ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **A. S.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2024, č. j. OAM-1723/ZA-ZA11-D04-2023, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2024, č. j. 2 Az 11/2024-27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2024, č. j. OAM-1723/ZA-ZA11-D04-2023. Tímto rozhodnutím žalovaný shledal žalobcovu žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřípustnou ve smyslu § 10a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), a řízení o ní podle § 25 písm. i) téhož zákona zastavil. Příslušným státem k posouzení žádosti je dle čl. 3 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 „Dublinské nařízení“), Maďarsko.

[2] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce je státním příslušníkem Ruské federace. V prosinci 2023 vycestoval ze země původu přes Gruzii a Maďarsko do České republiky. Na maďarské ambasádě v Rusku obdržel schengenské (turistické) vízum, předtím neúspěšně žádal o vízum řecké orgány. Dne 24. 12. 2023 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Při pohovoru žalovanému sdělil, že důvodem žádosti jsou obavy z mobilizace v Ruské federaci a z perzekucí, které by ho mohly čekat za dřívější účast na demonstracích proti válce na Ukrajině a na podporu opozičního politika Alexeje Navalného. Pro podání žádosti zvolil Českou republiku, neboť zde žije jeho přítelkyně. Žalobce trpí schizotypní poruchou osobnosti, nepodstupuje však žádnou léčbu; kvůli svému onemocnění nebyl schopen najít si práci. Je svobodný, bezdětný a je bez náboženského vyznání. V Evropské unii nemá žádné příbuzné.

[3] Pro lepší srozumitelnost následujícího textu rozsudku považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na jádro sporu v nynější věci. V Maďarsku je od května 2020 v účinnosti nová právní úprava azylového řízení. Tato úprava podmiňuje podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území Maďarska tím, že žadatel musí prvně předložit prohlášení o úmyslu podat žádost o mezinárodní ochranu. Toto prohlášení lze učinit pouze na dvou maďarských velvyslanectvích, a to v Kyjevě a Bělehradě. Na základě prohlášení (a doporučení maďarského Národního vrchního ředitelství pro cizineckou policii, dále jen „NGDAP“) je žadateli vydán cestovní doklad, který ho opravňuje ke krátkodobému pobytu na území Maďarska za účelem projednání žádosti o mezinárodní ochranu. Zákon stanoví pouze úzký okruh osob, které mohou na území Maďarska podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, aniž by prošly výše popsanou procedurou. Mezi tyto výjimky nepatří žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří byli předáni do Maďarska na základě Dublinského nařízení. Neexistuje žádná výslovná právní úprava, která by těmto osobám garantovala právo podat žádost o udělení mezinárodní ochrany na území Maďarska spojené s meritorním posouzením žádosti. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) v rozsudku ze dne 22. 6. 2023 ve věci C-823/21 *Komise proti Maďarsku* shledal, že výše popsaná právní úprava je v rozporu s čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“).

[4] **Žalovaný shledal žádost žalobce nepřípustnou.** V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že členským státem Evropské unie příslušným k projednání žádosti je dle čl. 3 a 12 Dublinského nařízení Maďarsko, které je dle čl. 18 téhož nařízení povinno žalobce převzít na své území a posoudit jeho žádost. V návaznosti na to se zabýval otázkou, zda v případě Maďarska existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům v rámci azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů, které by znamenaly riziko nelidského a ponižujícího zacházení. Dospěl k závěru, že jelikož je Maďarsko členem Evropské unie, jsou zde dodržována základní lidská práva, a to i v kontextu mezinárodních úmluv, které Maďarsko ratifikovalo, a Maďarsko je bezpečnou zemí původu, nehrozí žalobci nelidské či ponižující zacházení. Žalovaný naznal, že přítelkyně žalobce není jeho rodinným příslušníkem ve smyslu čl. 2 písm. g) Dublinského nařízení a nejsou splněny ani humanitární

důvody vyplývající z kulturních či rodinných poměrů žalobce, pro které by bylo možné aplikovat čl. 17 Dublinského nařízení.

[5] Při posuzování existence systémových nedostatků maďarského azylového systému žalovaný vycházel z vlastní zprávy ze dne 10. 7. 2023 *Maďarsko, Azylový systém, Řízení o mezinárodní ochraně, azylová legislativa, zranitelné osoby, dublinský systém, azylová střediska, přijímací podmínky, zajišťování a azylové a dublinské statistky* (dále jen „zpráva OAMP"). Dále vycházel z informací poskytnutých ze strany NDGAP Evropskému podpůrnému úřadu pro otázky azylu (dále jen „EUAA") dne 3. 5. 2023 (dále jen „zpráva EUAA"). Na tuto zprávu odkázalo žalovaného maďarské dublinské středisko v reakci na jeho žádost o poskytnutí individuálních záruk. Z obou těchto informací vyplývá, že Maďarsko umožňuje žadatelům o azyl v případě jejich přemístění na základě Dublinského nařízení pokračovat v řízení zahájeném v jiném členském státě, pokud prohlásí, že si to přejí. Kromě toho je obsahem spisu i souhlas Maďarska s převzetím žalobce.

[6] **Žalobce** podal proti rozhodnutí žalovaného **žalobu**. V té namítal, že v maďarském azylovém systému dochází k závažným systémovým nedostatkům, přičemž odkázal na zprávu Helsinského výboru pro lidská práva. Dále namítal nesprávné a formalistické posouzení možnosti aplikace čl. 17 Dublinského nařízení s ohledem na vztah s jeho přítelkyní, která žije na území České republiky.

[7] **Městský soud** shledal žalobu důvodnou, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Neztotožnil se se závěrem žalovaného o neexistenci systémových nedostatků v maďarském azylovém systému. Poukázal na dřívější judikaturu, z níž vyplývá několik typových systémových nedostatků: hrozba tzv. *chain-refoulement* (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2016, č. j. 5 Azs 195/2016-22) a tzv. *push-back* (např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 7. 2021 ve věci *Shahzad proti Maďarsku*, stížnost č. 12625/17). Poukázal rovněž na rozsudek SDEU ze dne 17. 12. 2020 ve věci C-808/18, v němž bylo dáno za pravdu Evropské komisi, že Maďarsko neplní povinnosti, které mu vyplývají z návratové, procedurální a přijímací směrnice, a na rozsudek ze dne 22. 6. 2023 ve věci C-823/21, ve kterém SDEU poukázal na problematičnost nové (od května 2020) účinné úpravy azylového práva v Maďarsku a její rozpor s unijním právem.

[8] Městský soud uvedl, že pokračování v azylovém řízení zahájeném v jiném členském státě na území Maďarska je založeno pouze na dobré vůli maďarských orgánů, resp. na jejich libovůli, přičemž žadatel nemá možnost se proti opačnému postupu jakkoliv bránit. Postup maďarských orgánů totiž není garantován právní úpravou, resp. taková skutečnost nevyplývá z podkladů ve spise. Nedostatky právní úpravy nevyvrací ani obecná zpráva EUAA. Městský soud odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 34 Az 48/2023-53. Uvedený rozsudek byl vydán ve skutkově obdobné věci a již jako druhý v pořadí poté, co krajský soud žalovanému uložil zabývat se v novém řízení existencí individuálních záruk, že bude žádost žalobce posouzena na území Maďarska. Krajský soud naznal, že informace EUAA (kterou žalovaný v novém řízení zařadil mezi podklady rozhodnutí) tyto individuální záruky neposkytuje. Městský soud se v nynější věci s tímto hodnocením ztotožnil. Uzavřel, že existují závažné důvody se domnívat, že v Maďarsku dochází k systémovým nedostatkům v azylovém řízení, neboť není souladné s právem Evropské

unie. Charakter nedostatků je dle názoru městského soudu takový, že nesou riziko špatného zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie, konkrétně pak v důsledku aplikace maďarské úpravy hrozí vydání žalobce do země původu, a tedy porušení principu *non-refoulement*. Žalobce nemá právní úpravou, ani individuálně danou zárukou zajištěno, že jeho žádost bude posouzena na území Maďarska, přičemž shora uvedené obavy nemohou vyvrátit zprávy obsažené ve spise. Kromě toho odkázal městský soud i na pasáž rozsudku č. j. 34 Az 48/2023-53 týkající se zprávy Helsinského výboru k maďarskému azylovému systému, z nějž vyplývají i nedostatky týkající se ubytování žadatelů o mezinárodní ochranu. Neztotožnil se však s námitkami směřujícími proti posouzení možnosti aplikace čl. 17 Dublinského nařízení.

II. Kasační stížnost žalovaného

[9] **Žalovaný** (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že se zabýval otázkou existence systémových nedostatků, přičemž vycházel ze zprávy OAMP, z níž vyplývá, že maďarský azylový systém je obdobný systému českému a je v souladu s předpisy Evropské unie. Maďarsko není zemí, u níž lze důvodně předpokládat existenci závažných systémových nedostatků dosahujících hrozby nelidského či ponižujícího zacházení. Odkazuje přitom i na princip vzájemné důvěry mezi členskými státy. Tuto zprávu v kombinaci se zprávou EUAA považuje stěžovatel za dostačující pro závěr, že maďarský azylový systém nevykazuje závažné systémové nedostatky. Zpráva EUAA je navíc dle jeho slov dostatečně věrohodným dokumentem; dokumenty EUAA jsou hojně citovány judikaturou a organizace EUAA v minulosti dokonce vypracovala ve spolupráci s členskými státy a Evropskou komisí metodický pokyn k efektivnímu provádění Dublinského nařízení, který stěžovatel přikládá ke kasační stížnosti. Z informace vyplývá, že tzv. dublinští navrátilci mají maďarskými orgány umožněno podat žádost o udělení mezinárodní ochrany na území Maďarska. Podat žádost na území Maďarska tedy není nemožné, jak shledal městský soud. Z Dublinského nařízení rovněž nevyplývá, že by měl stěžovatel posuzovat existenci individuálních záruk. Stěžovatel dále v souladu se svým rozhodnutím popisuje maďarský azylový systém a uvádí, že Maďarsko je v Evropské unii považováno za bezpečnou zemi původu. Stěžovatel si je vědom závěrů rozsudku SDEU ve věci C-823/21, situace tzv. dublinských navrátilců je odlišná od situace ostatních žadatelů o mezinárodní ochranu v Maďarsku. Závěry SDEU tedy nelze aplikovat na nynější věc. Rozsudek městského soudu je z tohoto důvodu zmatečný a vzájemně rozporný.

[11] Stěžovatel dále namítá, že ve správním řízení žalobce neuplatnil žádné námitky vůči azylovému řízení v Maďarsku, což učinil až v žalobě. Také vysvětluje, proč neshledal důvody pro aplikaci čl. 17 Dublinského nařízení. Poukazuje na to, že žalobce obešel nařízení vlády České republiky č. 200/2022 Sb., které v zásadě neumožňuje občanům Ruské federace získat v České republice víza. Toto stěžovatel považuje za neakceptovatelné, a navíc pro jeho

spoluobčany návodné jednání. Městským soudem nastavená praxe by znamenala zatížení českého azylového systému.

[12] **Žalobce** se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec splňující podmínku dle § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud se musel zabývat přijatelností kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech, které jsou v řízení před krajským soudem rozhodovány specializovaným samosoudcem, pro nepřijatelnost, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[15] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[16] V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, Nejvyšší správní soud upřesnil, že při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti žalovaného správního orgánu, u něhož pojmově nemůže být splněna podmínka přesahu vlastních zájmů, postačí hodnotit, zda se krajský soud dopustil zásadního pochybení při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně zda nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu.

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že otázkou aplikace čl. 3 odst. 2 pododstavce druhého Dublinského nařízení kvůli možným systémovým nedostatkům azylového systému v Maďarsku, které s sebou nesou riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení, se ve vztahu nové maďarské úpravě přístupu k azylovému řízení účinné od května 2020

doposud nezabýval. Žádná, natož ustálená judikatura k této otázce neexistuje, proto je kasační stížnost přijatelná.

[18] Stěžovatel zmiňuje, že žalobce v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany nenamítl nedostatky maďarského azylového systému, učinil tak až v žalobě. To však podle Nejvyššího správního soudu nic nemění na přípustnosti tohoto žalobního bodu, na jehož základě městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, dovodil, že žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje správní rozhodnutí za nezákonné, ačkoliv je neuvedl ve správním řízení.

[19] Podle čl. 3 odst. 1 Dublinského nařízení *členské státy posuzují jakoukoli žádost o mezinárodní ochranu učiněnou státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti na území kteréhokoli z nich, včetně na hranicích nebo v tranzitním prostoru. Žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.* Dle čl. 12 odst. 1 Dublinského nařízení *pokud je žadatel držitelem platného povolení k pobytu, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný členský stát, který toto povolení vydal.*

[20] Dle čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení *pokud nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen příslušný členský stát, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána. Není-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát. Pokud podle tohoto odstavce nelze provést přemístění do žádného členského státu určeného na základě kritérií stanovených v kapitole III ani do prvního členského státu, v němž byla žádost podána, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, se stává příslušným členským státem.*

[21] Velký senát SDEU v rozsudku ze dne 19. 3. 2019 ve věci C-163/17 *Jawo* uvedl, že zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy má v unijním právu zásadní význam, neboť umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic. Zásada vzájemné důvěry zejména v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva konkrétně každému z těchto států ukládá, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává. Je proto třeba předpokládat, že zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu v každém členském státě splňuje požadavky Listiny EU, Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jakož i Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nelze nicméně vyloučit, že tento systém v praxi naráží v určitém členském státě na závažné funkční problémy, takže existuje riziko, že žadatelé o mezinárodní ochranu budou v případě přemístění do tohoto členského státu vystaveni zacházení, které je neslučitelné s jejich základními právy.

[22] Aby se na nedostatky azylového systému v určitém členském státě vztahoval čl. 3 odst. 2 pododstavec druhý Dublinského nařízení, musí dosahovat obzvláště vysoké míry závažnosti, která závisí na všech okolnostech případu. Pokud jde o podmínky přijetí v určitém členském státě, této obzvláště vysoké míry závažnosti by bylo dosaženo, pokud by se osoba, která je zcela závislá na veřejné podpoře, v důsledku nezájmu orgánů členského státu nezávisle na své vůli a osobní volbě ocitla v situaci silné materiální deprivace, v níž by nemohla uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je zejména potřeba se najíst, umýt a ubytovat a kterou by bylo poškozováno její tělesné či duševní zdraví, nebo v důsledku které by se ocitla v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností.

[23] Nejvyšší správní soud pak v návaznosti na tyto judikatorní závěry týkající se nedostatků přijímacích podmínek žadatelů dovodil, že i nedostatky azylového řízení musí dosahovat obdobně závažné intenzity jako nedostatky přijímacích podmínek (rozsudek ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 226/2019-26, bod 27).

[24] Výše zmiňovaná domněnka, že každý členský stát Evropské unie dodržuje požadavky, které pro něj plynou ze společného evropského azylového systému, takže jeho azylový systém z hlediska právní úpravy ani reálné praxe netrpí závažnými systémovými nedostatky, je vyvratitelná (viz rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 21. 12. 2011 ve spojených věcech C-411/10 *N. S. proti Secretary of State for the Home Department* a C-493/10 *M. E. a další proti Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, a dále viz rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2016, č. j. 9 Azs 27/2016-37).

[25] Jelikož je žalobce držitelem schengenského víza vydaného maďarskými orgány, stěžovatel správně určil, že státem příslušným k posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, kterou žalobce podal v České republice, je Maďarsko. Je pravdou, že žalobce ve správním řízení nevznesl žádné výhrady k maďarskému azylovému řízení. Stěžovatel však o jeho žádosti rozhodoval poté, co SDEU rozsudkem ve věci C-823/21 shledal, že aktuálně platná právní úprava týkající se možnosti podat na území Maďarska žádost o udělení mezinárodní ochrany je v rozporu s evropským právem (procedurální směrnicí).

[26] Nejedná se přitom o první případ, kdy mezinárodní soud shledal, že Maďarsko používá nepřípustné praktiky ve vztahu k žadatelům o mezinárodní ochranu. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 8. 7. 2021 ve věci *Shahzad proti Maďarsku*, stížnost č. 12625/17, rozhodl, že žadatelé, kteří chtěli požádat o mezinárodní ochranu na území Maďarska, čelili tzv. *push-back* (vytlačení) na srbské území, a to bez možnosti se proti tomuto postupu jakkoliv bránit. Dle rozsudku velkého senátu SDEU ze dne 17. 12. 2020 ve věci C-808/18 *Komise proti Maďarsku* neplnilo Maďarsko povinnosti plynoucí z procedurální směrnice, a to např. tím, že stanovilo možnost podat žádost o mezinárodní ochranu pouze ve vymezených tranzitních prostorech, s čímž byl spojen systém obecného zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech a vyhoštění žadatelů bez dodržení stanovených záruk. Na rozsudek C-808/18 částečně navazuje i rozsudek ve věci C-823/21, z nějž vyplývá, že maďarská úprava účinná od května 2020 nemůže být opatřením, které mělo Maďarsko přijmout v souvislosti s rozsudkem C-808/18. Následně vydal SDEU

rozsudek ze dne 13. 6. 2024 ve věci C-123/22, v němž konstatoval, že Maďarsko nepřijalo opatření, která mělo přijmout v souvislosti s rozsudkem C-808/18, a uložil mu povinnost zaplatit pokutu.

[27] Lze rovněž (stejně jako učinil i městský soud) poukázat na rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2016, č. j. 5 Azs 195/2016-22, podle nějž v Maďarsku hrozilo žadatelům o mezinárodní ochranu nebezpečí tzv. *chain refoulement*, tedy řetězové navrácení do země původu přes země, které neposkytují dostatečné záruky, že se žadatelé budou schopni dovolat mezinárodní ochrany. Tato praktika představuje závažný systémový nedostatek azylového řízení, který vyvolává potřebu aplikace čl. 3 odst. 2 pododstavce druhého Dublinského nařízení.

[28] Namítá-li stěžovatel v kasační stížnosti, že maďarský azylový systém je obdobný systému České republiky, pomíjí výše popsané dlouhodobé a závažné nerespektování mezinárodního a evropského práva ze strany Maďarska. O souladu s normami evropského práva, který stěžovatel v této souvislosti rovněž zmiňuje, nemůže být řeč.

[29] S ohledem na výše uvedené, zejména na rozsudek SDEU ve věci C-823/21, měl stěžovatel vycházet z toho, že maďarská právní úprava podávání žádostí o udělení mezinárodní ochrany je v rozporu s evropským právem, takže nelze bez dalšího ujištění vycházet z domněnky, že maďarské azylové řízení nevykazuje žádné významné systémové nedostatky. Právo podat žádost o udělení mezinárodní ochrany a právo na meritorní posouzení v ní uvedených důvodů jsou základním pilířem společného evropského azylového systému. Není-li toto právo respektováno, hrozí, že osoby, které by v souladu s evropským právem byly oprávněny žádost podat, budou navráceny (vyhoštěny) do země původu či třetí země, aniž by byly posouzeny důvody jejich žádosti, popř. budou trpěny na území členského státu, aniž by jim byl přiznán status, jenž jim po právu náleží.

[30] Stěžovateli je třeba přisvědčit, že rozsudek SDEU ve věci C-823/21 dopadá obecně na osoby, které by chtěly podat žádost o udělení mezinárodní ochrany a nachází se na území Maďarska, přičemž nesplňují podmínky platné maďarské legislativy vyžadované pro účinné podání žádosti. SDEU se ve zmíněném rozsudku nijak nevyjádřil k situaci tzv. dublinských navrátilců, tedy osob (žadatelů), které byly do Maďarska předány na základě Dublinského nařízení. Do této skupiny přitom patří stěžovatel. Ten nesplňuje podmínky pro podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území Maďarska, neboť se neřídil platnou maďarskou právní úpravou vyžadující učinění prohlášení o záměru na velvyslanectví v Kyjevě či Bělehradě. Žádost podal na území České republiky, měl by být předán podle Dublinského nařízení do Maďarska. Pro posouzení otázky, zda maďarská právní úprava azylového řízení vykazuje takové systémové nedostatky, které by se dotýkaly žalobce (vzhledem k jeho specifické situaci), je nezbytné, aby si stěžovatel učinil dostatečně přesnou a spolehlivou představu o tom, zda maďarské orgány budou pokračovat v řízení o udělení mezinárodní ochrany zahájeném v České republice (které však bylo rozhodnutím stěžovatele zastaveno) nebo zda umožní žalobci podat na území Maďarska novou žádost o udělení mezinárodní ochrany, kterou budou považovat za žádost první (nikoliv opakovanou). Jde tedy o to posoudit, do jaké míry se systémové nedostatky maďarského azylového řízení konstatované SDEU dotýkají rovněž žalobce (resp. osob v obdobném

postavení, tj. osob navrácených do Maďarska na základě Dublinského nařízení, které doposud v Maďarsku žádost o mezinárodní ochranu nepodaly).

[31] Stěžovatel k posouzení této otázky shromáždil pouze dvě zprávy o maďarském azylovém systému. Jednu zprávu zpracoval sám na podkladě jiných zpráv o zemi původu. V ní je s odkazem na zprávu AIDA (*Asylum Information Database*) z dubna 2023 konstatováno, že tzv. dublinští navrátilci nepatří mezi výjimky a podle maďarské legislativy nemohou podat žádost o udělení mezinárodní ochrany na maďarském území. Je jim nicméně umožněno pokračovat, resp. zahájit řízení o mezinárodní ochraně, které započali v navracející zemi. Podle upřesnění a interpretace platné právní úpravy ze strany NGDAP musí dublinští navrátilci po příjezdu do Maďarska prohlásit, zda si přejí pokračovat v řízení o mezinárodní ochraně, které započali v navracející zemi. Pokud souhlasí s pokračováním, umožní maďarské úřady začít/zahájit řízení o mezinárodní ochraně v Maďarsku. V jednom případě bylo umožněno dublinskému navrátilci podat novou žádost na území Maďarska, přestože ji neměl před transferem podanou.

[32] Zprávu EUAA nelze považovat za zprávu sestavenou a ověřenou touto institucí Evropské unie, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti. Obsahuje pouze odpovědi poskytnuté maďarskými orgány (NGDAP) na otázky sestavené institucí EUAA do dotazníkové podoby. Obsah této zprávy je proto třeba považovat za tvrzení maďarského orgánu odpovědného za rozhodování o mezinárodní ochraně, které nebylo nijak verifikováno. Pokud stěžovatel k této zprávě přistupoval tak, že obsahuje objektivní a neutrální informace, jak uvádí v kasační stížnosti, přehlédl, že již vzhledem ke zdroji těchto informací nemohou být tyto požadavky naplněny. Stěžovatel, jak vyplývá z další části kasační stížnosti, se domnívá, že vyjádření obsažená ve zprávě pochází od EUAA (ačkoliv v úvodu dokumentu je uvedeno, že veškeré informace obsažené v daném přehledu jsou poskytovány příslušnými státními úřady členských států, které za jeho přesnost a aktuálnost nesou odpovědnost, a že v daném případě informace poskytlo NGDAP), což svědčí o zásadních nedostatcích při práci stěžovatele s touto zprávou. NGDAP uvedl, že po přemístění prostřednictvím dublinského řízení do Maďarska musí žadatel prohlásit, že si přeje vést azylové řízení zahájené na základě své žádosti podané v jiném členském státu. Žadatel je po příjezdu vyslechnut úřadem pro dohled nad cizinci. Prohlásí-li, že si přeje, aby byla jeho žádost prošetřena v Maďarsku, azylový orgán jej s okamžitou platností zaregistruje jako žadatele o azyl a pokud to bude nezbytné, vyčlení mu na dobu řízení ubytování. Žadatel je informován o svých právech a povinnostech ve vztahu k danému řízení a bude mu sděleno, že v pozdější fázi jej osobně vyslechne azylový orgán. Registrace probíhá po příjezdu.

[33] Stěžovatel se pokoušel získat od maďarských orgánů individuální záruky týkající se konkrétně žalobce, nicméně reakci maďarského dublinského střediska, které pouze odkázalo na zprávu EUAA, nelze za takovou záruku považovat. Ani akceptaci žádosti o převzetí žalobce ze strany maďarského dublinského střediska nelze vykládat jako záruku, že žalobci bude umožněno žádost podat na území Maďarska. Možnost užití diplomatických záruk v rámci aplikace pobytového a azylového práva vyplývá i z relevantní judikatury (nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2020, sp. zn. II. ÚS 2299/19, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 11. 2014 ve věci *Tarakhel vs. Švýcarsko*, stížnost č. 29217/12). Za této situace je proto nezbytné posoudit podklady shromážděné žalovaným o situaci

v Maďarsku z toho hlediska, zda skýtají dostatečnou obecnou garanci týkající se tzv. dublinských navrátilců.

[34] Z podkladů shromážděných stěžovatelem není zřejmé, z čeho tam popisovaný postup maďarských orgánů vyplývá, tedy do jaké míry jde o postup právně závazný, jehož se může tzv. dublinský navrátilec domáhat u nezávislého orgánu (soudu), a zda je tvrzení maďarských orgánů potvrzováno rovněž reálnou praxí (tedy zda je potvrzeno praktickými zkušenostmi s přístupem maďarských orgánů). Zpráva OAMP připouští, že popisovaný postup nemá oporu v legislativě. Podle ní totiž mohou žádost o udělení mezinárodní ochrany podat na území Maďarska pouze osoby, které úspěšně prošly procedurou u velvyslanectví v Kyjevě a Bělehradu. Výslovně upravené výjimky z tohoto legislativně nastaveného rámce přijímání žádostí nezahrnují žadatele předané na základě Dublinského nařízení. V této souvislosti není z prohlášení NGDAP zcela zřejmé, zda je umožněno podat žádost o udělení mezinárodní ochrany všem tzv. dublinským navrátilcům, nebo jen těm, kteří splňují podmínky vnitrostátní úpravy umožňující podání žádosti na území Maďarska (např. příbuzní osob, jimž byla přiznána doplňková ochrana). Ze shromážděných zpráv se lze domnívat, že základní zákonem upravené pravidlo vymezující okruh osob oprávněných podat žádost na území Maďarska je u tzv. dublinských navrátilců prolamováno jakousi faktickou praxí maďarských orgánů. Ze zpráv však nevyplývá, na čem je tato praxe založena, tedy do jaké míry je právně závazná a vynutitelná konkrétním dublinským navrátilcem (žadatelem). Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že nepostačuje, pokud by prezentovaná praxe byla založena toliko na dobré vůli, resp. libovůli správního orgánu. Ze shromážděných podkladů nelze dovodit pravou povahu této deklarované praxe maďarských orgánů, tedy zda vyplývá z interních pokynů, jejichž aplikace žadatelům zakládá legitimní očekávání, či z judikatury nebo ústavních maxim, a zda se může v případě odchýlení se od této praxe žadatel účinně obrátit na nezávislý soud. Ze zpráv nelze ani dovodit, zda jde o praxi potvrzenou průběhem takového počtu řízení o mezinárodní ochraně tzv. dublinských navrátilců, že lze hovořit o ustálené a jednotné praxi, nebo zda jde o praxi nahodilou. Zprávy shromážděné stěžovatelem se neopírají o poznatky vnějších aktérů (třetích osob) monitorujících průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany. Ani statistické údaje o počtu dublinských navrátilců neumožňují učinit si ve vztahu k této otázce žádnou konkrétnější představu.

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel neshromáždil dostatek zpráv o průběhu řízení o mezinárodní ochraně v případě tzv. dublinských navrátilců, zejména z hlediska přístupu k podání žádosti a věcnému posouzení jejích důvodů. Stěžovatel zjistil skutkový stav ohledně této klíčové otázky nedostatečně, a ten tak vyžaduje doplnění. Za daného stavu totiž nelze spolehlivě posoudit, zda by měl žalobce v případě předání do Maďarska přístup k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, přičemž nelze prozatím dospět k závěru, že by stěžovatel vyčerpal všechny možnosti směřující ke správnému a úplnému zjištění skutkového stavu. K objasnění skutkového stavu je přitom nejlépe disponovaný žalovaný, jenž může využít širší palety nástrojů než soud, ať již k detailnějšímu objasnění skutkového stavu, nebo k sjednání individuálních záruk. Městský soud měl za této situace zrušit rozhodnutí stěžovatele podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Jeho závěr, že rozhodnutí stěžovatele je nezákonné, neboť maďarské azylové řízení vykazuje systémové nedostatky i ve vztahu

k tzv. dublinským navrátilcům, je předčasný a je nezbytné ho v tomto rozsahu korigovat. Nejvyšší správní soud se z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu nemohl zabývat zmíněnou právní otázkou.

[36] Námitky týkající se možnosti aplikace čl. 17 Dublinského nařízení na projednávaný případ, jsou nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se míjejí s rozhodovacími důvody městského soudu. Městský soud se zabýval žalobním bodem, jímž se žalobce dovolával aplikace zmíněného ustanovení, ovšem neshledal jej důvodným. Nejedná se proto o rozhodovací důvod, o nějž by se opíral zrušovací rozsudek městského soudu a který by mohl stěžovatel napadnout kasační stížností. V tomto ohledu mu právní názor městského soudu musí konvenovat, neboť se shoduje s jeho vlastní argumentací.

[37] Co se týče námitky údajného obcházení českých předpisů omezujících vydávání víz ruským občanům žalobcem, ani tuto námitku nepovažuje Nejvyšší správní soud za případnou. Žalobci by nemohlo být přičítáno k tíži, pokud by Maďarsko nedodržovalo evropské právní předpisy, v důsledku čehož by mu mohl hrozit návrat do země původu, aniž by byly věcně posouzeny důvody jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Závěry městského soudu, korigované Nejvyšším správním soudem, nemohou vést ani k nespravedlivému zahlcení českého azylového systému, neboť nepředjímají, jak má být posouzena právní otázka existence systémových nedostatků maďarského azylového řízení ve vztahu k tzv. dublinským navrátilcům. Stěžovatel je toliko zavázán k tomu, aby učinil konkrétnější, přesnější a dostatečně objektivní zjištění týkající se uplatnění práva dublinských navrátilců podat na území Maďarska žádost o udělení mezinárodní ochrany. Tato detailní zjištění budou moct být následně využívána i v dalších případech předání žadatelů do Maďarska.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 28. srpna 2024

Tomáš Kocourek

předseda
senátu