcela nepřijatelně rovněž s žadateli, kteří vzali zpět žádost o azyl nebo jejich azylové řízení bylo zastaveno z důvodu opuštění Maďarska, což je tedy i případ stěžovatele. V případě, že není do devíti měsíců podána žádost o pokračování v azylovém řízení, musí podat žadatel zcela novou žádost, jakožto žádost následnou. Taková žádost je pak odmítnuta jako nepřijatelná, pokud žadatel neuvede nové skutečnosti, bez ohledu na to, že původní žádost nebyla vyřízena meritorně. Kromě toho, mezi Maďarskem a Srbskem byl neformálně dohodnut denní limit osob vrácených do Srbska. V praxi Srbsko od ledna 2016 akceptuje pouhé dvě osoby týdně. Po odmítnutí žádosti o azyl je status těchto osob naprosto nejasný. Možnost vrácení do Srbska je zcela limitována; tyto osoby jsou tak drženy nepřijatelně dlouho v zajištění, ačkoliv je zřejmé, že účelu zajištění bude jen těžko dosaženo, a dochází tak k dalším nepřijatelným zásahům do jejich práv.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle kterého mohou krátké lhůty pro podání opravných prostředků jen těžko založit existenci systémových nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Stěžovatel připomíná plenární nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009, který posoudil sedmidenní lhůtu k podání žaloby v českém azylovém zákoně jako nepřiměřeně krátkou a protiústavní a proklamovanou soudní ochranu jako iluzorní. Není tak zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že stejně krátká lhůta v Maďarsku nemůže způsobit zásah do stěžovatelových práv. Stěžovatel kromě toho zdůrazňuje, že se v žalobě neomezil na pouhé proklamace, nýbrž navrhl provedení řady důkazů (zpráva z Human Rights Watch, zpráva Crossing boundaries, The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary vypracovaná ve spolupráci s European Council on Refugees and

Exiles a Asylum Information Database, či zpráva UNHCR Serbia As a Country of Asylum). S těmito důkazy se však krajský soud nijak nevypořádal.

Dále stěžovatel namítá, že mu není srozumitelný názor krajského soudu, dle kterého má být maďarská právní úprava nerozhodná pro předmětné řízení. Stěžovatel navíc s ohledem na absenci povinnosti soudu znát cizí právo k žalobě přiložil anglický překlad maďarského azylového zákona, jehož provedení navrhl, avšak soud se s tímto návrhem nevypořádal. Pokud soud na podporu svého názoru o přijatelnosti předání do Maďarska zmínil usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3561/15 ze dne 12. 1. 2016, stěžovatel trvá na tom, že se nejedná o meritorní rozhodnutí, a není závazné ani pro účastníky samotného řízení (nepodstavuje překážku *rei iudicatae*). Předmětné usnesení tak nehodnotí přijatelnost vydání do Maďarska, ale pouze to, zda byly obecnými soudy dostatečně vypořádány argumenty předmětného řízení.

Stěžovatel tak uzavírá, že se krajský soud s jeho argumentací vypořádal nedostatečně, nevypořádal se s navrženými důkazy a nesprávně vyhodnotil maďarskou právní úpravu jakožto přijatelnou za účelem vrácení stěžovatele do Maďarska. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že si je vědom rozhodnutí ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 Azs 127/2016 - 27, jímž byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku krajského soudu, jenž potvrdil rozhodnutí žalované o jeho zajištění ze dne 11. 3. 2016, č. j. KRPB-61443-19/ČJ-2016-060026-50A (zajištění bylo prodlouženo rozhodnutím žalované, jež bylo předmětem přezkumu v nyní napadeném rozsudku). Nutno upozornit, že v dané věci stěžovatel v kasační stížnosti namítal zcela odlišné skutečností a vůbec nenamítal systematické nedostatky v Maďarsku. S ohledem na přísnou dispoziční zásadu ovládající řízení před správními soudy se pak šestý senát systematickými nedostatky v Maďarsku nezabýval a napadené rozhodnutí shledal v souladu s právními předpisy.

Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že nedávno rozhodoval v obdobné věci, jako je nyní napadená věc, konkrétně v řízení vedeném pod sp. zn. 1 Azs 91/2016. Ačkoli se jednalo o jiného stěžovatele, tento stěžovatel byl zastoupen stejným advokátem jako stěžovatel v nyní projednávané věci, přičemž v kasační stížnosti byly uplatněny téměř totožné námitky. Nejvyšší správní soud s ohledem na zásadu jednotného rozhodování upozorňuje, že z předmětného rozhodnutí ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 – 27, v zásadních otázkách vycházel.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná rovněž na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je navíc natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu. Uvádí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či nedostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (*ratio decidendi*) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Povinností krajského soudu je přitom stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34). Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl (viz dále např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

Uvedené principy přezkoumatelnosti zdůrazněné ve vztahu k rozhodnutím správních soudů je třeba bezezbytku vztáhnout i na případy, kdy jsou přezkoumávána nikoliv jen soudní, ale i správní rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen skrze řádně odůvodněná, srozumitelná a určitá správní rozhodnutí se může účastník řízení účinně domáhat svých práv u nestranného soudu. Jinak vyjádřeno „jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrům správních orgánů lze vytýkat jejich nesprávnost“. Pokud pak správní rozhodnutí nedostojí vytčeným principům, například z toho důvodu, že z něj nevyplývá, jaký skutkový základ (skutková zjištění) vzal rozhodující správní orgán za svůj a jak jej následně právně hodnotil (jaké konkrétní právní normy na něj aplikoval), je třeba na takové rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nepřezkoumatelné. Byl to pak především rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, jež bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1566/2008, vyslovil názor, že „*z rozhodnutí odvolacího správního orgánu musí vyplývat nejen to, jak tento správní orgán naložil s odvolacími důvody, ale musí z něj i dostatečně srozumitelně vyplývat skutkový a právní závěr, na jehož základě bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno. Odvolací správní orgán je tedy povinen ve svém rozhodnutí objasnit rozhodující skutkové okolnosti projednávané věci a vymezit právní rámec (právní normy), v jehož mezích byl skutkový stav posuzován, a teprve po té je povinen řádně se vypořádat s odvolacími námitkami*“.

K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů a zároveň i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Pokud by totiž

sám přezkoumal nepřezkoumatelný rozsudek správního soudu či odvolacího správního orgánu, nutně by tak zatížil totožnou nepřezkoumatelností i své vlastní rozhodnutí. Toto nelze připustit. Z uvedeného je tedy zřejmé, že otázka přezkoumatelnosti předchozích soudních či správních rozhodnutí musí nutně předcházet právnímu posouzení věci samé (věcných námitek) a posuzující orgán (zde Nejvyšší správní soud) v tomto rozsahu není limitován dispoziční zásadou (srov. § 75 odst. 2, či § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, a to dílem proto, že se opomenul vypořádat se stěžovatelem navrženým důkazem, a dílem proto, že přezkoumal a potvrdil nepřezkoumatelné rozhodnutí žalované, jak bude pojednáno níže.

Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v tom, že krajský soud vypořádal jeho žalobní námitky co do systematických nedostatků maďarské azylové právní úpravy jen velmi zběžně a nikoliv úplně. Stěžovatel v žalobě upozorňoval na tyto systematické nedostatky poukazem na platnou maďarskou právní úpravu azylového řízení, její dopady na azylové řízení dokládal uvedením statistických údajů o počtu a způsobu vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu v Maďarsku z databáze Eurostat. Pokud krajský soud shledal starší statistické údaje nevypovídajícími ve vztahu k současné situaci, podle názoru stěžovatele nereflektoval pokles probíhajících azylových řízení, jakožto výsledek azylové politiky vykazující systematické nedostatky. Závěry soudu o snížení počtu žádostí z důvodů razantních kroků Evropské unie k odklonění toku migrantů z balkánské cesty, vedoucí přes Srbsko a Maďarsko dále do cílových zemí západní Evropy, stěžovatel nezpochybňoval. Snížení počtu žadatelů podle interpretace stěžovatele vypovídá výhradně o přijetí takové právní úpravy azylového řízení, jehož zřejmým a hlavním účelem je zabránit byť jen eventuální možnosti získat v Maďarsku mezinárodní ochranu.

