ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **S. J.,** zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje,** se sídlem Cejl 62b, Brno, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 3. 2016, č. j. KRPB-61438-34/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 55/2016 – 34,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 5. 2016, č. j. 33 A 55/2016 - 34, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 30. 3. 2016, č. j. KRPB-61438-34/ČJ-2016-060026-50A, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. 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:

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Rozsudkem ze dne 11. 5. 2016, č. j. 33 A 55/2016 – 34, Krajský soud v Brně zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 30. 3. 2016, č. j. KRPB-61438-34/ČJ-2016-060026-50A, jímž bylo rozhodnuto o prodloužení zajištění žalobce ve smyslu § 129 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České

republiky, ve znění pozdějších předpisů (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 nařízení 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“).

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že prodloužení zajištění žalobce bylo provedeno v souladu se zákonem, neboť nebylo možné konstatovat, že by sloužilo nepřípustnému účelu, tedy předání osoby žalobce do Maďarska, v němž podle námitek žalobce existují zásadní nedostatky azylového systému. Krajský soud k tomuto hodnocení dospěl i s ohledem na skutečnost, 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 se jedná o řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-695/15, o předběžné otázce Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, pak o tomto již Soudní dvůr Evropské unie 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). Krajský soud na tomto základě konstatoval, že připouští-li maďarská právní úprava potenciální vrácení žadatelů o mezinárodní ochranu do Srbska jakožto bezpečné země, není tato skutečnost sama o sobě na závadu.

[3] Překážku předání by 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 žalobce žádným způsobem neprokázal, když naopak sám připustil, že v Maďarsku lze proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany brojit za použití opravných prostředků. Samotné krátké lhůty pro jejich podání pak mohou 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. Co se týče dokazování obsahu cizí právní úpravy, pak jej nepovažoval krajský soud za nezbytné.

[4] Krajský soud dále uvedl, že je obeznámen s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2016, č. j. 49 Az 109/2015 - 74, na nějž žalobce odkazoval, avšak názor v něm vyslovený není opřen o provedené dokazování a není pro krajský soud v nyní řešeném případě závazný. Naproti tomu krajský soud poukázal na názor Ústavního soudu uvedený v usnesení ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. III. ÚS 3561/15. Ústavní soud zde neshledal opodstatněnost ústavní stížnosti cizince proti usnesení správního soudu o zamítnutí odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí ministerstva o zastavení řízení o mezinárodní ochraně z důvodu nepřípustnosti, přičemž shledal způsob, jakým se správní soudy vypořádaly s tvrzenými systematickými nedostatky v Maďarsku coby příslušném členském státě Evropské unie, dostatečným. K tomu krajský soud doplnil, že ačkoliv 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 předmětný problém nezasahuje do ústavnosti.

II. Kasační stížnost žalobce

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto rozsudku podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítl, že krajský soud nedostatečně a nesprávně posoudil eventuální přijatelnost účelu zajištění, resp. prodloužení zajištění. Již v žalobě totiž stěžovatel uváděl, že jeho předání do Maďarska za účelem pokračování v řízení o mezinárodní ochraně je nepřípustné, neboť Maďarsko není schopné zabezpečit řádný průběh azylového řízení, když jsou v něm přítomny systematické nedostatky. Z tohoto důvodu je tedy nepřípustné i samotné zajištění, pokud jeho účelem má být právě předání zajištěné osoby do Maďarska. Krajský soud pak podle názoru stěžovatele vypořádal uvedenou námitku jen velmi zběžně a neúplně.

[7] Dále stěžovatel uvedl, že statistickými údaji o počtu žádostí o azyl podaných v Maďarsku v roce 2015 se 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 podle stěžovatele projevuje mj. ve skutečnosti, že Maďarsko bylo schopno během několika měsíců vyřídit desítky tisíc žádostí o udělení mezinárodní ochrany, přičemž 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 žalobnímu tvrzení věnoval jen 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 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.

[8] Podle názoru stěžovatele krajský soud ve svém hodnocení vycházel z mylného předpokladu, že podstatou shora uvedené žalobní námitky 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, a to nehledě na osobu žádajícího, jeho azylový příběh a další individuální okolnosti žadatele o mezinárodní ochranu v Maďarsku. Krajský soud tak předmětný žalobní bod nesprávně uchopil a vypořádal jej nedostatečně, čímž rovněž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[9] Co se týče rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-695/15, pak stěžovatel uvedl, že tento odpovídal na tři poměrně úzce vymezené otázky, a tudíž z něj nebylo možné činit jiné závěry než ty, které Soudní dvůr Evropské unie konkrétně formuloval. Ten se přitom ani náznakem nevyslovil k tomu, zda maďarský institut vrácení cizince do bezpečné třetí země je slučitelný s evropským právem, ani k tomu, zda byl v případě pákistánského žadatele aplikován správně. Stěžovatel proto namítl, že ani s odkazem na předmětný rozsudek nelze v žádném případě žalovanou jakkoli vyvinit z nezájmu o maďarskou právní úpravu a praxi azylového řízení. K tomu stěžovatel doplnil, že ačkoliv se jednalo o cizí právo, nešlo v případě Maďarska o žádnou exotickou destinaci, jejíž předpisy by bylo těžké získat, což ostatně doložil i sám stěžovatel, když dotčené maďarské předpisy přiložil i k jím podané žalobě.

[10] Stěžovatel také v souvislosti s výše uvedeným rozsudkem Soudního dvora Evropské unie poukázal na skutečnost, 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 vznesl i Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který přímo vyzval 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.

[11] Zásadními vadami pak podle názoru stěžovatele trpí maďarské řízení ve věci nepřijatelnosti azylových žádostí. Konkrétně se jedná o extrémně zkrácená řízení, když rozhodnutí má být učiněno do 15 dnů a případné soudní přezkumné rozhodnutí musí být učiněno v 8 dnech. Žalobu lze podat pouze ve lhůtě 7 dnů. Podle § 53 maďarského zákona č. 80/2007 v řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu nelze namítat nové skutečnosti. Proti soudnímu rozhodnutí nejsou žádné další opravné prostředky přípustné. Maďarská právní úprava zachází zcela nepřijatelně rovněž s žadateli, kteří vzali žádost o azyl zpět nebo jejichž azylové řízení bylo zastaveno z důvodu opuštění Maďarska, což je i případ stěžovatele. Pokud není do 9 měsíců podána žádost o pokračování v azylovém řízení, musí podat žadatel zcela novou žádost, jakožto žádost následnou. Taková žádost je přitom odmítnuta jako nepřijatelná, jestliže žadatel neuvede nové skutečnosti, bez ohledu na to, že původní žádost nebyla vyřízena meritorně. Kromě toho byl mezi Maďarskem a Srbskem neformálně dohodnut denní limit osob vrácených do Srbska. V praxi Srbsko od ledna 2016 akceptuje pouhé 2 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.

[12] Stěžovatel rovněž vyjádřil nesouhlas 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 k tomu poukázal na plenární nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, který posoudil sedmidenní lhůtu k podání žaloby v českém azylovém zákoně jako nepřiměřeně krátkou a protiústavní. Podle stěžovatele pak není zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že

stejně krátká lhůta v Maďarsku nemůže způsobit zásah do stěžovatelových práv. Stěžovatel kromě toho zdůraznil, že se v žalobě neomezil na pouhá tvrzení, nýbrž navrhl i provedení řady důkazů (zpráva Human Rights Watch, zpráva Crossing boundaries, The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary, či zpráva Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky „Serbia As a Country of Asylum"). S těmito důkazy se však krajský soud nijak nevypořádal. Nadto stěžovatel s ohledem na absenci povinnosti soudu znát cizí právo k žalobě přiložil anglický překlad maďarského azylového zákona, jehož provedení k důkazu navrhl, avšak krajský soud se s tímto návrhem taktéž nevypořádal.

[13] Pokud krajský soud na podporu svého názoru o přijatelnosti předání do Maďarska zmínil usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. III. ÚS 3561/15, pak stěžovatel trvá na tom, že se nejedná o meritorní rozhodnutí, a není závazné dokonce 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.

[14] Stěžovatel tak na základě shora uvedeného uzavřel, 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. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, jakož i napadené rozhodnutí, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

[16] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že si je vědom svého rozsudku ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 Azs 126/2016 - 25, jímž byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku krajského soudu, jenž potvrdil rozhodnutí žalované ze dne 11. 3. 2016, č. j. KRPB-61438-19/ČJ-2016-060026-50A, o zajištění stěžovatele (pozn. toto zajištění bylo prodlouženo rozhodnutím žalované, jež bylo předmětem přezkumu v nyní napadeném rozsudku). V této souvislosti je však nutné upozornit na skutečnost, že v uvedené věci stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil zcela odlišné námitky, přičemž nijak nenamítal systematické nedostatky azylového řízení v Maďarsku. S ohledem na přísnou dispoziční zásadu ovládající řízení před správními soudy se pak šestý senát Nejvyššího správního soudu otázkou systematických nedostatků azylového řízení v Maďarsku nezabýval a napadené rozhodnutí shledal v souladu s právními předpisy.

[17] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku 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). 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 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 (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 např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, 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, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[18] 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. Nesprávnost lze totiž vytýkat jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrům správních orgánů. Pokud tedy správní rozhodnutí nedostojí uvedeným principům, například z toho důvodu, že z něj nevyplývá, jaký skutkový základ vzal rozhodující správní orgán za rozhodný a jak jej následně právně hodnotil, je třeba na takové rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nepřezkoumatelné. K tomu lze odkázat především na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, v němž rozšířený senát 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.“*

[19] K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů a zároveň i rozhodnutí správních orgánů je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Pokud by totiž sám přezkoumal nepřezkoumatelný rozsudek správního soudu či odvolacího správního orgánu, nutně by zatížil nepřezkoumatelností i své vlastní rozhodnutí. Z uvedeného je tedy zřejmé, že otázka přezkoumatelnosti předchozích soudních či správních rozhodnutí musí nutně předcházet právnímu posouzení věci samé a Nejvyšší správní soud v tomto rozsahu není limitován dispoziční zásadou (srov. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Pokud se jedná o kasační námitku týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu, že se krajský soud zabýval systematickými nedostatky maďarské azylové právní úpravy jen velmi zběžně a neúplně, již ze samotné formulace této stěžovatelovy námitky je zřejmé, že se ani on sám nedomnívá, že by rozsudek krajského

soudu trpěl nedostatkem důvodů. Skutečným obsahem dané námitky je totiž stěžovatelův nesouhlas se způsobem vypořádání jeho žalobních tvrzení, nikoliv to, že by tak krajský soud neučinil. Nesouhlas stěžovatele s právním názorem krajského soudu však nepůsobí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Krajský soud se v daném případě vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu zdůvodnil i své závěry. To se týká jak otázky relevance statistických údajů, tak i stěžovatelem namítané judikatury Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie.

[21] Krajský soud nicméně zatížil napadený rozsudek 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, a tento k žalobě (v anglickém překladu) také přiložil. Stěžovatel k žalobě rovněž přiložil i zprávu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky z roku 2012 „*Serbia As a Country of Asylum*“.

[22] Za této situace 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. Krajský soud tak neprovedl stěžovatelem navržený důkaz zprávou „*Crossing boundaries, The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary*“, resp. i zprávou „*Serbia As a Country of Asylum*“, aniž by však v odůvodnění svého rozsudku uvedl, proč nepovažoval provedení těchto důkazů za nezbytné. Pouhé tvrzení krajského soudu, že stěžovatelem uváděné údaje a informace o rozhodné skutečnosti, tj. situaci v Maďarsku, nic nevypovídají, aniž by však své tvrzení jakkoli podložil a zdůvodnil, je zcela nedostačující. V tomto kontextu je nutné 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 ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000, nález Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 663/2000, nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 67/2000). Nejvyšší správní soud přitom upozorňuje na skutečnost, že podle judikatury Ústavního soudu nemůže namísto krajského soudu hodnotit nezbytnost provedení právě shora uvedených důkazů (viz nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

[23] Jedná-li se o neprovedení důkazu maďarským azylovým zákonem, který stěžovatel předložil v anglickém překladu k žalobě, krajský soud zdůvodnil, že dokazování obsahu maďarské právní úpravy nepovažoval pro posouzení projednávané věci za nezbytné. Takový závěr nicméně neobstojí, neboť právě z maďarské právní úpravy (resp. maďarského azylového zákona) bylo možné usuzovat o relevanci stěžovatelem namítaných důvodů, proč nelze realizovat jeho předání do Maďarska.

[24] Stěžejní kasační argumentace stěžovatele 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 podle přesvědčení stěžovatele ani zajištěn (resp. toto zajištění prodlouženo). Stejně jako kasační, tak i žalobní argumentace stěžovatele směřovala jak k samotné maďarské právní úpravě, tak k prokázání toho, že na jejím základě je v Maďarsku vyřizování žádostí o poskytnutí mezinárodní ochrany prováděno formalisticky, a tudíž není reálná šance na poskytnutí mezinárodní ochrany. Současně není zajištěno ani naplnění požadavků spravedlivého procesu ve věcech mezinárodní ochrany, včetně možnosti opravných prostředků a reálně i soudního přezkumu. Na některé tyto nedostatky poukazoval stěžovatel v žalobě přímo, na další odkazem na zprávy organizace Human Rights Watch a UNHCR.

[25] Článek 3 odst. 2 nařízení Dublin III. stanovuje kritéria, při jejichž naplnění není možné 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.“*

[26] 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 kterého má být cizinec předán, naplněna kritéria ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. 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.

[27] 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.

[28] Shodné závěry opakovaně vyslovil Nejvyšší správní soud v případě zajištění za účelem správního vyhoštění (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 Azs 5/2016 – 25, nebo 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 podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.: *„[s]právní orgán má 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 jsou pak plně aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc.

[29] 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., resp. se nezabývala tím, zda v případě Maďarska neexistují závažné důvody domnívat se, že zde dochází k systematickým nedostatkům azylového řízení či podmínek přijetí žadatelů, které s sebou nesou riziko nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie. Vypořádání této otázky přitom nevyplývá ani z kontextu napadeného rozhodnutí. Žalovaná pak v předmětném rozhodnutí o prodloužení zajištění k otázce splnění podmínek pro zajištění za účelem předání do Maďarska konkrétně uvádí, že *„[ú]častník řízení bude předán do Maďarska, které se zavázalo sdílet hodnoty uznávané Evropskou unií. Jedná se o bezpečnou zemi, která dodržuje lidskoprávní 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 citovaného tak vyplývá, že se žalovaná kritérii podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. zabývala jen zcela povrchně, v rovině obecného tvrzení o Maďarsku jako bezpečné zemi, přičemž v napadeném rozhodnutí zcela absentuje jakékoli hodnocení systematických nedostatků azylového řízení ve smyslu uvedeného ustanovení. Žalovaná tímto nezákonným postupem zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, pročež měl krajský soud její rozhodnutí zrušit.

[30] V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že je mu 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.

[31] Za této situace je tedy zcela nezbytné, aby se žalovaná jako kompetentní správní orgán při rozhodování o zajištění, resp. prodloužení zajištění pro účely předání cizince do příslušného členského státu Evropské unie podle dublinského nařízení vždy znovu zabývala aktuální situací v té které zemi a výslovně se vyjádřila k otázce realizovatelnosti předání z hlediska kritérií čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

[32] V reakci na žalobní námitky stěžovatele se sice krajský soud pokusil sám vypořádat s otázkou existence systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku, avšak toto provedl zcela nedostatečně. Chybně vyhodnotil zejména potřebu zabývat se maďarskou právní úpravou azylového řízení pro účely zjištění stěžovatelem namítaného skutkového stavu, tj. případné existence systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku.

[33] Jestliže by takto krajský soud postupoval, mohl by i při posuzování ostatních stěžovatelových tvrzení a jím navrhovaných důkazů dospět k odlišným závěrům, zde je však třeba upozornit na skutečnost, že by tak činil namísto žalované, která se touto otázkou v napadeném rozhodnutí sama dostatečně nezabývala.

[34] Jakkoliv je přitom v pravomoci soudů ve správním soudnictví ověřovat či doplňovat dokazování provedené dříve správními orgány (§ 77 odst. 2 s. ř. s.), není jejich úkolem namísto správních orgánů tento stav prvotně zjišťovat. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval např. v 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.).“* Odkázat lze též na rozsudek ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015 - 36, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[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.“*

[35] Na základě shora uvedeného je tedy zřejmé, že rozhodnutí žalované trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tím, že krajský soud toto rozhodnutí přezkoumal a potvrdil jako zákonné, nemůže napadený rozsudek obstát. Ten navíc trpí také nepřezkoumatelností pro opomenutí navrženého důkazu a neodůvodnění jeho neprovedení.

[36] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu a rovněž rozhodnutí žalované trpí závažnými vadami, pro které musí být tato rozhodnutí zrušena, a proto se již nezabýval dalšími kasačními námitkami, které se týkaly nesprávného

právního posouzení věci krajským soudem, když by tento postup byl za dané situace zcela neúčelný.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že předmětnou kasační stížnost shledal důvodnou, přičemž 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 daném případě 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 jí vrátil 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.].

[38] 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.

[39] Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem i krajským soudem se opírá o § 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.

[40] Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem. Důvodně vynaložené náklady tak sestávají z odměny za zastupování a z náhrad výdajů zástupce stěžovatele.

[41] Náklady řízení o žalobě tedy sestávají z odměny za právní zastoupení za 3 úkony právní služby ve výši 3 x 3100 Kč (tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a sepis repliky) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Odměna za tyto úkony činí 9300 Kč, které se dále navyšují o náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát stěžovatele plátcem DPH, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 2142 Kč (21 % z 10 200 Kč). Náhrada nákladů za řízení o žalobě tedy činí celkem 12 342 Kč.

[42] Náklady řízení o kasační stížnosti pak sestávají z odměny za 1 úkon právní služby ve výši 3100 Kč (tj. podání kasační stížnosti) podle § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Odměna za tento úkon se dále navyšuje o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna se zvyšuje o částku odpovídající DPH, tj. o 714 Kč (21 % ze 3400 Kč). Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 4114 Kč.

[43] Celková výše přiznané náhrady tudíž činí 16 456 Kč.

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

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

V Brně dne 10. listopadu 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu