



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **V. V.**, zastoupen Mgr. Jiřím Tašlem, advokátem se sídlem Jezuitská 582/17, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2023, č. j. 41 Az 4/2023-58,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta Mgr. Jiřího Tašla **se u r č u j í** částkou 3400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalovaný se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2023, č. j. 41 Az 4/2023-58, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 3. 1. 2023, č. j. OAM-1071/ZA-ZA11-K01-2022, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím žalovaný neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a ani § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v relevantním znění (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný porušil žalobcovo právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, proto se již nezabýval zbývajícimi žalobními body. Krajský soud předně s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu vymezil obecná východiska práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí stanovené v § 36 odst. 3 správního řádu s tím, že se jedná o promítnutí ústavního

práva vyjádřit se ke všem prováděným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Daného práva se lze dle uvedeného ustanovení správního řádu vzdát, což však podle krajského soudu vyžaduje, aby se žadateli o mezinárodní ochranu dostalo pro případ takového kroku určitých procesních záruk. Z odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“) podle krajského soudu vyplývá, že by žadatel o mezinárodní ochranu měl mít ve správním řízení k dispozici právní informace a informace o řízení s ohledem na svou konkrétní situaci tak, aby mohl řízení lépe porozumět. Procedurální směrnice zmiňuje také právo žadatele být informován o svém právním postavení v rozhodujících okamžicích během řízení. Konkrétně pak krajský soud odkázal na čl. 12 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s čl. 10 odst. 3 písm. b) a d) procedurální směrnice. Procedurální směrnice zároveň nezná možnost vzdát se těchto procesních záruk, což však podle krajského soudu neznamená, že unijní právo brání vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, jen je třeba toto ustanovení vykládat eurokonformně.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že žadatel o mezinárodní ochranu může být žalovaným dotázán, zda se hodlá vzdát práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí o jeho žádosti, při splnění dvou podmínek. První z nich je, aby se tak stalo až poté, co žalovaný shromáždí veškeré podklady pro své rozhodnutí. V § 36 odst. 3 správního řádu sice podle krajského soudu není určen přesný okamžik, kdy může dojít ke vzdání se práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí, ovšem je třeba zvolit takový výklad tohoto ustanovení, který více chrání práva jednotlivce a který má zároveň oporu v unijním právu, konkrétně v povinnosti členských států zajistit žadateli přístup k informacím o zemi původu či jiným odborným informacím [čl. 12 odst. 1 písm. d) ve spojení s čl. 10 odst. 3 písm. b) a d) procedurální směrnice], přičemž tohoto práva se nelze vzdát. Z toho tedy krajský soud dovodil, že se možnosti vyjádřit se k těmto informacím může žadatel účinně vzdát až poté, co k nim má přístup. Krajský soud dodal, že procedurální směrnice hovoří v souvislosti s přístupem k informacím nejen o žadatelích, ale také o jejich (právních) poradcích. Pokud by žadatel získal přístup k právní pomoci až po pohovoru, ale ještě před shromážděním podkladů pro rozhodnutí, nemohl by takové právní pomoci efektivně využít, pokud by se již na počátku řízení vzdal práva vyjádřit se k budoucím podkladům rozhodnutí. Vzdání se práva na vyjádření se k podkladům ještě před jejich shromážděním žalovaným by navíc mohlo ovlivnit žalovaného v tom ohledu, že by svou povinnost shromáždit potřebné podklady pro své rozhodnutí podcenil.

[4] Druhou podmínkou pro to, aby mohl být žadatel dotázán, zda se hodlá vzdát svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, je podle krajského soudu zajištění náležité informovanosti žadatele o dopadech takového kroku. Žadatelé o mezinárodní ochranu se nacházejí v neznámém prostředí, neznají jazyk, neorientují se v českém právu ani v pravidlech společného evropského azylového systému. Jejich právo na informace podle procedurální směrnice a tomu zrcadlově odpovídající poučovací povinnost žalovaného si proto žádají, aby poskytované informace měly určitou kvalitu, pokud jde o jejich detailnost a srozumitelnost. Žadateli je proto třeba jednoduše a lidsky vysvětlit, co vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí znamená. Zejména by měl být žadatel poučen o tom, že tímto krokem přijde o možnost zpochybnit obsah podkladů před vydáním rozhodnutí. Žadatel musí mít příležitost si uvědomit, že již nebude mít možnost upozornit na slabá místa podkladů nebo chybějící informace týkající se důvodnosti žádosti. Krajský soud upozornil

pokračování

těž na to, že obzvláště žadatel, který nemá k dispozici právní pomoc, může vzhlížet k žalovanému jako k někomu, kdo mu má poskytnout ochranu. To ho může vést k projevu určité vstřícnosti v tom smyslu, že se práva vyjádřit se k podkladům vzdá jen z toho důvodu, aby žalovanému ulehčil rozhodování o své žádosti. Podmínkou tohoto kroku tak musí být informovaný souhlas žadatele s tím, že žalovaný v takovém případě již nebude povinen poskytnout žadateli možnost se k podkladům rozhodnutí vyjádřit.

[5] Při použití těchto východisek na nyní posuzovanou věc krajský soud konstatoval, že žalovaný pochybil, když se žalobce dotázal, zda se hodlá vzdát práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, již na konci pohovoru. Otázka, kterou žalovaný 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 návodná. Mohla v žalobci vyvolat dojem, že od něj žalovaný vzdání se práva podle § 36 odst. 3 správního řádu očekává, a vyvinout na něj tlak, aby se žalobce žalovanému zavděčil. Žalovaný měl namísto tohoto postupu po skončení pohovoru shromáždit podklady pro rozhodnutí 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 společně s jasným vysvětlením dopadů takového kroku. Jen v takovém případě by se žalobce mohl tohoto práva vědomě a s plnou účinností vzdát.

[6] Pokud jde o podmínku náležité informovanosti, žalovaný žalobci pouze 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 zemích původu žalobce. Poté se žalobce pouze zeptal, zda chce, aby ho žalovaný před vydáním rozhodnutí ještě jednou pozval, aby měl žalobce možnost se osobně k těmto podkladům vyjádřit, nebo zda se žalobce tohoto práva vzdává. Žalovaný žalobci vůbec nevysvětlil, co přesně vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí znamená. Odpověď žalobce na danou otázku žalovaného ukazuje, že si žalobce neuvědomil důsledky takového kroku. Pokud totiž žalobce uvedl, že je mu situace v Moldavsku a Podněstří známa, zdá se, že jako by očekával, že tomu, jak danou situaci v jedné ze zemí svého původu zná, budou bez dalšího odpovídat i shromážděné podklady, a nebude proto třeba se k nim vyjadřovat. Žalobce si neuvědomil, že už nebude mít možnost po shromáždění podkladů případně doložit, že je podle něj situace v dané zemi původu jiná. O tom, že žalobce nebyl o důsledcích vzdání se daného práva dostatečně poučen, svědčí i jeho žalobní námitky, jejichž jádrem je (poté, co se mu dostalo právní pomoci) nesouhlas s tím, jak žalovaný vyhodnotil situaci v místě, odkud žalobce pochází (tj. v Podněstří). Tyto námitky přitom mohly zaznít, pokud by měl žalobce možnost seznámit se s podklady rozhodnutí, již v řízení před žalovaným. Závěrem krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež neakceptovala postup správního orgánu, který předkládal cizincům formulář o vzdání se práva na odvolání proti prvostupňovým rozhodnutím tohoto správního orgánu o jejich správním vyhoštění. Podle krajského soudu je snaha žalovaného zkrátit žalobce na jeho právech s uvedenou praxí srovnatelná.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[7] Žalovaný (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou považuje za přijatelnou, neboť krajský soud v nyní posuzované věci podle jeho názoru nesprávně aplikoval platné právo a odchýlil se od judikatury Nejvyššího správního soudu.

[8] Z napadeného rozsudku není podle stěžovatele patrné, o jaký závazný právní základ opírá krajský soud svůj závěr o stanovení zmíněných podmínek pro postup stěžovatele v souvislosti s možností žadatele vzdát se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Současně z rozsudku krajského soudu nevyplývá ani žádné pochybení stěžovatele. Odůvodnění procedurální směrnice, na které krajský soud odkazoval, není právně závazné. Krajským soudem formulované podmínky pak podle stěžovatele nevyplývají ani z jím zmiňovaného čl. 12 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s čl. 10 odst. 3 písm. b) a d) procedurální směrnice.

[9] K první podmínce vymezené krajským soudem pak stěžovatel konstatoval, že přístup žadatele k informacím je garantován již § 10 odst. 1 zákona o azylu, žadatel se tedy může po celou dobu správního řízení dovolávat informací týkajících se jeho řízení. Současně je možné využít též institutu nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu. Vzdáním se práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí tedy není vyčerpána žadatelova možnost seznámit se s informacemi o jeho zemi původu, případně má tuto možnost i jeho právní zástupce, a to kdykoli v průběhu správního řízení. Poučení pro žadatele o mezinárodní ochranu, které obsahuje mj. i popis a vysvětlení všech jeho procesních práv, žalobce převzal dne 8. 12. 2022 a vlastnoručně podepsal. Stěžovatel zdůraznil, že i přesto, že se žalobce vzdal svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neovlivnil tím stěžovatelův postoj ke shromažďování relevantních a aktuálních informací o zemích původu žalobce. Stěžovatel má zájem na řádném posouzení žádostí a při získávání informací o zemích původu žadatelů musí postupovat v souladu se zákonem a požadavky, jež jsou na stěžovatele v tomto ohledu kladeny, přičemž získané informace jsou zpracovávány v souladu se Společnými pokyny Evropské unie pro zpracování informací o zemích původu a Zprávou Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO, nyní Agentura Evropské unie pro otázky azylu – EUAA) k metodice informací o zemích původu. Tento postup poskytuje dostatečné záruky, že stěžovatel shromáždí podklady v dostatečné kvalitě s přihlédnutím ke konkrétním aspektům azylového příběhu žadatele. S ohledem na uvedené se stěžovatel domnívá, že podmínka existence shromážděných podkladů již v době, kde je žadatel seznámen s možností vzdát se svého práva vyjádřit se k nim, je nadbytečná a nevyplývá ani z žádného závazného právního předpisu.

[10] K druhé podmínce pak stěžovatel konstatoval, že nelze dovozovat, že žalobce byl zkrácen na svých procesních právech, když měl po celou dobu řízení možnost požádat o informace, nahlédnout do spisu a není osobou nesvéprávnou, která by nebyla způsobilá disponovat svými procesními právy. Pohovor byl s žalobcem veden za přítomnosti tlumočnice z ruského jazyka, přičemž žalobce byl též řádně poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalobce výslovně uvedl, že svého práva využít nechce. Pokud žalobce čemukoliv v průběhu konaného pohovoru neporozuměl, nic mu nebránilo stěžovatele požádat o vysvětlení, případně později nahlédnout do spisového materiálu. Závěrem tedy stěžovatel dodal, že dodržel veškeré postupy i pravidla formální právní logiky a rovněž všechny úkony učinil řádně a úplně.

pokračování

[11] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že na jeho odpověď na otázku položenou stěžovatelem na konci pohovoru nelze pohlížet jako na informované a kvalifikované vzdání se práva na vyjádření se k podkladům. Žalobce jakožto cizinec si nemohl být vědom všech negativních důsledků vzdání se tohoto práva, což je z jeho odpovědi i z následné žalobní argumentace patrné. Pokud by stěžovatel rozvedl, jaké důsledky může mít vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, žalobce by se jej jistě nevzdal. Využívání práva na informace či práva nahlížet do spisu dané procesní právo nemůže suplovat. Žalobce poukázal též na to, že proces faktického využití práva nahlédnout do spisu zabere výrazně více času než doba, která uběhla mezi pohovorem a dnem vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce se též ztotožnil s krajským soudem, že na danou situaci jsou aplikovatelné závěry Nejvyššího správního soudu k otázce vzdání se práva na odvolání, na které krajský soud odkazoval. Žalobce tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele jako nepřijatelnou odmítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená osoba s příslušným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud se ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz). 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.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní 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) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, neboť se týká právní otázky, která dosud nebyla plně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu (čtvrtý důvod přijatelnosti).

[16] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Podstatou nyní posuzované věci je otázka, zda, případně za jakých podmínek může být žadatel o mezinárodní ochranu stěžovatelem vyzván k vyjádření, zda se vzdává svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[18] Dle § 36 odst. 3 správního řádu *„[n]estanoví-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“.*

[19] K právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí se opakovaně vyjádřil ve své judikatuře Nejvyšší správní soud, přičemž např. v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016-44, publ. pod č. 3560/2017 Sb. NSS, konstatoval:

„V prvé řadě je třeba podotknout, že právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv ve správním řízení, které je současně zárukou základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 9 As 42/2014-35). Uvedené právo účastníka správního řízení přitom nezahrnuje jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit, nýbrž 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).

Odkázat lze rovněž na judikaturu Nejvyššího správního soudu k § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který byl obsahově v podstatě shodný se současným § 36 odst. 3 správního řádu. Z této judikatury vyplývá, že smyslem daného 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 tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Vzhledem k tomu, že si účastník řízení sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno, musí z výzvy správního orgánu k seznámení být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, publikovaný pod č. 303/2004 Sb. NSS).“

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, dle něhož k účinnému vzdání se práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu na základě dotazu stěžovatele může v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu dojít až poté, co stěžovatel již veškeré podklady shromáždil, a pouze v případě, že žadatele náležitě poučí o důsledcích takového kroku, aby jej žadatel mohl informovaně a odpovědně učinit s vědomím všech jeho dopadů.

pokračování

[21] Pokud stěžovatel namítá, že pro stanovení uvedených podmínek neexistuje právní základ, nelze mu dát za pravdu. Krajský soud naopak správně konstatoval, že možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje důležité procesní právo vycházející i z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud pak rovněž správně vycházel ze základních východisek procedurální směrnice, která plynou mj. z její preambule (odůvodnění). Preambule unijního aktu, resp. jednotlivé body odůvodnění, které jsou její součástí, sice nemají právní závaznost, jak konstatoval též stěžovatel, což tedy znamená, že nemohou být uplatňovány jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného právního aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění (viz např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. 11. 2005, *Deutsches Milch-Kontor*, C-136/04, ECLI:EU:C:2005:716, bod 32 a v něm citovaná judikatura). Odůvodnění unijního aktu však může upřesňovat obsah jeho ustanovení, je důležitým interpretačním prvkem, který může objasnit vůli unijního normotvůrce (viz např. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 10. 1. 2006, *IATA a ELFAA*, C-344/04, ECLI:EU:C:2006:10, či rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 12. 2019, *Puppinck a další v. Komise*, C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113).

[22] Východiskem procedurální směrnice, které zohlednil též krajský soud, je zejména požadavek, aby žadatel o mezinárodní ochranu obdržel ve správním řízení právní informace a informace o řízení s ohledem na jeho konkrétní situaci (viz bod 22 odůvodnění procedurální směrnice), aby měl účinný přístup k řízení jakož i možnost předkládat důležité skutečnosti o svém případě i právo být informován o svém právním postavení v rozhodujících okamžicích během řízení (bod 25 odůvodnění procedurální směrnice). Tyto body odůvodnění procedurální směrnice jsou tedy důležitým výkladovým vodítkem pro interpretaci jejích jednotlivých ustanovení.

[23] Na odůvodnění procedurální směrnice pak navazují konkrétní procesní záruky pro žadatele o mezinárodní ochranu upravené přímo v jednotlivých ustanoveních procedurální směrnice, jako je např. povinnost členských států zajistit, aby žadatelé byli informováni v jazyce, jemuž rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí, o průběhu řízení a o svých právech a povinnostech během řízení a o možných důsledcích nesplnění těchto povinností s tím, že tyto informace musí být poskytnuty včas [čl. 12 odst. 1 písm. a) procedurální směrnice]. Dále je nutné dbát na to, aby žadatelé, případně jejich právní poradci nebo jiní poradci měli přístup k informacím podle čl. 10 odst. 3 písm. b) procedurální směrnice (informace o zemi původu) a k informacím poskytnutým odborníky podle čl. 10 odst. 3 písm. d) téže směrnice (znalecké či odborné posudky nebo konzultace např. o otázkách zdraví, kultury, náboženství, dětí nebo pohlavní identity), pokud správní orgán zohlednil takové informace při rozhodování o jejich žádosti [čl. 12 odst. 1 písm. d) procedurální směrnice]. Jak již bylo naznačeno, dle čl. 10 odst. 3 písm. b) procedurální směrnice musí členské státy zajistit, aby byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů o zemích původu a dle čl. 10 odst. 3 písm. d) zmíněné směrnice by měl mít správní orgán možnost v případě potřeby konzultovat s odborníky mj. výše zmíněné odborné otázky. Je přitom třeba zdůraznit, že procedurální směrnice nestanoví, že by měl žadatel o mezinárodní ochranu možnost se těchto procesních záruk vzdát.

[24] K tomu je nezbytné připomenout, že dle § 4 odst. 2 správního řádu mají správní orgány poučovací povinnost, tedy povinnost poskytnout v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích procesních právech a povinnostech, je-li to

vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Je přitom zcela zřejmé, že cizinci, tím spíše v řízení o udělení mezinárodní ochrany, je nezbytné poskytnout dostatečné a srozumitelné poučení o veškerých jeho procesních právech a povinnostech. Podmínka náležité informovanosti žadatele o mezinárodní ochranu pro případ, že je dotazován, zda se hodlá vzdát svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jak ji vymezil krajský soud, tedy má oporu jak v procedurální směrnici, tak i ve správním řádu.

[25] Co se týče druhé podmínky v podobě shromáždění veškerých podkladů již v době, kdy je žadatel dotazován, zda se hodlá vzdát svého práva se k nim vyjádřit, lze vedle argumentace krajského soudu k této otázce (mj. výše vymezenými procesními zárukami dle procedurální směrnice) odkázat i na samotný smysl práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jak ho dovodila mj. zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016-44). Jen stěžít může být účastník řízení správním orgánem dotazován, zda se hodlá vzdát práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním v dřívějších fázích správního řízení, kdy shromažďování podkladů ještě není ukončeno a kdy tedy si účastník řízení ani případným nahlédnutím do spisu nemá možnost ověřit, jaké podklady pro své rozhodnutí správní orgán shromáždil, a posoudit, zda si zaslужují jeho stanovisko.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že nikoliv závěry krajského soudu, ale naopak stěžovatelův postup spočívající v tom, že na konci pohovoru nejenže žalobce informoval o možnosti se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladům a sdělil mu, že jimi budou zejména jeho samotná žádost, poskytnutí údajů k žádosti, protokol o pohovoru a (dosud neshromážděné) informace o žalobcových zemích původu (Moldavsko, včetně Podněstří, a Ruská federace), ale zároveň se žalobce dotázal, zda se hodlá tohoto práva vzdát (*„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?“*), nemá oporu v účinné právní úpravě. Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní řád vůbec nepředpokládá situaci, kdy se správní orgán účastníka řízení aktivně dotazuje na to, zda se účastník vzdává práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, přesto krajský soud takovou možnost zcela nevyločil, připustil ji ovšem toliko za vymezených podmínek tak, aby nebyl zcela popřen smysl tohoto institutu.

[27] Lze přitom souhlasit s krajským soudem, že v uvedeném případě nebyla vůbec dodržena záruka informovanosti žalobce o jeho právech zakotvená především v čl. 12 odst. 1 písm. a) procedurální směrnice, resp. stěžovatel nesplnil svou poučovací povinnost, neboť žalobci vůbec nesdělil a nevysvětlil procesní důsledky vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalobce zjevně vůbec neporozuměl významu práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, resp. důsledkům vzdání se tohoto práva. To plyne, jak již konstatoval krajský soud, také z žalobcovy odpovědi na výše uvedený dotaz stěžovatele, která zněla: *„Nechci svého práva využít, situace v Moldavsku a Podněstří je mi známa.“* Žalobce tedy zřejmě předpokládal, že tomu, jak situaci v jedné ze svých zemí původu zná, budou bez dalšího odpovídat i shromážděné podklady, a nebude tedy třeba se k nim dále vyjadřovat. Je rovněž pravdou, že otázka, kterou stěžovatel žalobci položil, byla návodná, neboť v žalobci skutečně mohla vyvolat dojem, že od něj stěžovatel vzdání se práva dle § 36 odst. 3 správního řádu očekává, a žalobce tak mohl být pod tlakem stěžovateli vyhovět a zavděčit se mu. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že u pohovoru s žalobcem byla přítomna tlumočnice.

pokračování

[28] Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí nemůže dostatečně nahradit ani možnost žadatele požádat o informace týkající se průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany dle § 10 odst. 1 zákona o azylu či právo nahlédnout do spisu dle § 38 správního řádu. Smyslem práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí je, aby účastníku řízení byla fakticky dána možnost seznámit se s úplným správním spisem a vyjádřit se ke všem shromážděným podkladům rozhodnutí. Účastník řízení však nemůže, pokud mu to správní orgán sám nesdělí, zjistit, zda si správní orgán skutečně již obstaral veškeré podklady rozhodnutí a chystá se ve věci rozhodnout.

[29] Jak již bylo konstatováno, Nejvyšší správní soud nevidí důvod pro postup, který stěžovatel uplatnil v nyní posuzované věci, a odchýlil se tak od běžné praxe správních orgánů, aniž by k tomu měl zákonný podklad. Ze správního spisu přitom neplyne, že by byl žalobce dostatečně poučen o svých procesních právech, jak tvrdí stěžovatel. Dle obsahu spisového materiálu žalobce dne 8. 12. 2022 převzal a podepsal výzvu k poskytnutí údajů k žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jejíž součástí bylo poučení týkající se pouze následků nedostavení se k poskytnutí informací k žalobcově žádosti. Pokud stěžovatel odkazoval na možnost požádat o informace týkající se průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany, z dikce § 10 odst. 1 zákona o azylu jasné plyne, že stěžovatel ve výzvě k poskytnutí údajů k žádosti o udělení mezinárodní ochrany „*poučí žadatele o udělení mezinárodní ochrany o možnosti požádat o informace týkající se průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany, které se vztahují k osobní situaci žadatele o udělení mezinárodní ochrany*“. V již zmíněné výzvě však žádné takové poučení stěžovatel žalobci neposkytl. I pokud by však žalobce byl o svých procesních právech poučen a nebylo by mu bráněno v tom, aby požádal o informace týkající se průběhu řízení o jeho žádosti, případně aby nahlédl do spisu, nic by to nezměnilo na tom, že žalobce tím, že se na základě podnětu stěžovatele bez vědomí důsledků vzdal práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí již na počátku řízení, přišel o výhodu být informován o tom, že stěžovatel již má k dispozici veškeré podklady pro rozhodnutí o žalobcově žádosti a že nebude provádět další dokazování.

[30] Na uvedeném nic nemůže změnit ani stěžovatelovo tvrzení, že veškeré informace obstarané stěžovatelem jsou v souladu se Společnými pokyny Evropské unie pro zpracování informací o zemích původu a Zprávou EASO k metodice informací o zemích původu. I pokud by totiž stěžovatelem obstarané informace o zemi původu byly dostatečně kvalitní a dostatečně by reagovaly na konkrétní příběh žadatele o mezinárodní ochranu, což rozhodně nelze považovat za *a priori* zaručené, žadatel by měl mít možnost navrhnout doplnění podkladů o další informace o zemi původu, které považuje za relevantní, případně navrhnout doplnění dalších důkazů, ať již jde o jeho osobní poznatky a zkušenosti týkající se situace v zemi původu či jeho azylového příběhu či o jiné skutečnosti. Žadateli tedy nelze bez dalšího odeprít právo vyjádřit se k těmto kompletním podkladům a sdělit k nim své stanovisko.

[31] Nejvyšší správní soud též souhlasí s krajským soudem, že pro nyní posuzovanou věc jsou do určité míry relevantní závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem (např. v rozsudcích 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) v případech, kdy se cizinci po obdržení prvostupňového rozhodnutí o svém správním vyhoštění na formulářích předložených správním orgánem (policíí) vzdávali práva na odvolání, byť procesní důsledky takového kroku byly pro tyto cizince

nepochybně ještě závažnější než v případě vzdání se práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ovšem v souvislosti s neakceptováním uvedeného postupu policie poukázal též na svůj rozsudek ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 120/2011-80, v němž upozornil na to, že poučovací povinnost správního orgánu obsažená v § 4 odst. 2 správního řádu, jež je součástí ústavního práva na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech, nelze ji však vnímat jako návod k tomu, jak mají účastníci řízení v daném případě jednat. Svou pravomoc může správní orgán uplatňovat pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a pouze v tomto rozsahu, přičemž při výkonu své pravomoci je správní orgán vázán právními předpisy (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nebo § 2 odst. 1 a 2 správního řádu).

[32] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s krajským soudem uzavírá, že stěžovatel v nyní posuzované věci zkrátil žalobce na jeho procesních právech, když porušil jeho právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, přičemž toto podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mohlo mít v tomto případě za následek nezákonné rozhodnutí stěžovatele o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

IV. Závěr a náklady řízení

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

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto by měl vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložil. Žalobce však byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, který mu byl ustanoven již krajským soudem, přičemž podle § 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s. hradí zástupci žalobce, který byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ze spisu není ani patrné, že by žalobci v řízení o kasační stížnosti vznikly jakékoli jiné náklady, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

[35] Ustanovenému zástupci žalobce, advokátu Mgr. Jiřímu Tašlovi, Nejvyšší správní soud přiznal odměnu ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a paušální náhradu hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 3400 Kč. Tato částka bude zástupci žalobce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 12. ledna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu