



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **N. D.**
státní příslušnost: X
t. č. pobytem X
doručovací adresa: X

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky**
se sídlem Nad Štolou 936/3, P. O. BOX 21, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2023, č. j. OAM-1080/ZA-ZA11-D02-R2-2022,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2023, č. j. OAM-1080/ZA-ZA11-D02-R2-2022, *se ruší a věc se vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci *se nepřiznává* na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný *nemá právo* náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. V této věci jde – již podruhé – o předání žalobce, který v Česku požádal o mezinárodní ochranu, do Maďarska na základě nařízení Dublin III. Soud hodnotil zákonnost postupu žalovaného, který žalobce nevyzval k seznámení se s podklady rozhodnutí. Ani si nevyžádal individuální záruky maďarských orgánů, že žalobci umožní podat žádosti o mezinárodní ochranu, přestože jej k tomu soud zavázal ve svém předchozím zrušujícím rozsudku.

II. Rozhodnutí žalovaného a dosavadní procesní vývoj

1. Žalobce podal dne 11. 12. 2022 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný nejprve rozhodnutím ze dne 23. 3. 2023, č. j. OAM-1080/ZA-ZA11-D02-2022 („první rozhodnutí žalovaného“), zastavil řízení o této žádosti pro nepřípustnost. Příslušnost k jejímu posouzení má totiž podle nařízení Dublin III Maďarsko.
2. Ve svém prvním rozhodnutí se žalovaný zabýval otázkou, zda v Maďarsku existují systémové nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Dospěl k závěru, že ne. Vycházel z *Informace OAMP ze dne 29. 9. 2022, Maďarsko – Azylový systém* („Informace OAMP“), ze které je podle něj zřejmé, že maďarský systém je koherentní s tím českým a zároveň odpovídá normám Evropské unie. Žalovaný na podkladě této zprávy popsal průběh azylového řízení v Maďarsku. Mimo jiné uvedl, že od května 2020 musí potenciální žadatel nejprve učinit tzv. prohlášení o úmyslu podat žádost o azyl na maďarském velvyslanectví v Bělehradě nebo Kyjevě. Z výkladu a praxe odpovědného úřadu však vyplývalo, že žadatelé, kteří v minulosti nepodali žádost o udělení mezinárodní ochrany v Maďarsku, dostávají po uskutečnění transferu výzvu k prohlášení záměru podat žádost. Následně se zahájí řízení.
3. Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2023, č. j. 41 Az 20/2023-49, první rozhodnutí žalovaného zrušil („první rozsudek krajského soudu“). Nebylo totiž jisté, že by žalobce měl v Maďarsku skutečně možnost požádat o mezinárodní ochranu. Podle maďarské právní úpravy žadatelé navracení do Maďarska na základě nařízení Dublin III nespádali mezi výjimky z obecného pravidla, které vyžadovalo, aby žadatelé nejprve podali prohlášení o úmyslu žádat o mezinárodní ochranu na příslušném maďarském velvyslanectví. Možnost podat žádost po vrácení do Maďarska tak zcela závisela na vůli příslušných maďarských úřadů. *To podle soudu vyvolávalo závažné důvody se domnívat, že maďarské azylové řízení trpí systémovými nedostatky, které s sebou nesou riziko špatného zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU.* Nedalo se totiž vyloučit, že by Maďarsko navrátilo žadatele do země původu, aniž by jeho žádost o mezinárodní ochranu maďarské orgány řádně posoudily. Takový postup odporuje principu *non-refoulement*. Soud proto konstatoval, že by žalobcovo předání do Maďarska bylo slučitelné s čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III pouze v případě, že by si žalovaný vyžádal od maďarských orgánů individuální záruky, že žalobci umožní žádost podat.
4. Žalovaný v novém řízení pozval žalobce k doplňujícímu pohovoru. Žalobce návrat do Maďarska odmítl. Žádné relevantní důvody proti svému předání však neuvedl. Na konci pohovoru žalovaný položil žalobci tuto otázku: „Dle ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění máte možnost se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům tohoto rozhodnutí, kterými budou zejména, poskytnutí údajů k Vaší žádosti (shoda v databázi EURODAC, či vydané vízum), odeslána žádost do odpovědného členského státu, akceptace členského státu s převzetím odpovědnosti, aktuální informace o azylovém systému odpovědného členského státu a tento Protokol o pohovoru, který byl s Vámi dnes veden. Chcete, se s danými informacemi seznámit, abyste měl možnost se osobně k těmto podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit, nebo se tohoto práva vzdáváte?“ Žalobce odpověděl: „Ano, chci se seznámit.“
5. Rozhodnutím ze dne 23. 11. 2023, č. j. OAM-1080/ZA-ZA11-D02-R2-2022 („druhé rozhodnutí žalovaného“), žalovaný opět zastavil řízení o udělení mezinárodní ochrany pro nepřípustnost žádosti [§ 10a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 25 písm. i) zákona o azylu]. Jako stát příslušný k posouzení žádosti určil Maďarsko.

6. Ve vztahu k posouzení otázky systematických nedostatků žalovaný vyšel ze dvou podkladů: Z Informace OAMP (stejně jako před vydáním prvního rozhodnutí) a dále z podkladu od EUAA (*European Union Agency for Asylum*) nazvaného *Information on procedural elements and rights of applicants subject to a Dublin transfer to Hungary (Informace ohledně procesních prvků a práv žadatelů podléhajících přemístění dle Dublinského nařízení do Maďarska)* ze dne 3. 5. 2023 („Informace pro EUAA“).
7. Žalovaný konstatoval, že z výkladu a praxe příslušného maďarského úřadu vyplývá, že žadatelé, kteří v minulosti sami nepodali žádost o udělení mezinárodní ochrany na území Maďarska, po uskutečnění transferu na základě aplikace nařízení Dublin III do Maďarska, dostávají výzvu k prohlášení o záměru žádat o mezinárodní ochranu. Poté úřady řízení o udělení mezinárodní ochrany zahájí. To plyne také z Informace pro EUAA, podle které je žadatel po přiletu do Maďarska během několika hodin vyzván k podání žádosti o mezinárodní ochranu. Pokud žádost ze své vůle podá, tak ho během následujících hodin převezmou v přijímacím středisku a rozběhne se řízení o jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Tuto informaci zpracovaly maďarské azylové orgány na žádost EU. Podle žalovaného proto nahrazuje individuální záruky.

III. Žaloba

8. Žalobce namítá, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor soudu a nenapravil vady, které vedly ke zrušení jeho předchozího rozhodnutí. Žalovaný neprokázal, že by v Maďarsku existovala právní úprava formálně umožňující žalobci podat žádost o mezinárodní ochranu po předání do Maďarska. Z podkladů naopak plyne, že vše záleží na vůli maďarských orgánů. Informace pro EUAA nemůže nahradit individuální záruky, kterými soud ve zrušujícím rozsudku podmínil možnost předání žalobce do Maďarska. Závěry žalovaného opřené o tento podklad odporují informacím nezávislých organizací jako jsou *Human Rights Watch* nebo *AIDA* a také judikatuře Soudního dvora nebo Evropského soudu pro lidská práva, na kterou odkazoval krajský soud ve svém prvním rozsudku.
9. Žalovaný kromě toho porušil právo žalobce na seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. S podklady jej seznámil pouze před vydáním prvního rozhodnutí dne 20. 3. 2023. Poté již nikoli. Přestože žalovaný doplnil podklady.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný se zabýval tím, zda žalobce bude mít reálnou možnost podat v Maďarsku žádost o mezinárodní ochranu. Vedle Informace OAMP vycházel rovněž z výkladu a praxe odpovědného maďarského úřadu a Informace pro EUAA.
11. Žalovaný dodal, že se žalobce opakovaně nedostavil k doplňujícimu pohovoru. Žalovaný jej na něj dvakrát písemně zval. Příslušné zásilky si ale žalobce nevyzvedl, stejně jako ani předvolání k převzetí rozhodnutí.

V. Hodnocení věci soudem

V. a Žalovaný porušil právo žalobce seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim

12. Soud se nejprve zabýval námitkou porušení práva žalobce na seznámení se s podklady rozhodnutí. Porušení tohoto práva totiž zakládá natolik závažnou procesní vadu, která je bez dalšího důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu. Dochází totiž nejenom

k porušení obecných procesních předpisů, ale současně k rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

13. Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí: „Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“ Toto ustanovení se plně uplatní také v řízení ve věci mezinárodní ochrany, včetně řízení o předání (§ 9 zákona o azylu).
14. Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je promítnutím ústavně zaručeného procesního práva vyjádřit se ke všem prováděným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jde o projev obecné zásady kontradiktornosti (zásady „střetu argumentů“), která se přiměřeně použije i ve správním řízení (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 262/06, a ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04). Funkcí a účelem těchto ústavních záruk je vytvoření prostoru, ve kterém účastník řízení může účinně uplatňovat námitky a argumenty, které mohou ovlivnit rozhodování orgánu ochrany práv (tj. soudu nebo jiného zákonem stanoveného orgánu ve smyslu čl. 36 odst. 1 *in fine* Listiny základních práv a svobod). S těmito námitkami a argumenty se pak daný orgán musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. *Cílem je i prevence toho, aby účastník řízení měl první příležitost vyjádřit se ke konkrétní rozhodné skutečnosti až v opravném prostředku (žalobě), nebo aby dokonce žádnou takovou příležitost nedostal.*
15. Popsané ústavní záruky také brání vzniku překvapivých rozhodnutí. A v neposlední řadě napomáhají tomu, aby rozhodování veřejné moci mělo potřebnou kvalitu. Prostor pro účastníky řízení, aby se vyjádřili k podkladům, na nichž má budoucí rozhodnutí stát, jim totiž umožňuje upozornit na jejich slabá místa. Mohou nabídnout jiný pohled na to, co z podkladů plyne. V jejich kontextu mohou zdůraznit, co vše považují za důležité. Orgánu ochrany práv nic z toho bez podobných tvrzení účastníka řízení nemusí dojít. Jeho rozhodnutí pak nebude tak kvalitní, jak by mohlo a mělo být. Kýžené kvality totiž může dosáhnout jen rozhodnutí, které se poctivě vypořádává s dobrým vyjádřením těch, o jejichž práva jde. Právo vyjádřit se k věci tedy ve skutečnosti napomáhá i orgánům ochrany práv, aby lépe rozhodovaly.
16. Právo na seznámení s podklady přitom nezahrnuje jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit. Předpokládá, že správní orgán účastníka řízení vyzve, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Azs 33/2009-95). Smyslem tohoto procesního práva je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi *před vydáním rozhodnutí*, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Vzhledem k tomu, že si účastník řízení sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o momentu finalizace shromažďování podkladů, musí být z výzvy správního orgánu k seznámení zřejmé, že ukončil shromažďování podkladů a je připravený ve věci rozhodnout (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, a ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016-44).
17. K seznámení žalobce s podklady rozhodnutí došlo pouze dne 20. 3. 2023, tedy před vydáním prvního rozhodnutí žalovaného. Po zrušení tohoto rozhodnutí již žalovaný žalobci možnost seznámit se s podklady a případně se k nim vyjádřit, nedal. Přestože podklady pro rozhodnutí doplnil o Informaci pro EUAA, na které pak primárně staví své rozhodnutí ve

vztahu posouzení maďarského azylového systému. Tímto postupem žalovaný porušil § 36 odst. 3 správního řádu a ústavně zaručená práva žalobce vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.

18. Ve vyjádření k žalobě žalovaný poukazuje na to, že se snažil žalobce dvakrát neúspěšně předvolat k pohovoru. Pokud se tím žalovaný snaží tvrdit, že předvolání k pohovoru může nahradit předvolání k seznámení žadatele s podklady rozhodnutí, pak nemá pravdu. Z výše citované judikatury je zřejmé, že smyslem výzvy k seznámení s poklady je především informovat účastníka řízení o tom, že správní orgán již všechny podklady pro své rozhodnutí shromáždil, nebude je dále doplňovat a je připravený rozhodnout. Takovou informaci ale účastník nezíská z předvolání k pohovoru, tj. zcela jinému procesnímu úkonu, který obvykle shromáždění podkladů předchází.
19. Žalobce přitom při pohovoru jasně dal najevo svůj zájem seznámit se s podklady rozhodnutí poté, co je žalovaný shromáždí. Ve své žalobě pak vznáší námitky týkající se hlavně podkladů rozhodnutí. Tyto námitky přitom žalobce mohl uvést již ve správním řízení, pokud by mu k tomu žalovaný dal prostor. I žalovaný by pak měl možnost vypořádat se s těmito námitkami ve svém rozhodnutí a zabránit tomu, aby se těžiště celého sporu přeneslo až do řízení před soudem.
20. Soud nad rámec uvedeného a pro úplnost dodává, že snaha žalovaného přimět žalobce ke vzdání se práva na seznámení s podklady rozhodnutí ještě dříve, než tyto podklady existují a bez náležitého poučení o konkrétních procesních důsledcích vzdání se tohoto práva, je nezákonná. To ve svém nedávném rozsudku ze dne 12. 1. 2024, č. j. 5 Azs 120/2023-24, potvrdil i Nejvyšší správní soud.
21. Námitka žalobce týkající se porušení jeho procesního práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí je proto důvodná. Již to samo o sobě je důvodem ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Je tedy nadbytečné se věcně zabývat dalšími žalobními námitkami, které se týkají obsahu podkladů použitých žalovaným i podkladů, na něž žalobce poukazuje v žalobě. Bude nejprve nutné, aby se jimi zabýval žalovaný poté, co žalobce řádným způsobem vyzve k seznámení se s podklady a žalobce tyto své námitky ve vyjádření k těmto podkladům vznese.

V. b. Žalovaný pochybil, pokud si v rozporu se závazným právním názorem soudu neobstaral individuální záruky maďarských orgánů, že žalobci umožní podat žádost o mezinárodní ochranu

22. Pro úplnost a z důvodu procesní hospodárnosti se však krajský soud ještě vyjádří k námitce, že žalovaný nerespektoval jeho právní názor plynoucí z prvního rozsudku z června loňského roku, jestliže si neobstaral individuální záruky příslušných maďarských orgánů. I tuto námitku totiž soud považuje za důvodnou.
23. Podle § 78 odst. 5 soudního řádu správního musí správní orgán v dalším řízení následovat právní názor, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku. Nerespektování právního názoru soudu je samo o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25). Žalovaný měl možnost podat proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu kasační stížnost, považoval-li jej za nezákonný. Pokud to neudělal, ztratil možnost jakkoli ze závěry krajského soudu polemizovat. Naopak měl povinnost se jimi řídit.

24. Krajský soud přitom ve svém prvním rozsudku vyjádřil jasný právní názor, že by předání žalobce do Maďarska bylo slučitelné s čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III *pouze v případě, že by si žalovaný vyžádal od maďarských orgánů individuální záruky, že žalobci umožní podat žádost o mezinárodní ochranu*. To ale žalovaný neudělal.
25. Diplomatické záruky jsou ujednáním mezi dvěma státy, jimiž stát, který přijímá osobu, poskytuje státu, který osobu navrácí, záruku (závazek), že s osobou, které se tato záruka týká, bude nakládat v souladu s podmínkami stanovenými v tomto ujednání, resp. v souladu se závazky podle mezinárodního práva [United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*. Geneva, 2006, bod 1, dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/44dc81164.html>]. Země původu se tak zavazují vyloučit riziko porušení lidských práv tím, že nad rámec svých současných povinností garantují dodržování podmínek sjednaných v zárukách (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2020, sp. zn. II. ÚS 2299/19, body 79 a 80).
26. Poskytnutí individuálních záruk má své místo zejména v extradičním řízení. Lze je však jistě využít i v řízení o předání podle nařízení Dublin III, existuje-li riziko, že se žadateli v příslušném státě nedostane řádného přijetí. Evropský soud pro lidská práva také ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku* (rozsudek ze dne 4. 11. 2014, stížnost č. 29217/12) shledal porušení čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech, pokud si švýcarské orgány v dublinském řízení neopatřily záruky od italských orgánů, že stěžovatelé (rodina s několika dětmi) budou v Itálii přijati do zařízení uzpůsobených věku dětí a že rodina bude moci zůstat pohromadě.
27. Žalobce má pravdu, že individuální záruky nelze nahradit Informací pro EUAA, která je jen obecnou informací poskytnutou maďarskými azylovými úřady orgánům Evropské unie. Žalovaný již ve svém prvním rozhodnutí uváděl, že z výkladu a praxe odpovědného úřadu vyplývá, že žadatelé, kteří v minulosti nepodali žádost o udělení mezinárodní ochrany v Maďarsku, dostávají po uskutečnění transferu výzvu k prohlášení záměru podat žádost a následně se zahájí řízení. Krajský soud však ve svém prvním rozsudku vysvětlil, proč to není dostatečná záruka (viz bod 55 prvního rozsudku krajského soudu). Informace pro EUAA tuto nedostatečnou praxi pak jenom potvrzuje. Nic víc. Hlavním problémem je totiž celková maďarská legislativa, která v mnohém odporuje unijnímu právu (viz body 51 až 56 prvního rozsudku krajského soudu). Neplatí z ní, že by žadatel vrácený do Maďarska na základě nařízení Dublin III měl skutečnou možnost podat žádost.
28. Obecné informace poskytnuté maďarskými orgány proto nejsou dostatečně způsobilé tyto obavy vyvrátit. Informace EUAA tedy nemohla být individuální zárukou, jakou soud uložil žalovanému pro žalobce obstarat, pokud by znovu chtěl rozhodnout o jeho předání do Maďarska.
29. Žalovaný z těchto důvodů pochybil, pokud v rozporu s právním názorem soudu znovu rozhodl o předání žalobce do Maďarska, aniž by si obstaral individuální záruky maďarských orgánů o tom, že žalobci umožní podat žádost o mezinárodní ochranu.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. Z výše uvedených důvodů soud zrušil rozhodnutí žalovaného z části pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního a z části pro nezákonnost spočívající v nerespektování závazného právního názoru soudu. Proto výrokem I. tohoto rozsudku rozhodnutí žalovaného zrušil (§ 78 odst. 1 soudního řádu správního) a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního). V dalším řízení pak bude

žalovaného vázat právní názor, který soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).

31. Žalobce byl ve věci úspěšný, proto mu vzniklo právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního). Žádné náklady ale nevyčísil. Proto mu je soud nepřiznal. Neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
32. O návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku jeho žalobě soud samostatně nerozhodoval, protože bezodkladně rozhodl ve věci samé.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. *Pokud kasační stížnost proti tomuto rozsudku nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele, Nejvyšší správní soud ji odmítne pro nepřijatelnost.* V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 19. ledna 2024

Martin Kopa, v.r.
samosoudce