



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **XXX**

st. příslušnost: Moldavská republika a Ruská federace

pobytem Příjímací a pobytové středisko Zastávka, Havířská 514, 664 84

Zastávka

zastoupen ustanoveným zástupcem Mgr. Jiřím Tašlem

advokátem se sídlem Jezuitská 582/17, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky**
se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2023, č. j. OAM-1071/ZA-ZA11-K01-2022,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2023, č. j. OAM-1071/ZA-ZA11-K01-2022, se *ruší* a věc se *vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se *nepřiznává* náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce je z Podněstří. V žalobě popisuje, jaká tam panuje situace. A také namítá porušení svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalovaný se totiž hned na konci pohovoru – ještě předtím, než podklady rozhodnutí vůbec shromáždil – zeptal žalobce, zda se vzdává práva se k nim vyjádřit. Žalobce tehdy řekl, že ano. Ale nyní namítá, že si plně neuvědomoval důsledky tohoto kroku. Krajský soud proto musel posoudit, zda žalovaný postupoval správně, pokud již žalobci nedal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

II. Napadené rozhodnutí a související skutkové okolnosti

2. Žalobce na počátku prosince roku 2022 požádal o mezinárodní ochranu. O necelý týden později s ním žalovaný provedl pohovor. Žalobce je státním příslušníkem Moldavské republiky. Pochází z vesnice V. v Podněstří. V roce 2020 Ruská federace udělovala občanům Podněstří státní občanství, čehož také využil. Národností je ovšem Ukrajinec. Nedaleko jeho vesnice jsou armádní sklady s municí. Zásah do nich by zničil celou oblast. V minulosti se objevily pokusy tyto sklady zničit pomocí dronu. Proto se obává o svůj život. Žalobce dále při pohovoru popisoval, že v minulosti odmítal vojenskou službu. Podněstří je na tom ekonomicky špatně. Do Česka žalobce přicestoval na jaře roku 2022. Začátkem léta ho kontrolovala dopravní policie, která zjistila, že překročil dobu bezvízového pobytu. Uložila mu proto správní vyhoštění.
3. Na konci pohovoru, který probíhal v ruštině, se žalovaný žalobce zeptal: „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 bude zejména samotná vaše žádost, poskytnutí údajů k vaší žádosti, tento protokol a informace, které popisují situaci v zemi Vašeho původu. Chcete, aby vás správní orgán před vydáním rozhodnutí ještě jednou pozval, abyste měl možnost se osobně k těmto podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit, nebo se tohoto práva vzdáváte?“. Žalobce odpověděl: „Nechci svého práva využít, situace v Moldavsku a v Podněstří je mi známa.“ Nechtěl poté, aby mu tlumočnice celý pohovor zpětně přetlumočila.
4. Žalovaný si následně shromáždil celkově deset podkladů pro vydání rozhodnutí. K seznámení se s těmito podklady již žalobce nevyzval. Rozhodnutím ze dne 3. 1. 2023, č. j. OAM-1071/ZA-ZA11-K01-2022 („rozhodnutí žalovaného“), žalobci neudělil mezinárodní ochranu.

III. Obsah žaloby

5. Žalobce nejprve v žalobě, kterou původně podal bez zastoupení, popisoval obavy, které má kvůli svému podněsterskému původu. Hrozí mu bezprostřední újma kvůli konfliktu na Ukrajině. Obává se ruského povolávacího rozkazu. Žalovaný podle něj situaci v Podněstří bagatelizuje. Neposoudil řádně aktuální bezpečnost Moldavska. Tyto námitky poté žalobce hlouběji rozvíjí.
6. Krajský soud žalobci na jeho návrh ustanovil zástupce, který ve včasném doplnění žaloby poukazuje na porušení práv žalobce předvídaných v § 36 odst. 3 správního řádu. Nedostal totiž možnost se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalovaný ho nevyzval k uplatnění práva podle uvedeného ustanovení, protože se jej žalobce předem vzdal při pohovoru. Je ovšem povinností správního orgánu, aby účastníka k uplatnění tohoto práva vyzval.
7. Porušení tohoto práva dlouhodobě soudy hodnotí jako procesní vadu zakládající nezákonnost rozhodnutí. Komentářová literatura také dovozuje, že jde o významné a jen krajně obtížně napravitelné procesní pochybení, které takřka vždy zakládá nezákonnost rozhodnutí ve věci. S možností vzdání se práva vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí sice zákon přímo počítá. Nicméně žalobce se tohoto svého práva vzdal při pohovoru, aniž by si uvědomoval negativní důsledky, které z toho pro něj plynou.

8. Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou zpravidla státní příslušníci třetích zemí bez výraznějších vazeb na Česko, znalosti kultury či právního řádu. Žalobce neovládá češtinu. Neorientuje se v českém právu. Nemohl se sám kvalifikovaně rozhodnout o vzdání se daného práva. Dopady a význam svého rozhodnutí si neuvědomoval. Žalovaný ho o nich dostatečně nepoučil. To vyplývá i z odpovědi žalobce, že se nepotřebuje seznámit s podklady, protože je mu situace v Moldavsku a Podněstří dobře známa. Žalovaný měl povinnost poskytnout žalobci dostatečné poučení o jeho právech a povinnostech. To však neučinil.

IV. Vyjádření žalovaného

9. V reakci na žalobní námitky žalovaný zdůrazňuje, že podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že se právo vyjádřit se k podkladům netýká účastníka řízení, který se tohoto práva vzdal. Zástupce žalobce se snaží navodit dojem, že žalovaný žalobce dostatečně nepoučil o možnosti se seznámit s podklady pro rozhodnutí a že si žalobce neuvědomoval důsledky svého rozhodnutí. Uvedené tvrzení však nemá oporu ve spise. Pohovor probíhal na žádost žalobce za přítomnosti tlumočnice ruského jazyka. Dostal řádné poučení o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí před jeho vydáním. Žalovaný žalobci shrnul, že se bude jednat zejména o jeho žádost, poskytnutí údajů k jeho žádosti, protokol o pohovoru a informace, které popisují situaci v zemi původu. Na dotaz žalovaného, zda chce využít svého práva a být ještě jednou pozván k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, aby měl možnost se k uvedeným materiálům vyjádřit či zda se chce tohoto práva vzdát, žalobce odpověděl, že nechce svého práva využít, protože je mu situace v Moldavsku a v Podněstří známa. Žalobce měl možnost přetlumočení celého pohovoru za účelem jeho kontroly. Tohoto práva taktéž nevyužil.
10. Průběh celého pohovoru podléhal tlumočení. Žalovaný vylučuje, že by žalobce otázce neporozuměl. Žalovanému není jasné, jak měl žalobce ještě více poučit o jeho možnosti seznámit se s podklady. Udělal pro využití tohoto procesního práva žalobcem maximum. Argument, že si žalobce neuvědomoval důsledky svého rozhodnutí, nemůže obstát a nemůže být k tíži žalovanému, který postupoval v souladu se zákonem. Je to navíc nelogické tvrzení. Ostatní podklady pro rozhodnutí žalobce znal – žádost, poskytnutí údajů k žádosti, protokol o pohovoru. Prakticky vzato lze tedy shrnout, že by se seznamoval s informacemi o zemi jeho původu. Konstatování, že tamější situaci zná, a proto se nechce s uvedeným seznámit, nedokazuje, že by snad něčemu neporozuměl. Nebo že by ho žalovaný o možnosti seznámit se s podklady poučil nedostatečně.

V. Jednání ve věci

11. Dne 17. 5. 2023 se u krajského soudu konalo jednání. Obě strany shrnuly svá procesní stanoviska. Ani jedna z nich neměla jakékoliv důkazní návrhy. Po krátkém přerušení proto krajský soud vyhlásil tento rozsudek.

VI. Posouzení věci krajským soudem

12. Žaloba je *důvodná*.
13. Krajský soud se nakonec zaměřil jen na námitku porušení práva žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce sice vznáší i další námitky týkající se jeho azylového příběhu. Jemu se v širší míře věnuje i rozhodnutí žalovaného. Přezkum toho, jak žalovaný posoudil

azylový příběh žalobce, by však byl nyní předčasný a nadbytečný. *Žalovaný totiž porušil procesní právo žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu.* Bude mu proto muset ještě dát možnost ho uplatnit. A v závislosti na tom, zda tak žalobce učiní, resp. jak se přesně vůči podkladům rozhodnutí vyjádří, bude muset znovu rozhodnout o důvodnosti jeho žádosti. Věcnou stránkou rozhodnutí žalovaného se krajský soud proto teď nemusí zabývat. Níže vysvětlí, proč žalovaný pochybil po stránce procesní.

VI. a) Obecná východiska

14. 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 (...) účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“ Toto ustanovení neupravuje výslovně, za jakých podmínek se lze práva vyjádřit se k podkladům vzdát. Tuto mezeru je proto třeba vyplnit výkladem.
15. 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 oprávněném prostředku (žalobě), nebo aby dokonce žádnou takovou příležitost nedostal.
16. 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.
17. Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí i právo na (přiměřenou) kontradiktornost však samozřejmě není absolutní, neomezitelné. *Lze se jich vzdát.* Připouští to i Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře k právu na spravedlivý proces (viz už rozsudek ze dne 27. 2. 1980 ve věci *Deweer proti Belgii*, č. 6903/75, § 49 a pozdější judikaturu). Právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech („Úmluva“) přitom zahrnuje i *právo na spravedlivé projednání věci*, kam spadá právě i kontradiktornost řízení.
18. Toto ustanovení Úmluvy se sice nepoužije na azylová řízení (viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 9. 2011 ve věci *M. proti Finsku*, č. 48933/09).

Stejné principy však lze dovozovat z čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv EU, kterou v této věci již aplikovat lze. Krajský soud coby unijní soud v rámci Společného evropského azylového systému totiž musí případ žalobce po procesní stránce posuzovat z pohledu procedurální směrnice (a po věcné stránce z pohledu kvalifikační směrnice). Spolu s použitím sekundárního práva je proto třeba pracovat i s Listinou základních práv EU.

19. Po materiální stránce se z čl. 6 odst. 1 věta první Úmluvy a čl. 47 odst. 2 věta první Listiny základních práv EU dá dovozovat v zásadě to samé. Text obou ustanovení je – až na zúženou působnost čl. 6 na občanská práva a závazky spolu s trestními obviněními – prakticky identický. *Obě ustanovení pracují s právem na spravedlivé projednání věci.* Proto lze podle krajského soudu – při absenci obdobné judikatury Soudního dvora – *analogicky vyjít z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která se týká podmínek vzdání se práv předvídaných čl. 6 Úmluvy.*
20. Ostatně čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv EU předpokládá, že „[p]okud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou (...), jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“ To je přesně i tento případ, ve kterém se čl. 47 Listiny základních práv EU použije i na azylová řízení, tedy mimo oblast občanských práv a závazků a řízení o trestních obviněních, na něž jako jediné dopadá čl. 6 Úmluvy.
21. Pokud jde o vzdání se procesních práv podle čl. 6 Úmluvy, štrasburský soud obecně vyžaduje, aby toto vzdání se bylo *jednoznačné* a doprovázely ho určité *minimální záruky* odpovídající významu tohoto kroku (viz např. rozsudek ze dne 25. 2. 1982 ve věci *Pfeifer a Plankl proti Rakousku*, č. 10802/84, § 37). Vzdání se práva nesmí odporovat žádnému důležitému veřejnému zájmu (viz např. rozsudek velkého senátu ze dne 20. 10. 2015 ve věci *Dvorski proti Chorvatsku*, č. 25703/11, § 100). Pro účinné vzdání se základních procesních práv štrasburská judikatura současně vyžaduje, aby účastník řízení vůbec mohl *rozumně předvídat důsledky* svého jednání (viz např. rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006 ve věci *Hermi proti Itálii*, č. 18114/02, § 74). Evropský soud pro lidská práva se ve své judikatuře obecně ptá, zda se účastník řízení vzdal základních procesních práv „vědomě a s pochopením (knowingly and intelligently)“ (*Dvorski proti Chorvatsku*, cit. výše, § 101). Tato štrasburská východiska se podle krajského soudu dají analogicky vyvodit i na poli čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv EU.
22. Pokud jde o relevantní úpravu v procedurální směrnici, je třeba nejprve uvést několik slov z jejího odůvodnění. V jeho bodě 22 procedurální směrnice například uvádí, že je „[v] zájmu členských států i žadatelů (...) zajistit, aby potřeba mezinárodní ochrany byla správně rozpoznána již v prvním stupni. Za tím účelem by měli žadatelé v prvním stupni bezplatně *obdržet právní informace a informace o řízení* s ohledem na jejich konkrétní situaci. Díky takovým informacím by žadatelé mimo jiné *měli možnost lépe porozumět řízení* a plnit příslušné povinnosti.“ (zvýraznil krajský soud). Bod 25 dodává, že „[v] zájmu správného rozpoznání osob, jež potřebují ochranu coby uprchlíci ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy nebo coby osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, by měl mít každý žadatel *účinný přístup k řízení*, možnost spolupracovat a řádně komunikovat s příslušnými orgány tak, aby mohl *předkládat důležité skutečnosti* o svém případě, a *dostatečné procesní záruky pro sledování svého případu v průběhu všech fází řízení*.“ (zvýraznil krajský soud). V tomtéž bodě procedurální směrnice zmiňuje i *právo být informován o svém právním postavení v rozhodujících okamžicích během řízení*. V bodě 34 pak odůvodnění procedurální směrnice

zdůrazňuje, že „[p]ostupy pro posouzení potřebnosti mezinárodní ochrany by měly příslušným orgánům umožnit *řádné posouzení žádosti o mezinárodní ochranu*.“ (vše zvýraznil krajský soud).

23. V čl. 12 odst. 1 písm. a) pak procedurální směrnice stanoví, že členské státy musí zajistit, aby žadatelé o mezinárodní ochranu byli „*informováni v jazyce, jemuž rozumí (...) o průběhu řízení a o svých právech* a povinnostech během řízení a možných důsledcích, pokud tyto povinnosti nesplní a nebudou s orgány spolupracovat. Jsou informováni o časovém rámci, o možnostech, jak splnit povinnost předložit údaje (...), jakož i o důsledcích výslovného nebo konkludentního zpětvzetí žádosti. *Tyto informace musí být poskytnuty včas, aby žadatelé mohli vykonávat práva zaručená touto směrnicí a plnit povinnosti stanovené v článku 13 (...)*.“ (zvýraznil krajský soud). Ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. d) procedurální směrnice dodává, že „*žadatelé, případně jejich právní poradci nebo jiní poradci (...), musí mít přístup k informacím podle čl. 10 odst. 3 písm. b)* a k informacím poskytnutým odborníky podle čl. 10 odst. 3 písm. d), pokud rozhodující orgán zohlednil takové informace při rozhodování o jejich žádosti.“ (zvýraznil krajský soud). Jde tu o přístup k informacím o zemi původu z různých zdrojů [čl. 10 odst. 3 písm. b)] nebo o informace od odborníků na konkrétní záležitosti, jako jsou např. otázky zdraví, kultury, náboženství, dětí nebo pohlavní identity [čl. 10 odst. 3 písm. d)].
24. *Procedurální směrnice přitom nezná možnost vzdát se záruk podle čl. 12 odst. 1 písm. a) a d)*. Pracuje až s institutem úplného zpětvzetí či odstoupení od žádosti (čl. 27 a 28 procedurální směrnice). Z toho nicméně podle krajského soudu nelze zjednodušeně dovozovat, že unijní právo brání použití § 36 odst. 3 správního řádu v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, pokud jde o možnost žadatele vzdát se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Jen je toto ustanovení třeba vykládat eurokonformně. A pamatovat na všechny výše popsané záruky plynoucí z procedurální směrnice a čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv EU. Včetně zachování přístupu k informacím podle čl. 10 odst. 3 písm. b) a d). Toho se žadatel podle unijního práva vzdát nemůže.
25. Možnost žadatele o mezinárodní ochranu vzdát se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí o jeho žádosti podle krajského soudu ve výsledku závisí na splnění dvou podmínek:
- existenci shromážděných podkladů v době vzdání se daného práva, a
 - podmínce náležité informovanosti žadatele.

Krajský soud nyní potřebu dodržení každé z obou zmíněných podmínek blíže vysvětlí.

Podmínka existence shromážděných podkladů v době vzdání se práva vyjádřit se k nim

26. Pokud jde o první podmínku pro účinné vzdání se práva podle § 36 odst. 3 v azylovém řízení – tedy *existenci shromážděných podkladů v době vzdání se práva vyjádřit se k nim* –, je třeba uznat, že z daného ustanovení jednoznačně neplyne. Byť by se na to dalo usuzovat z té části jeho textu, která dává účastníkovi řízení právo se vyjádřit k podkladům *před vydáním rozhodnutí*. Pokud správní řád váže právo vyjádřit se k podkladům až k momentu před samotným vydáním rozhodnutí, pak by se z toho dalo rozumně dovozovat, že už v době pro uplatnění tohoto práva by správní orgán měl mít tyto podklady shromážděné. A že následně upravená možnost vzdát se práva vyjádřit se k nim se týká tohoto práva *přesně v téhle podobě a přesně v téhle fázi*.

27. Naprosto jednoznačné určení momentu, ve kterém se žadatel může vzdát práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí, to však není. Ve větě za středníkem v úvodu § 36 odst. 3 správního řádu se o možném momentu vzdání se práva jednoduše nic nepíše. V pochybnostech při hledání odpovědi na otázku, zda tyto podklady tedy už (ne)musí existovat v době vzdání se práva vyjádřit se k nim, je každopádně třeba volit ten výklad, který více chrání základní práva jednotlivce (*in dubio pro libertate*).
28. A tím je právě ten výklad, který váže možnost vyjádřit se k podkladům na moment, ve kterém je žalovaný již shromáždil a žadatel se s nimi může seznámit. Vznikne totiž onen prostor pro účastníka řízení, aby mohl svými argumenty ovlivnit rozhodování správního orgánu ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. A až v takto vzniklém prostoru se žadatel může tohoto práva vzdát. Podle krajského soudu by bylo vůči právu vyjádřit se k podkladům nepřiměřené, pokud by bylo možné se ho vzdát ještě před vznikem tohoto procesního prostoru. Navíc – jak nyní krajský soud vysvětlí – lze k tomuto výkladu dojít i za pomoci unijního práva.
29. Podle krajského soudu si to žádá záruka *přístupu žadatele k informacím o zemi původu či jiné odborné informaci* [čl. 12 odst. 1 písm. d) ve spojení s čl. 10 odst. 3 písm. b) a d) procedurální směrnice]. Podle procedurální směrnice se jí nelze vzdát. Toto přístupové právo proto je třeba zachovat. Právo vzdát se možnosti vyjádření k těmto informacím (slovy § 36 odst. 3 správního řádu podkladům rozhodnutí) proto nemůže vést k vyloučení práva na přístup k nim. Z toho lze dovozovat, že *se možnosti vyjádřit se k těmto informacím žadatel může vzdát až poté, co k nim má přístup*. Tedy po jejich shromáždění žalovaným.
30. Krajský soud dodává, že čl. 12 odst. 1 písm. d) procedurální směrnice v souvislosti s přístupem k informacím o zemi původu či jiným informacím nehovoří jen o žadatelích, ale také o jejich (*právních*) *poradcích*. Na počátku řízení při pohovoru žadatelé ještě nemusí mít (a často také nemívají) k dispozici právní pomoc. Pokud by si ji žadatel obstaral nebo k ní získal přístup až po pohovoru, ale stále ještě před shromážděním podkladů pro rozhodnutí, její účinky by byly nulové, jestliže by se již na počátku řízení mohl žadatel práva vyjádřit se k budoucím podkladům rozhodnutí vzdát. Jeho (právní) poradce by nemohl plnit svoji důležitou roli při hledání spravedlnosti, pokud by již svými námitkami nemohl nijak rozhodování žalovaného ovlivnit. Taková právní pomoc – na níž má každý právo i v řízení před orgány veřejné správy od počátku řízení (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) – by nemohla být účinná (srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 44/21, body 33-34).
31. Přístup k informacím o zemi původu či jiným informacím tedy musí existovat i pro (právní) poradce žadatelů o mezinárodní ochranu. To je další důvod, proč se lze vzdát práva na vyjádření k těmto informacím až poté, co budou přístupné, resp. poté, co vznikne prostor k tomu, aby případný (právní) poradce žadatele ve vztahu ke shromážděným informacím mohl ještě žadateli právně pomoci.
32. Vzdání se práva na vyjádření se k podkladům ještě předtím, než je vůbec žalovaný shromáždí, by navíc ve výsledku mohlo vést žalovaného k tomu, aby podcenil svou povinnost shromáždit potřebné podklady pro své rozhodnutí. Opět zde hraje roli čl. 10 odst. 3 písm. b) procedurální směrnice, podle kterého „členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o mezinárodní ochranu *po přiměřeném posouzení*. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby byly získávány *přesné a aktuální informace* z různých zdrojů,

například od [Agentury EU] pro otázky azylu a Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a od příslušných mezinárodních organizací pro lidská práva (...), týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů (...), a aby tyto informace měli k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich.“ [upravil a zvýraznil krajský soud].

33. Projevuje se zde zájem na *řádném posouzení žádosti*, o kterém hovoří bod 34 odůvodnění procedurální směrnice. Jestliže by žalovaný shromažďoval podklady s vědomím, že se na ně již žadatel nikdy nepodívá a nevyjádří se k nim, může být jeho motivace získat informace v kvalitě odpovídající na všechny důležité aspekty azylového příběhu žadatele nižší. Podle krajského soudu je důležitou procesní pojistkou, aby žalovaný vůbec podobně sníženou motivaci nemohl mít. Výklad, podle kterého by se žadatel mohl vzdát možnosti vyjádřit se k podkladům ještě před jejich shromážděním, by v tomto kontextu „otočil na hlavu“ § 36 odst. 3 správního řádu. Šlo by jen o zjednodušení pro žalovaného, ale zcela by to vyprázdnilo záruky, které dané ustanovení žadatelům dává v první řadě. To se již krajskému soudu jeví jako nepřiměřené.
34. Lze tedy v kontextu řízení o žádosti o mezinárodní ochranu shrnout, že žadatel může dostat příležitost ke vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí až poté, co je žalovaný shromáždí. Ve výzvě k seznámení se s poklady pak může být poučení o možnosti vzdát se práva na vyjádření se k nim (k jeho kvalitě viz body 35-37 níže). Ke vzdání se tohoto práva může žalovaný dát žadateli určitou přiměřenou lhůtu předcházející termínu seznámení se s podklady rozhodnutí, aby – pokud se žadatel práva podle § 36 odst. 3 správního řádu vzdá – nemusel žalovaný počítat s tím, že se žadatel k seznámení se s podklady dostaví a nemusel například pro tento účel již zajišťovat tlumočníka apod.

Podmínka náležité informovanosti žadatele o dopadech vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí

35. Pokud jde o druhou *podmínku náležité informovanosti žadatele*, je třeba vždy mít na paměti, že žadatelé o mezinárodní ochranu jsou lidmi v neznámém prostředí. Neznají jazyk, neorientují se v českém právu, ani v pravidlech Společného evropského azylového systému. A může jim hrozit závažná újma při návratu (srov. obdobně např. nález ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 630/16). Jejich právo na informace podle procedurální směrnice a tomu zrcadlově odpovídající poučovací povinnost žalovaného si proto žádá, aby poskytované informace měly určitou kvalitu, pokud jde o jejich detailnost a srozumitelnost.
36. Namísto citace právního textu v § 36 odst. 3 správního řádu a následného dotazu, zda se žadatel o mezinárodní ochranu vzdává práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, je třeba žadateli jednoduše a lidsky vysvětlit, co to vlastně přesně znamená. Je třeba mu říci, co podklady běžně obsahují a proč je žalovaný shromažďuje. A zejména, že *pokud se žadatel vzdá práva se k nim vyjádřit, tak že tím přijde o možnost zpochybnit jejich obsah před vydáním rozhodnutí*. Že již svými námitkami neovlivní posouzení věci žalovaným. Žadatel musí mít příležitost si uvědomit, že již nebude moci upozornit na slabá místa podkladů, jejich nepřesnosti, nebo chybějící informace týkající se důvodnosti žádosti. A zkrátka ještě tváří v tvář podkladům pro rozhodnutí zmínit vše, co považuje za důležité. Žalovanému, resp. úřední osobě, která vede řízení o žádosti, to vše může připadnout jako samozřejmost. Pro žadatele o mezinárodní ochranu to však samozřejmostí vůbec být nemusí.

37. Nelze pak pominout jeden další moment. Vzniká obzvláště u žadatelů, kteří nemají k dispozici právní pomoc (což je v samotných počátcích azylového řízení zcela běžná situace). Žadatelé totiž vzhlíží k žalovanému jako k někomu, kdo jim má poskytnout ochranu. Mohou proto mít tendenci mu vycházet vstříc, aby ho nenaladili negativně vůči jejich osobě. To je může vést k tomu, že projeví určitou vstřícnost, protože nabydou dojmu, že to žalovanému může ulehčit rozhodování o jejich žádosti. Aniž by tušili a docenili, že je tato vstřícnost právě připravuje o jejich důležitá procesní práva. I z toho důvodu je mimořádně důležité, aby vzdání se práva podle § 36 odst. 3 správního řádu bylo „informovaným souhlasem“ s tím, že již žalovaný nemusí žadateli dávat prostor se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Jen v takovém případě bude žadatel moci rozumně předvídat důsledky svého jednání a jeho vzdání se daného práva bude vycházet z pochopení celé situace.

Shrnutí obecných východisek

38. Krajský soud shrnuje, že k účinnému vzdání se práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu může v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu dojít: (1) až po výzvě žadatele k seznámení se s podklady rozhodnutí, které žalovaný shromáždil, pokud (2) žalovaný v této výzvě žadatele náležitě poučí o důsledcích takového kroku, aby jej žadatel mohl informovaně a odpovědně učinit s vědomím všech následných dopadů.

VI. b) Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

39. Žalovaný pochybil. Nesplnil ani jednu z podmínek, aby se žalobce mohl účinně vzdát práva se vyjádřit k podkladům rozhodnutí a aby k tomuto vyjádření již nemusel dostat po jejich shromáždění příležitost.
40. Žalovaný nejprve pochybil časově. Nemohl dát žalobci prostor ke vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí už na konci pohovoru. Bylo to předčasné. Otázka, kterou žalobci položil („Chcete, aby vás správní orgán před vydáním rozhodnutí *ještě jednou pozval*, abyste měl možnost se osobně k těmto podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit, *nebo se tohoto práva vzdáváte?*“) je navíc hodně návodná. Mohla v žalobci vyvolat dojem, že od něj žalovaný vzdání se práva podle § 36 odst. 3 správního řádu očekává. A vyvinout na něj ten výše popsáný tlak vedoucí ke snaze zavděčit se tomu, o jehož kladné rozhodnutí žalobce stál.
41. Předčasné procesní řešení otázky práv žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu mělo za následek, že žalovaný zcela „vyhodil pojistku“ práva žalobce na přístup k informacím, na nichž žalovaný poté založil své rozhodnutí. A jeho práva, aby *ve správný moment* dostal informace o průběhu řízení a svých dalších právech a mohl se opřít o záruky plynoucí z procedurální směrnice. Vystavil se pak sám nebezpečí, že neposoudí řádně důvodnost žalobcovy žádosti o mezinárodní ochranu (toto téma krajský soud ještě nyní neposuzoval, jak výše vysvětloval).
42. Žalovaný měl namísto toho po skončení pohovoru shromáždit podklady a zaslat žalobci výzvu, zda se s nimi chce seznámit a vyjádřit se k nim. V této výzvě mu měl poskytnout kvalitní poučení o jeho právech včetně možnosti vzdát se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí spolu s jasným a srozumitelným vysvětlením dopadů takového kroku. Až v takto vytvořeném procesním prostoru se žalobce mohl tohoto práva vědomě, jednoznačně a s plnou účinností vzdát. Pokud by se tak stalo, pak by ho žalovaný v termínu, který

stanovil pro seznámení se s podklady rozhodnutí, už nemusel očekávat a mohl by přistoupit k rozhodnutí o jeho žádosti. Takto ovšem nepostupoval

43. Krajský soud navíc musí dát žalobci za pravdu, pokud jde o *podmínku náležité informovanosti*. Žalovaný mu jen oznámil, že má podle § 36 odst. 3 správního řádu právo se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům tohoto rozhodnutí. Popsal, jaké podklady to budou a zmínil mezi nimi i informace o zemi původu žalobce. A pak se žalobce zeptal, zda chce, aby ho žalovaný před vydáním rozhodnutí ještě jednou pozval, aby měl možnost se osobně k těmto podkladům vyjádřit, nebo jestli se tohoto práva vzdává. Nic víc. To ovšem podle krajského soudu nestačilo.
44. Žalovaný vlastně žalobci vůbec nevysvětlil, co přesně vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí znamená. Neřekl mu, jaký má toto právo smysl a účel. Nevysvětlil mu ani slovem důsledky vzdání se práva. Tedy zejména to, že pokud by se informace o zemi původu lišily od toho, jak situaci v Moldavsku a Podněstří žalobce zná, nebude to již moci zpochybnit. Žalovaný neřekl žalobci, že pokud by informace o Moldavsku nebyly podle žalobce dostatečné – ať už z hlediska přesnosti či aktuálnosti, nebo obsahu informací týkajících se okolností, na nichž žalobce zakládá svůj azylový příběh – tak že nebude moci nic dalšího tvrdit a doložit.
45. Krajský soud souhlasí, že odpověď žalobce na otázku žalovaného, zda se vzdává svého práva se vyjádřit k podkladům, ukazuje, že si neuvědomil její důsledky. Pokud totiž řekl, že je mu situace v Moldavsku a Podněstří známa, jako by čekal, že tomu, jak danou situaci zná, budou automaticky odpovídat i shromážděné podklady a nebude proto potřeba se k nim nějak vyjadřovat. Nedošlo mu, že v podkladech mohou být nesrovnalosti nebo odlišné informace o zemi jeho původu oproti tomu, jak tamější situaci vnímá on. Neuvědomil si, že už nebude moci ve zbytku řízení žalovanému sdělit a případnými dalšími podklady doložit, že je podle něj situace v zemi původu jiná. Že již zkrátka nebude moci ovlivnit rozhodování žalovaného. A že se nad ním z pohledu jeho procesních práv už „zavírá voda“.
46. O tom, že žalobce na základě informací od žalovaného nedocenil funkci § 36 odst. 3 správního řádu a jeho význam ostatně svědčí – poté, co se mu dostalo právní pomoci – jeho žalobní námitky. Jejich leitmotivem je nesouhlas s tím, jak žalovaný vyhodnotil situaci v místě původu žalobce, včetně tvrzení, že ji žalovaný bagatelizuje. Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu coby promítnutí práva vyjádřit se k věci podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod by zafungovalo, jak by mělo, pokud by tyto námitky mohly zaznít už v řízení před žalovaným. Žalobce měl vědět, že je bude moci už tam uplatnit.
47. Žalobce tedy podle krajského soudu nedal žalovanému „informovaný souhlas“ s tím, aby mu již nevytvářel prostor k vyjádření se s podklady, na nichž své rozhodnutí poté postavil. Žalobní námitka, že žalovaný porušil § 36 odst. 3 správního řádu, je důvodná.
48. Nad rámec výše uvedeného lze doplnit, že projednávaný případ krajskému soudu hodně připomínal případy řešené v judikatuře Nejvyššího správního soudu zhruba před šesti lety, kde šlo o podobný problém. Cizinci, kteří obdrželi prvostupňové rozhodnutí o jejich správním vyhoštění, se na formulářích předložených policií vzdávali práva na odvolání. Nedostávalo se jim ovšem náležitého poučení o tomto procesním kroku. Nejvyšší správní soud tehdy tuto praxi neakceptoval (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 5 Azs 272/2017-17, ze dne 14. 11. 2017, č. j. 5 Azs 270/2017-17, ze dne 29. 11. 2017, č. j. 5 Azs 273/2017-31, či ze dne 7. 12. 2017, č. j. 1 Azs 353/2017-39). Svou povahou

srovnatelná snaha žalovaného zkrátit v této věci žalobce na jeho procesních právech proto v očích krajského soudu také nemůže obstát.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost. Odporovalo totiž § 36 odst. 3 správního řádu. Současně krajský soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém ho váže závazný právní názor krajského soudu.
50. V dalším řízení se žalovaný musí procesně vrátit do fáze shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí. Je třeba, aby odhlédl od slov žalobce při pohovoru, že nechce využít svých práv podle § 36 odst. 3 správního řádu, protože *nemají právní účinky vzdání se práva vyjádřit se k podkladům*. Bude proto nyní třeba vyzvat žalobce, aby se v určitém termínu seznámil s podklady, které žalovaný shromáždil a následně se k nim vyjádřil.
51. Pokud bude žalovaný chtít, může v této výzvě poučit žalobce, že se může práva vyjádřit se ke shromážděným podkladům před termínem seznámení se s nimi vzdát. Toto poučení však musí obsahovat jasné a srozumitelné vysvětlení, co by vzdání se daného práva znamenalo. Zejména bude třeba žalobce upozornit, že poté již nedostane možnost zpochybnit tyto podklady a ovlivnit svými argumenty rozhodování žalovaného o jeho žádosti. Další postup již bude záležet na tom, jak se náležitě a ve vhodný moment poučený žalobce zachová a zda využije svých práv. Za těchto okolností už za to bude moci nést odpovědnost.
52. Co se nákladů řízení týče, žalobce byl sice úspěšný a vzniklo mu právo na náhradu nákladů řízení. Ale žádné nevyčísлил, proto mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovanému coby neúspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. O odměně ustanoveného zástupce krajský soud rozhodne samostatným usnesením.

Poučení:

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

Brno dne 17. května 2023

Martin Kopa, v. r.
samosoudce