Již ze samotné formulace této stěžovatelovy kasační námitky je zřejmé, že se ani on sám nedomnívá, že by rozsudek krajského soudu trpěl nedostatkem důvodů. Jejich skutečným obsahem je nesouhlas stěžovatele se způsobem vypořádání jeho žalobních námitek, nikoliv tvrzení, že by tak soud neučinil. Nesouhlas stěžovatele s právním názorem krajského soudu však nepůsobí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. I podle Nejvyššího správního soudu se krajský soud vypořádal se všemi uvedenými žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu zdůvodnil své závěry. To se týká jak otázky relevance statistických údajů, tak i stěžovatelem namítané judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

Krajský soud nicméně zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti z jiných důvodů. Stěžovatel v žalobě na podporu svých tvrzení ohledně azylově relevantní situace v Maďarsku a Srbsku poukazoval na různé dokumenty. I kdyby Nejvyšší správní soud připustil, že pouhý odkaz na určitý dokument ještě nepředstavuje důkazní návrh, stěžovatel explicitně navrhl provedení důkazu minimálně zprávou *„Crossing boundaries, The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary“*, vypracovanou ve spolupráci European Council od Refugees and Exiles a Asylum Information Database podle stavu k 1. 10. 2015, přičemž v žalobě v poznámce pod čarou uvedl, kde je tato zpráva dostupná i s komentářem. Stejně tak poukazoval na konkrétní

ustanovení maďarského azylového zákona, jenž k žalobě (v anglickém překladu) také přiložil.

Krajský soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. a ve smyslu § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatel nařízení jednání nepožadoval a soud neshledal v posuzované věci nařízení jednání jako nezbytné. Soud tudíž ani neprovedl stěžovatelem navržený důkaz předmětnou zprávou „*Crossing Boundaries (...)*“, aniž by však v odůvodnění svého rozsudku uvedl, proč nepovažoval provedení tohoto důkazu za nezbytné. Pouhá proklamace krajského soudu, že stěžovatelem tvrzené údaje a informace o této rozhodné skutečnosti (teda situaci v Maďarsku) ničeho nevypovídají, aniž by však své tvrzení jakkoli podložil a zdůvodnil, je zcela nedostačující. Zde je nutno poukázat na konstantní judikaturu Ústavního soudu k otázce tzv. opomenutého důkazu, podle níž zásadám spravedlivého procesu odpovídá nejen možnost účastníka řízení vyjádřit se k provedeným důkazům, nýbrž i navrhnout důkazy vlastní. Soud sice není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout a – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a k právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94, Sb. ÚS, sv. 3, s. 51, obdobně např. nález sp. zn. I. ÚS 549/2000, Sb. ÚS, sv. 22, s. 65, nález sp. zn. II. ÚS 663/2000, Sb. ÚS, sv. 22, s. 19, nález sp. zn. IV. ÚS 67/2000, Sb. ÚS, sv. 21, s. 153). Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ve smyslu judikatury Ústavního soudu nemůže namísto krajského soudu hodnotit nezbytnost provedení právě citovaného důkazu (viz nález ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, přístupný na http://nalus.usoud.cz).

Pokud jde o neprovedení důkazu maďarským azylovým zákonem, jejž stěžovatel předložil v anglickém překladu k žalobě, krajský soud zdůvodnil, že jej nepovažuje, stejně jako samotnou maďarskou úpravu, za relevantní pro projednávanou věc. Takový závěr nicméně neobstojí, neboť právě z maďarské právní úpravy bylo lze dovodit existenci nebo neexistenci stěžovatelem namítaných důvodů, proč nelze realizovat jeho předání do Maďarska. Nejvyšší správní soud níže toto své konstatování odůvodňuje podrobněji, protože s ním souvisí i důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalované.

Hlavní stěžovatelova kasační argumentace spočívá v tvrzené existenci systematických nedostatků maďarské azylové právní úpravy, které naplňují kritéria čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Pro tyto nedostatky nemá být předán k vyřízení své žádosti o mezinárodní ochranu do Maďarska a nemůže být proto za účelem takového předání ani zajištěn. Stejně jako kasační, tak i žalobní, argumentace stěžovatele směřovala jak k této právní úpravě samotné, tak k prokázání, že na jejím základě je v Maďarsku vyřizování žádostí o poskytnutí mezinárodní ochrany prováděno formalisticky a není tam reálná šance na poskytnutí mezinárodní ochrany. Současně není zajištěno naplnění požadavků spravedlivého procesu ve věcech mezinárodní ochrany, včetně možnosti opravných prostředků a reálně i soudního přezkumu. Na některé tyto nedostatky poukazoval v žalobě přímo, na další odkazem na zprávy nevládní organizace Human Rights Watch a Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III 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 *[e]xistují-li 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.* Čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen: „*Charta EU*“) poté stanoví, že *[n]ikdo nesmí být mučen nebo podroben nelidskému či ponižujícímu trestu anebo zacházení.*

Při posuzování otázky zákonnosti zajištění cizince za účelem předání do státu příslušného pro vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu je správní orgán povinen zahrnout do svých úvah i otázku faktické a právní uskutečnitelnosti takového předání. Stejné skutečnosti je pak povinen zkoumat i při rozhodování o prodloužení zajištění, neboť to je realizováno za stejným účelem. Musí se proto zabývat i tím, zda nejsou v případě státu, do nějž má být cizinec předán, naplněna kritéria podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III (tj. rovněž systematické nedostatky azylového řízení). Zajištění osoby totiž představuje významný zásah do jejích práv a svobod a může být realizováno nejen za podmínky, že to umožňuje zákon, ale také pouze v případě, že je to nezbytné k naplnění zákonem stanoveného účelu tohoto opatření.

Řízení o zajištění a stejně tak i řízení o prodloužení 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.*“ Případnou existencí systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v zemi, kam má být cizinec předán, se proto správní orgán musí zabývat vždy z úřední povinnosti.

Shodné závěry opakovaně vyslovil Nejvyšší správní soud v případě zajištění za účelem správního vyhoštění (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 Azs 5/2016 – 25, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 33/2013 - 35). Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, se stejné požadavky uplatní i na zajištění za účelem předání cizince po dle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III: *„[s]právní orgán* [...] *povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. [...] O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.*“ Tyto závěry proto plně dopadají i na posuzovanou věc.

Žalovaná se však v napadeném rozhodnutí o prodloužení zajištění ani předběžně nevypořádala s možnou překážkou realizace předání stěžovatele ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, tj. zda v Maďarsku neexistují závažné důvody domnívat se, že dochází k systematickým nedostatkům a) azylového řízení nebo b) podmínek přijetí žadatelů v Maďarsku, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání ve smyslu čl. 4 Charty. Vypořádání této otázky nevyplývá ani z kontextu napadeného rozhodnutí. Žalovaná ve svém rozhodnutí o prodloužení zajištění k otázce splnění podmínek pro zajištění za účelem předání do Maďarska uvádí: *„Účastník řízení bude předán do Maďarska, které se zavázalo sdílet hodnoty uznávané Evropskou unií. Jedná se o bezpečnou zemi, která dodržuje lidsko-právní úmluvy. Správní orgán nepředpokládá, že by mu navrácením právě do této země mohlo hrozit uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání nebo by mohlo být vycestování cizince v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Ani jmenovaný neuvedl žádné důvody, pro které by jeho návrat do Maďarska byl znemožněn. Správní orgán tak musí konstatovat, že stejné jako v době rozhodování o zajištění, tak i v době rozhodování o prodloužení zajištění, mu nejsou známy žádné překážky, které by bránily v předání účastníka řízení do země příslušné k posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany – do Maďarska.“* Z výše uvedeného vyplývá, že se žalovaná kritérii podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III zabývala jen zcela povšechně, v rovině obecného tvrzení o Maďarsku jakožto bezpečné zemi a v jejím rozhodnutí zcela absentuje jakékoli hodnocení systematických nedostatků dle uvedeného ustanovení. Žalovaná tímto nezákonným postupem zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, pročež měl krajský soud její rozhodnutí zrušit.

Problematičnost situace žadatelů o poskytnutí mezinárodní ochrany v Maďarsku je, i když jen v obecné rovině, všeobecně známou skutečností, Nejvyššímu správnímu soudu je pak z jeho rozhodovací činnosti v obdobných případech známo, že jak nevládní organizace, tak především Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, poukazují na skutečnosti, které by mohly nasvědčovat existenci závažných důvodů pro závěr o existenci systematických nedostatků maďarské azylové praxe. Rovněž v rozhodovací praxi soudů některých evropských zemí se již vyskytly případy, kdy byly ve vztahu k Maďarsku konstatovány systematické nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu Finska ze dne 20. dubna 2016 ve věci KHO:2016:53, dostupný na http://www.finlex.fi/fi/oikeus /kho/vuosikirjat/2016/201601503; obdobně rozsudek Rakouského spolkového správního soudního dvora ze dne 27. 8. 2015, ve věci W 125 2111611-1/7E).

Za této situace je zcela nezbytné, aby se žalovaná jako kompetentní správní orgán při rozhodování o zajištění, resp. prodloužení zajištění pro účely takového předání vždy znovu zabývala aktuální situací v zemi, do níž má být cizinec předán, a výslovně se vyjádřila k otázce realizovatelnosti předání z hlediska kritérií čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

V reakci na žalobní námitky stěžovatele se sice krajský soud pokusil sám vypořádat i se samotnou otázkou existence systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku, avšak zcela nedostatečně. Chybně vyhodnotil zejména potřebu zabývat se maďarskou právní úpravou azylového řízení, a to

nikoliv jako relevantní právní úpravou pro posouzení věci, ale pro zjištění stěžovatelem namítaného skutkového stavu - existence systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku. Pokud by tak učinil, mohl i při posuzování ostatních stěžovatelových tvrzení a jím navrhovaných důkazů dospět k odlišným závěrům. Činil by tak ovšem namísto žalované, která se touto otázkou v napadeném rozhodnutí sama dostatečně nezabývala.

Jakkoliv je v pravomoci soudů ve správním soudnictví ověřovat či doplňovat dokazování provedené dříve správními orgány (§ 77 odst. 2 s. ř. s.), není jejich úkolem (a nezřídka ani v jejich možnostech) namísto správních orgánů tento stav prvotně zjišťovat. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval například ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2015 č. j. 5 Afs 89/2013 – 29, *„[t]ěžiště dokazování má probíhat před správními orgány, přičemž není úlohou správních soudů provádět složitá dokazování a nahrazovat tak to, co měl již před nimi učinit správní orgán (...) Správnímu soudu přísluší v rámci soudního přezkoumání správního rozhodnutí posoudit, zda správní orgán provedl dokazování v potřebném rozsahu, tedy zda si opatřil dostatečné podklady pro rozhodnutí tak, aby mohl řádně usuzovat na skutkové i právní otázky, které pro své rozhodnutí potřebuje zodpovědět. Soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Úloha správního soudu je tak primárně přezkumná, v zásadě se nejedná o soud nalézací, byť je správní soud samozřejmě oprávněn v přiměřeném rozsahu doplnit dokazování provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).“* Obdobně podle rozsudku ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015 - 36, *„v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. má krajský soud běžně řešit, a to typicky prováděním důkazů, skutkové otázky, jež byly zkoumány ve správním řízení, jehož výsledek, tedy žalobou napadené správní rozhodnutí, přezkoumává. Dokazování před soudem se však má zásadně omezit na prověření toho, zda skutkové závěry ze správního řízení obstojí.“*

Uvedené závěry jsou plně aplikovatelné i v případech, kdy na základě požadavku plynoucího z čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, členské státy zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně. Navíc je třeba zohlednit, že v případě řízení o prodloužení zajištění za účelem předání ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III se nejedná o řízení, spadající do režimu čl. 46 odst. 3 citované směrnice.

Je tak evidentní, že rozhodnutí žalované trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tím, že krajský soud toto rozhodnutí přezkoumal a potvrdil je jako zákonné, nemůže napadený rozsudek obstát. Ten navíc trpí také nepřezkoumatelností pro opomenutí navrženého důkazu a neodůvodnění jeho neprovedení.

Poněvadž bylo shledáno, že rozhodnutí krajského soudu a rovněž rozhodnutí žalované trpí tak závažnými vadami, pro které musí být tato rozhodnutí zrušena, nezabýval se Nejvyšší správní soud dalšími kasačními námitkami ohledně nesprávného právního posouzení věci krajským soudem v předchozím řízení, neboť za nastíněné situace by to již nebylo neúčelné.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, s ohledem na zjištěné vady správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V něm je žalovaná vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná ve věci úspěch neměla, a proto je povinna zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Dušní 907/10, Praha 1.

Důvodně vynaložené náklady sestávají z odměny za zastupování a z náhrad výdajů zástupce stěžovatele.

Odměna za zastupování byla určena za čtyři úkony právní služby [tj. tři před krajským soudem: převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a sepis žaloby a repliky podle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky; jeden úkon před Nejvyšším správním soudem: sepis kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou praxí stěžovateli nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupce stěžovatele provedl již v rámci řízení před krajským soudem, a byl tak s věcí náležitě seznámen. Soud mu proto přiznal v souladu se sazbou mimosmluvní odměny 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 1200 Kč jako paušální náhradu výdajů s těmito úkony spojenými (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce je plátcem DPH, a proto mu v souladu s § 35 odst. 8 s. ř. s. soud odměnu zvýšil o 21 % DPH. Celková výše přiznané odměny činí 16 456 Kč.

Procesně neúspěšné žalované tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšnému stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 16 456 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

pokračování

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

V Brně dne 8. září 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu