

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: **A. A.,** zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje,** se sídlem Pod Zámkem 922, Valtice, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 2. 2016, č. j. KRPB-44956-18/ČJ-2016-060027-50A, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 33 A 18/2016 – 43,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2016, č. j. 33 A 18/2016 – 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včasně podanou kasační stížností brojí žalobce, jakožto stěžovatel, proti v záhlaví označeném rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem byla zamítnuta jeho žaloba proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalované (dále jen „rozhodnutí žalované“), jímž bylo rozhodnuto o zajištění stěžovatele dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalované (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve spojení s § 129 odst. 3 téhož zákona, za účelem jeho předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství – nařízení Evropského parlamentu a Rady 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 „nařízení Dublin III“). Žalovaná zároveň

v daném rozhodnutí stanovila dobu zajištění stěžovatele podle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců na 30 dnů, tedy od 22. 2. 2016 do 22. 3. 2016.

Krajský soud odůvodnil zamítavý výrok napadeného rozsudku zejména tím, že z hlediska přípustného účelu zajištění (tedy předání žalobce do příslušného státu Evropské unie - Maďarska) je rozhodnutí žalované zákonné, neboť krátce po zajištění stěžovatele začalo Ministerstvo vnitra činit příslušné kroky k předání stěžovatele do Maďarska. Pokud stěžovatel odkazoval na statistické informace dokumentující zatížení maďarského azylového systému v roce 2015, lze jen těžko tyto údaje vztahovat k aktuální situaci maďarského azylového systému, v níž by mohla potenciálně existovat hrozba zásahu do základních lidských práv stěžovatele. Dle krajského soudu tedy stěžovatelem tvrzené údaje a informace o namítané existenci systematických nedostatků maďarského azylového systému nevypovídají. Poukazoval-li stěžovatel na nedostatečné lhůty k podání opravných prostředků v řízení o azylu dle maďarské právní úpravy, muselo by být prokázáno, že tyto lhůty jsou v maďarském právním řádu stanoveny natolik krátkou dobou, že by bylo podání opravného prostředku fakticky znemožněno. Dokazování obsahu cizí právní úpravy, které by bylo třeba k ověření jejího obsahu, však žádná ze stran řízení před krajským soudem nenavrhla a ani krajský soud je nepovažoval pro posouzení věci za nezbytné. Krajský soud tak uzavřel, že stěžovatelem nebylo osvědčeno, že v důsledku aktuálního stavu maďarského azylového systému mu hrozí zásah do jeho základních lidských práv, který by bylo možno zohlednit ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Pokud stěžovatel odkazoval na závěry rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2016, č. j. 49 Az 109/2015 – 74, konstatoval krajský soud, že tam podaný právní názor není opřen o provedené dokazování ve smyslu ustanovení § 52 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nýbrž pouze o skutečnosti tvrzené žalobcem, se kterými se Krajský soud v Praze bez dalšího ztotožnil. Odkazovaný právní názor Krajského soudu v Praze považuje krajský soud za nesprávný a dodává, že pro něj není závazný. Ve vztahu k výkladu závěrů rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci Nabil proti Maďarsku ze dne 22. 9. 2015 (stížnost č. 62116/12) se krajský soud ztotožnil s názorem žalované, že námitka stěžovatele je manipulativní vzhledem k obsahu a smyslu tohoto rozsudku, a to jak ve smyslu temporálním, tak ve smyslu aplikovatelnosti v rozsudku uvedených právních závěrů na předmětnou věc. Nezákonnost a rozpor s Evropskou úmluvou byly ze strany ESLP shledány pouze ve vztahu k opakovanému prodloužení zajištění tehdejších stěžovatelů. Ve věci posuzované krajským soudem se však jednalo o prvotní zajištění stěžovatele, navíc za podstatně odlišných okolností. Krajský soud tudíž neshledal stěžovatelovu žalobu důvodnou.

Proti tomuto rozsudku uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti stížní důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. V obecné rovině tedy tvrdí, že skutková podstata, z níž žalovaná ve svém rozhodnutí vycházela, nemá oporu ve spise nebo je s ním v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před žalovanou takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto stěžovatelem důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud rozhodnutí žalované zrušit. Dále pak tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný.

Konkrétně pak stěžovatel rozvádí uplatněné kasační důvody tak, že 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 nabíledni, že se tak stalo v podstatné většině případů zcela formálně a bez možnosti skutečného uplatnění práv 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 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 však 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.

Dále stěžovatel namítá, že mu není srozumitelný názor krajského soudu, dle kterého má být maďarská právní úprava nerozhodná, pokud je zcela neoddiskutovatelné, že právě tato právní úprava je objektivním právem, jež upravuje azylové řízení, k vyčkání jehož výsledku na území Maďarska má být stěžovatel předán. Oblast hmotněprávní azylové úpravy, stejně jako specifické otázky azylového řízení, jsou ponechány mimo komunitární úpravu, tedy v gesci jednotlivých členských států. Stěžovatel proto namítá, že právě úroveň konkrétní právní úpravy je zcela zásadním faktorem ovlivňujícím to, zda lze vůbec dosáhnout ochrany základního práva na mezinárodní ochranu v tom konkrétním členském státě. V případě, že by tedy národní právní úprava azylové problematiky měla

být nerozhodným faktorem, jak se domnívá krajský soud, ztratilo by posuzování přípustnosti předání žadatele o mezinárodní ochranu do jiného členského státu smysl.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle kterého mohou krátké lhůty pro podání opravných prostředků jen těžko založit existenci systematických nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. V tomto ohledu, obdobně jako již v doplnění žaloby, odkazuje na závěry přijaté plénem Ústavního soudu v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, s tím, že pokud Ústavní soud považuje sedmidenní lhůtu za protiústavní, není zřejmé, z čeho krajský soud vyvozuje, že stejně krátká lhůta nemůže způsobit přímý zásah do právní sféry stěžovatele. Krom toho stěžovatel namítá, že se krajský soud nikterak nevypořádal se stěžovatelovými důkazními návrhy, konkrétně s návrhem důkazu zprávou Human Rights Watch, či Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Dne 12. 5. 2016 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno podání žalované, v němž se obsáhle vyjádřila ke kasační stížnosti žalobce. Dle žalované jsou stěžovatelova tvrzení zavádějící a nepravdivá. Pokud stěžovatel poukazoval na mnoho neskončených azylových řízení v Maďarsku, uvedla k tomu žalovaná, že tato jsou důsledkem skutečnosti, že odpovědnost za posouzení žádostí o mezinárodní ochranu v mnoha případech převzala Spolková republika Německo (dále jen „Německo“) na základě postupu dle čl. 17 nařízení Dublin III. Dané nařízení přitom neumožňuje, aby byly současně dva členské státy příslušné k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Protože Německo v průběhu roku 2015 postupně zahajovalo azylové řízení s cizinci, o jejichž žádostech v té době již probíhalo azylové řízení v Maďarsku, musel v průběhu posledního čtvrtletí roku 2015 zákonitě klesat počet žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku. Důvodem prudkého poklesu počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku proto nebyly změny maďarské národní právní úpravy azylové procedury, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž skutečnost, že již zahájená azylová řízení v Maďarsku musela být zastavována proto, že Německo přijalo žádosti osob, které prvotně žádaly o mezinárodní ochranu v Maďarsku. Žalovaná dále připomíná, že i v případě, kdy by cizinec žádající o mezinárodní ochranu v Maďarsku tuto zemi opustil a nepožádal v jiné zemi, bylo by Maďarsko oprávněno ukončit azylové řízení z důvodu naplnění domněnky konkludentního zpětvzetí žádosti. Tomu dle žalované odpovídají i statistické údaje databáze Eurostat, dle kterých v Maďarsku klesl počet žadatelů v říjnu 2015 přibližně o 30 000 osob, přičemž ve stejném období stoupl přibližný počet žadatelů v Rakousku o 7 000 osob, v Německu o 26 000 osob a ve Švédsku o 32 000 osob.

Žalovaná ve svém vyjádření dále uvedla, že pokud by se v teoretické rovině některý členský stát rozhodl nastavit vnitrostátní pravidla azylové procedury tak, že by tato cizincům znemožňovala požádat o mezinárodní ochranu, nebo by stanovil omezující podmínky, a to v rozporu s příslušnými směrnicemi tyto otázky pokrývající (směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013 a Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 213/32/EU ze dne 26. 6. 2013), nastal by přímý účinek těchto směrnic a cizinec by měl možnost dovolat se vůči státu svých práv z těchto směrnic vyplývajících, popřípadě se dožadovat u soudu eurokonformního výkladu vnitrostátních právních předpisů. Dle žalované přitom k vyvrácení domněnky řádného zacházení s žadateli o azyl nepostačuje jakékoliv porušení základního práva, nýbrž musí jít o závažné

a prokazatelné důvody, na základě nichž se lze domnívat, že by byl konkrétní žadatel vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení. Pouhý výklad statistik počtu žadatelů v Maďarsku, navíc postavený na mylném předpokladu, že úbytek v posledním čtvrtletí roku 2015 byl způsoben zjednodušením azylového řízení, nepostačuje k naplnění domněnky, že systematické nedostatky azylového řízení představují závažné a prokazatelné důvody nebezpečí nelidského nebo ponižujícího zacházení.

V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením přípustnosti kasační stížnosti. Kasační stížnosti byla podána osobou k tomu oprávněnou a směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jehož zrušení se stěžovatel domáhá. Kasační stížnost rovněž obsahuje právní argumentaci podřaditelnou pod důvody, pro které lze kasační stížnost přípustně podat dle § 103 odst. 1 s. ř. s. Nepřípustnost kasační stížnosti není v daném případě založena ani při zohlednění restrikcí uvedených v jednotlivých ustanoveních § 104 s. ř. s., pročež lze učinit kladný závěr o přípustnosti kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud toliko pro úplnost poznamenává, že stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, kasační stížnost byla podána včas a netrpí žádnými vadami. Konečně i s ohledem na skutečnost, že stěžovatel je osvobozen od soudních poplatků na základě ustanovení § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, byly splněny veškeré podmínky pro věcné projednání kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tedy posoudil důvodnost kasační stížnosti v rozsahu uplatněných kasačních důvodů a námitek, jimiž je vázán (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), přičemž z úřední povinnosti též zkoumal přítomnost případných vad napadeného rozhodnutí, uvedených v ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na tomto místě uvést, že rozsudkem ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 – 27, rozhodl o kasační stížnosti ve skutkově i právně téměř totožné věci odlišného stěžovatele. V odkazované věci byl tamnější stěžovatel zastoupen týmž advokátem, jenž mu byl ustanoven krajským soudem v řízení o žalobě. Důsledkem této okolnosti je shodnost žalobní argumentace, na základě které bylo v odkazované věci nejdříve krajským soudem přezkoumáváno rozhodnutí žalované ve věci zajištění jiného stěžovatele dle § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců za účelem jeho předání do Maďarska, a posléze též shodnost kasační argumentace, na základě níž byl zdejším soudem přezkoumán a zrušen rozsudek obdobný rozsudek krajského soudu. Nejvyšší správní soud se ve shodných aspektech obou věcí přidržel závěrů svého odkazovaného rozsudku.

Nejvyšší správní soud již výše uvedl, že jde-li o posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jedná se o činnost, k níž je kasační soud povinen i přes případnou absenci kasační argumentace, kterou by byla takováto vada napadenému rozhodnutí vytýkána. Nejvyšší správní soud podotýká, že k takovému požadavku na přezkum rozhodnutí krajského soudu ve věcech správního soudnictví by bylo lze dospět i bez výslovného jeho zakotvení v ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. V případě nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí se totiž jedná o vadu objektivní, která znemožňuje myšlenkové uchopení napadeného rozhodnutí (či jeho části) nejenom stěžovateli, ale též samotnému Nejvyššímu správnímu soudu, čímž je v zásadě vyloučen

přezkum konkrétních právně-aplikačních postupů krajského soudu (jsou-li tyto vůbec v napadeném rozhodnutí vylíčeny). Pro výše zmíněnou objektivní povahu nepřezkoumatelnosti by jistě nebylo nezbytné trvat na tom, aby stěžovatel její přítomnost v kasační stížnosti explicitně namítal. Rovněž povaha této vady logicky řadí zkoumání její přítomnosti v algoritmu posouzení důvodnosti kasační stížnosti na přední místo (v případě absence kasační námitky stran nepřezkoumatelnosti pak ještě před samotné posouzení důvodnosti vznesených kasačních námitek, s ohledem na zásadu procesní ekonomie).

K výkladu pojmu nepřezkoumatelnosti a znakům vady soudního rozhodnutí, která je jím označována, se Nejvyšší správní soud již opakovaně vyjadřoval. Lze proto odkázat např. na některé závěry jeho rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25, dle nichž je *„[r]ozsudek nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech.“* Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 – 111, uvedl, že *„[k]rajský soud je povinen se v rozhodnutí o žalobě vypořádat se všemi žalobními námitkami. Zamítne-li žalobu, přičemž se opomene zabývat byť i marginální námitkou, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než jeho rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], byť i důvodnost námitky by Nejvyšší správní soud mohl sám spolehlivě posoudit podle obsahu spisu.“* Obdobně předtím v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[o]pomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“*

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelem v tom, že by se krajský soud opomenul vypořádat s jeho důkazním návrhem zprávou Human Rights Watch či zprávou Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. V části odůvodnění napadeného rozsudku, jež je věnována sumarizaci žalobních námitek a argumentace stěžovatele, krajský soud obě uvedené zprávy výslovně zmiňuje, přičemž dále v odůvodnění své závěry ohledně jejich relevance vyvrací předestřením svého náhledu stran důvodů značného poklesu počtu probíhajících řízení o žádostech o mezinárodní ochranu v Maďarsku. Nejvyšší správní soud ostatně neshledal, že by krajský soud zcela opomenul kteroukoli ze vznesených žalobních námitek stěžovatele.

Jako nedůvodnou spatřuje Nejvyšší správní soud námitku stěžovatele, dle níž krajský soud nesprávně pochopil podstatu jeho žalobní argumentace. Z odůvodnění napadeného rozsudku je kasačnímu soudu zřejmé, že krajský soud adekvátně reagoval na způsob, jakým se stěžovatel pokoušel prokázat povahu změn maďarské azylové procedury, které by mohly zakládat systematický nedostatek ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Jak již bylo uvedeno výše, dle krajského soudu nelze pouze z klesajícího počtu probíhajících řízení o žádostech o mezinárodní ochranu usoudit na stěžovatelem namítané

legislativní změny, zejména tehdy, je-li všeobecně známo, že Evropská unie podniká razantní kroky k odklonění toku migrantů z tzv. balkánské cesty vedoucí před Srbsko a Maďarsko dále do cílových zemí západní Evropy. Další z možných příčin pak uvedl žalovaný ve svém vyjádření, jehož obsah byl stručně reprodukován výše a s nímž se v tomto ohledu Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Současně souhlasí s názorem krajského soudu, dle kterého o stavu maďarské úpravy azylové procedury, a v důsledku tedy ani jeho podřaditelnosti pod důvody nemožnosti přemístění stěžovatele do tohoto státu, nelze učinit úsudek toliko na základě statistických údajů vztažných k období podzimu roku 2015. Změna právní úpravy řízení o žádostech o udělení mezinárodní ochrany může jistě být jedním z důvodů poklesu počtu probíhajících řízení, avšak není tímto nikterak prokázána. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a namítal-li stěžovatel takovou vadu napadeného rozsudku, nečinil tak důvodně.

Napadený rozsudek též Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Odůvodnění napadeného rozsudku představuje vnitřně konzistentní vylíčení názorů krajského soudu stran nedůvodnosti jednotlivých žalobních námitek. Tyto jsou krajským soudem formulovány přehledným, srozumitelným, koherentním a v důsledku tedy i přezkoumatelným způsobem.

Obdobně jako ve výše odkazovaném rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 – 27, spočívá i v případě nynější kasační stížnosti hlavní stěžovatelova kasační námitka 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. Jeho argumentace 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 platí, že: *Existují-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: *Nikdo 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. 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. 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 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 (za všechny srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, č. j. 1 Azs 5/2016 – 25, rozhodnutí 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.

Na rozdíl od výše odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 – 27, však nynější rozhodnutí žalované obsahovalo vylíčení alespoň základní úvahy žalované stran případných systematických nedostatků dle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III ve vztahu k členskému státu (předpokládaně) příslušnému k rozhodnutí o stěžovatelově žádosti o mezinárodní ochranu. Konkrétně na str. 3 žalovaná uvedla, že jí *„nejsou známy překážky, pro které by nemohlo být realizováno jeho* (stěžovatelovo, pozn. NSS) *předání. Na úrovni Evropské unie, ať již jejích jednotlivých výkonných orgánů či Evropského soudního dvora, ani ze strany Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, nebylo vydáno žádné závazné rozhodnutí pro členské státy Evropské unie nebo Rady Evropy, které by jednoznačně deklarovalo systematické nedostatky řízení ve věci mezinárodní ochrany a přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku, dosahující dokonce rizika nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu Listiny základních práv Evropské unie. Maďarsko je členem Evropské unie, státní moc zde dodržuje právní předpisy a lidská práva a je schopná zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů i ze strany nestátních subjektů. Maďarsko ratifikovalo a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách a umožňuje činnost právnickým osobám, které dohlížejí nad*

dodržováním těchto práv. Maďarsko je rovněž považováno za bezpečnou zemi původu nejen Českou republikou, nýbrž i ostatními státy Evropské unie. Rovněž skutečnost, že v Maďarsku v roce 2015 požádalo o udělení mezinárodní ochrany tisíce uprchlíků, svědčí, dle správního orgánu, o neexistenci obav uprchlíků z tamního azylového systému. Navíc se Maďarsko již vypořádalo s krizí způsobenou vysokým počtem žadatelů o azyl z roku 2015 a tedy podmínky v azylových zařízeních, o jejichž přeplněnosti se v roce 2015 často hovořilo, se již vrátily do normálního stavu." V nyní posuzované věci tedy nelze shledat, že by se žalovaná otázkou systematických nedostatků dle § 3 odst. 2 nařízení Dublin III vůbec nezabývala. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí žalované nepovažuje za nepřezkoumatelné. Nadto je třeba podotknout, že argumentace stěžovatele stran systematických nedostatků představovaných formalistickou právní úpravou (a její mechanickou aplikací) maďarské azylové procedury byla poprvé uplatněna až v souslednosti ustanovení zástupce stěžovateli krajským soudem, pročež v nynější věci nelze žalované vytýkat, že v jejím rozhodnutí o zajištění stěžovatele byly výslovně zmíněny a hodnoceny např. některé relevantní zprávy nevládních organizací, jež o dané problematice zčásti pojednávají.

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).

Jelikož se žalovaná ve svém rozhodnutí alespoň v základních rysech zabývala otázkou překážky předání stěžovatele do Maďarska dle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, bylo na krajském soudu, aby k žalobním námitkám stěžovatele posoudil podloženost a správnost těchto závěrů. Tomu není na překážku výše již zmíněná skutečnost, že stěžovatel neuplatnil obdobnou argumentaci ještě v řízení před žalovanou, neboť žalovaná se touto problematikou musí zabývat z úřední povinnosti. Krajský soud však 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. Zejména se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit se závěrem krajského soudu, dle něhož se v případě maďarské právní úpravy azylové procedury *„jedná o cizí právní úpravu, která podle přesvědčení krajského soudu není pro posouzení věci rozhodná.*" Logicky pak nemůže obstát ani konstatace krajského soudu, dle níž tento nepovažoval dokazování maďarskými právními předpisy, upravujícími řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, za nezbytné. Dále lze za přinejmenším zavádějící označit závěr krajského soudu, že žádná ze stran nenavrhla dokazování maďarskou právní úpravou, když stěžovatel v žalobě výslovně označoval

vícero konkrétních ustanovení maďarských právních předpisů, jež se měla týkat (nepřiměřeně krátké) délky lhůt k podávání opravných prostředků vůči rozhodnutím maďarských správních orgánů v řízeních o žádostech o mezinárodní ochranu, přičemž k těmto odkazovaným ustanovením stěžovatel v žalobě uváděl jejich český překlad. Zejména s přihlédnutím ke třídenní lhůtě, kterou krajský soud zástupci stěžovatele stanovil k doplnění žaloby zároveň s kladným rozhodnutím o žádosti žalobce o ustanovení zástupce z řad advokátů, zjevně nebylo namístě, aby krajský soud trval na formálně bezchybných formulacích důkazních návrhů ze strany zástupce stěžovatele.

Nejvyšší správní soud se s krajským soudem rozchází i v otázce relevance žalobních tvrzení stěžovatele stran nepřiměřeně krátkých lhůt pro podávání opravných prostředků proti rozhodnutím příslušných maďarských orgánů o žádostech o mezinárodní ochranu. Lze sice přisvědčit tomu, že i kdyby bylo prokázáno, že lhůta k podání opravného prostředku může být v některých případech stanovena v délce tří dnů, není taková skutečnost sama o sobě ještě důkazem *(stricto sensu)* o porušování práva žadatelů o mezinárodní ochranu na právní pomoc, avšak v kombinaci se značným počtem žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku, jež je obecně známou skutečností, by případně bylo možno důvodně pochybovat o efektivitě opravného prostředku s takto krátkou lhůtou pro jeho uplatnění.

Krajský soud se v napadeném rozsudku vyjádřil tak, že *„krátké lhůty pro podání opravných prostředků, kterými žalobce argumentuje, navíc mohou těžko založit existenci systémových nedostatků v smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, neboť nepůsobí přímý zásah do právní sféry cizince, k němuž by mohlo dojít pouze tehdy, pokud by lhůta byla stanovena v natolik krátké době, že by bylo podání opravného prostředku fakticky znemožněno.“* S tímto se Nejvyšší správní soud v zásadě ztotožňuje, nicméně právě vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel měl být vrácen do Maďarska k rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, a zároveň s přihlédnutím ke skutečnosti, že stěžovatel zjevně neovládá maďarštinu a je právním laikem, nelze odhlédnout od dílčího závěru stěžovatelem odkazovaného nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, v němž Ústavní soud mj. uvedl, že *„žalobce je jako žadatel o azyl ve specifické situaci, když se zpravidla neorientuje ve zdejších poměrech a právním řádu, nezná jazyk, nemá zde žádné zázemí, kontakty a je odkázán na vnější pomoc, není tento formální požadavek procesního řádu* (tj. uplatnění opravného prostředku v sedmidenní lhůtě) *lehce splnitelný. Přistoupí-li k tomu ještě sedmidenní lhůta, fakticky nutně krácená nejméně o další dva nepracovní dny víkendu, v níž tak musí žadatel-žalobce učinit, vytváří se na něj již nepřiměřený tlak.“* Nejvyšší správní soud má za to, že v případě předání stěžovatele do Maďarska může být jeho postavení srovnatelné s postavením žadatele o mezinárodní ochranu v České republice, ovšem může být horší, s ohledem na všeobecně známou skutečnost nesrovnatelně vyššího počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku. Stěžovatel navíc tvrdil (s odkazem na zprávu Asylum Information Database z října roku 2015), že v případech cizinců, kteří vstoupili do Maďarska přes jeho společnou hranici se Srbskem a žádají zde o udělení mezinárodní ochrany, jsou jejich žádosti pravidelně odmítány maďarskými orgány jako nepřípustné, přičemž proti takovýmto rozhodnutím o odmítnutí žádosti o mezinárodní ochranu se lze bránit toliko žalobou ve třídenní lhůtě. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že výše citovaný závěr krajského soudu nepřípustně opomíjí možné relevantní okolnosti na straně stěžovatele, jež ve spojení s tvrzenou nedostatečnou délkou lhůty k podání opravného

prostředku proti rozhodnutí o nepřípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu zavdávají vážné důvody pro přijetí domněnky o nedostatečné efektivitě opravného prostředku proti uvedenému typu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má za to, že byla-li by v řízení před krajským soudem prokázána žalobcem tvrzená délka lhůty k podání takovéhoto opravného prostředku, mohlo by takové zjištění ve spojení s poměry v dané zemi mít vliv na závěr o systematických nedostatcích maďarské azylové procedury. Krajský soud tedy pochybil, konstatoval-li rovněž, že maďarská právní úprava není pro posouzení věci rozhodná.

Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Na základě ustanovení § 110 odst. 4 je v takovém případě krajský soud vázán právním názorem, jejž Nejvyšší správní soud v tomto zrušujícím rozsudku vyslovil. V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby zejména provedl důkaz obsahem stěžovatelem označených ustanovení maďarské právní úpravy azylové procedury, a komplexně zhodnotil, s přihlédnutím k závěrům nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, důvodnost stěžovatelovy námitky existence systematických nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. V návaznosti na výsledek takového posouzení nechť pak krajský soud posoudí, zda zajištění stěžovatele dle § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců mohlo splnit svůj účel, tj. předání stěžovatele do členského státu příslušného k rozhodnutí o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. S ohledem na ustanovení § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. nechť krajský v rámci výroku o náhradě nákladů rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a odměně ustanoveného zástupce za řízení o kasační stížnosti.

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