

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **V. M. B.**, zast. Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2023, č. j. 31 Az 5/2023-26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 12. 7. 2023, č. j. OAM-603/ZA-ZA11-HA13-2023, kterým stěžovatel žalobci neudělil azyl podle § 12, § 13 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), a rozhodl, že pro existenci důvodů podle § 15a zákona o azylu nelze doplňkovou ochranu udělit.

[2] V průběhu správního řízení vyplynulo, že žalobce pobývá v České republice od roku 2004, naposledy na základě povolení k trvalému pobytu (trvalý pobyt žalobce byl ukončen ke dni 29. 11. 2019). Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2019, č. j. 2 T 10/2019-3019, ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 2019, sp. zn. 15 To 72/2019, byl žalobce odsouzen za zvlášť závažný zločin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, za což mu byl uložen trest odnětí svobody v trvání 9 roků a trest vyhoštění na dobu 5 let. Žalobce vykonával trest odnětí svobody do 29. 3. 2023, kdy byl usnesením Okresního soudu v Mostě, č. j. 2 PP 53/2023-66, podmíněně propuštěn (zkušební doba byla stanovena na 7 let). Po propuštění byl žalobci udělen výjezdní příkaz s platností od 12. 4. 2023 do 9. 5. 2023, poslední den platnosti výjezdního příkazu (9. 5. 2023) požádal žalobce o udělení mezinárodní ochrany. V průběhu správního řízení rovněž vyplynulo, že v České republice pobývá žalobcova manželka (T. T. N. P., nar. X) a dvě děti (syn T. D. B., nar. X, a dcera B.

A. B., nar. X). Žalobce navštívil Vietnam naposledy v roce 2017, přičemž s žádnými problémy se v zemi původu nepotýkal.

[3] V průběhu pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany (dne 15. 5. 2023) stěžovatel položil žalobci následující 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 bude zejména samotná Vaše žádost, toto poskytnutí údajů k Vaší žádosti, a informace, které popisují situaci v zemi Vašeho původu. Chcete, aby Vás správní orgán před vydáním rozhodnutí ještě jednou pozval, abyste měl/a možnost se osobně k těmto podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit, nebo se tohoto práva vzdáváte?*“ Na položenou otázku žalobce uvedl: „*Vzdávám se tohoto práva.*“

[4] Stěžovatel následně do spisu založil podklady, na základě kterých vydal žalobou napadené rozhodnutí (zejm. odsuzující rozsudky trestních soudů a informace o zemi původu žalobce) a poté, aniž by žalobce vyzýval k vyjádření ke shromážděným podkladům, vydal rozhodnutí č. j. OAM-603/ZA-ZA11-HA13-2023, kterým žalobci neudělil mezinárodní ochranu (viz výše). Žalobce si toto rozhodnutí osobně převzal dne 3. 8. 2023.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí stěžovatele žalobou, které krajský soud vyhověl, v záhlaví uvedeným rozsudkem jej podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[6] Krajský soud v odůvodnění rozsudku odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2023, č. j. 41 Az 4/2023-58, který se zabýval shodnou právní otázkou – zda je možné, aby se žadatel o mezinárodní ochranu vzdal práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ještě před shromážděním všech podkladů. I v nyní posuzované věci krajský soud uzavřel, že postup stěžovatele byl v rozporu se zákonem. Možnost žadatele o mezinárodní ochranu vzdát se práva vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí o jeho žádosti je totiž vázána na splnění dvou podmínek: (i) v době vzdání se tohoto práva jsou podklady pro rozhodnutí již shromážděné, a (ii) žadatel je o důsledcích náležitě informován. Tyto podmínky vyplývají podle krajského soudu z eurokonformního výkladu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dále z čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv EU, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“) a z čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ze kterého je možné dovozovat stejné závěry jako z čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv EU. S ohledem na čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv EU lze totiž při absenci obdobné judikatury Soudního dvora vyjít z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[7] Ani jedna z výše uvedených podmínek nebyla podle krajského soudu v nyní projednávané věci splněna. Stěžovatel se žalobce dotázal, zda se práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí vzdává, předčasně, aniž by žalobci vysvětlil, co přesně vzdání se tohoto práva znamená. Položená otázka byla nadto návodná a mohla v žalobci vyvolat dojem, že od něj žalovaný vzdání se práva podle § 36 odst. 3 správního řádu očekává. Žalovaný měl podle krajského soudu shromáždit všechny poklady pro rozhodnutí a teprve poté zaslat žalobci výzvu, zda se s podklady chce seznámit a vyjádřit se k nim. V této výzvě měl žalobci poskytnout řádné poučení o jeho právech, včetně možnosti vzdát se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí spolu s jasným a srozumitelným vysvětlením dopadů takového kroku. Teprve poté se mohl žalobce podle krajského soudu vědomě, jednoznačně

pokračování

a s plnou účinností svého práva vzdát. Krajský soud proto rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Rozhodnutí krajského soudu napadl stěžovatel (žalovaný) kasační stížností, ve které odkázal na § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel naopak zastává přesvědčení, že rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Z § 36 odst. 3 správního řádu vyplývá, že účastník řízení se může vzdát práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel namítal, že z napadeného rozsudku není patrné, jaký legislativně závazný podklad byl pro stanovení dvou výše uvedených podmínek použit. Z napadeného rozsudku nevyplývá ani pochybení stěžovatele či jeho nezákonný postup. Odůvodnění procedurální směrnice (preambule), na kterou krajský soud odkazoval, není právně závazné. I když může jít o výkladové vodítko, nelze z něj dovozovat právní závaznost. Krajským soudem formulované podmínky pak podle stěžovatele nevyplývají ani z 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 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 může nahlížet do spisu. Vzdáním se práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí tedy není vyčerpána žadatelova možnost seznámit se s informacemi o jeho zemi původu. Možnost nahlížet do spisu má i jeho právní zástupce, a to kdykoli v průběhu správního řízení. Stěžovatel proto odmítá tvrzení krajského soudu, že žalobci znemožnil využít jeho právo na přístup k informacím. Popis a vysvětlení všech procesních práv obsahuje také poučení žadatele o mezinárodní ochranu – toto poučení je žadateli předáno do vlastních rukou a jeho převzetí je stvrzeno vlastnoručním podpisem. Stěžovatel proto považuje podmínku existence shromážděných podkladů již v době vzdání se práva vyjádřit se k nim za nadbytečnou. Tato podmínka podle stěžovatele nevyplývá z žádného závazného předpisu.

[10] Ke druhé podmínce dovozené krajským soudem stěžovatel uvedl, že ke zkrácení na právech žalobce nedošlo, když měl po celou dobu řízení možnost požádat o informace a nahlédnout do spisu. Žalobce není osobou, která by nebyla způsobilá disponovat svými procesními právy. Pohovor k žádosti o mezinárodní ochranu byl proveden za přítomnosti tlumočníka a žalobce byl řádně poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí. Bylo mu rovněž sděleno, o jaké podklady se bude jednat. Žalobce však výslovně uvedl, že svého práva využít nechce. Měl také možnost přetlumočení celého pohovoru za účelem jeho kontroly, ani toho však nevyužil. S ohledem na zajištěné tlumočení je proto zcela vyloučeno, že by žalobce otázce ohledně možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a případné možnosti vzdát se tohoto práva neporozuměl. Stěžovatel tvrdí, že nebylo jeho povinností detailněji vysvětlovat, co vzdání se tohoto práva znamená.

[11] Závěrem kasační stížnosti poukázal stěžovatel na zásadu hospodárnosti řízení. Je přesvědčen, že zvolený postup plně odpovídá principům rychlosti a hospodárnosti řízení, „kdy je možné zcela v souladu se zákonem oddělit ty žadatele, jež mají na využití svého procesního práva k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí zájem a na ty, jež svého práva využít nechtějí.“ Požadavek krajského soudu na splnění dvou výše uvedených podmínek se proto stěžovateli jeví (i s ohledem na další náklady na zajištění prostorů, tlumočníka) jako nepřiměřený a nedůvodný. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a žalobci stanovil povinnost vrátit zaplacené náklady za řízení u krajského soudu.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

[13] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] S ohledem na skutečnost, že se jedná o věc, kterou před krajským soudem rozhodoval samosoudce, se Nejvyšší správní soud 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. Kritérium přijatelnosti se přitom uplatní i v případech, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS). 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, č. 933/2006 Sb. NSS. Podle citovaného usnesení je tedy kasační stížnost přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[15] V nyní souzené věci Nejvyšší správní soud neshledal naplnění některého z výše uvedených typových případů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není přijatelná.

[16] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že napadený rozsudek je plně přezkoumatelný. Nejvyšší správní soud rovněž zdůrazňuje, že obsahově v podstatě totožnou kasační stížností stěžovatele (žalovaného) se zabýval v rozsudku ze dne 12. 1. 2024, č. j. 5 Azs 120/2023-24; tímto rozsudkem NSS zamítl kasační stížnost stěžovatele směřující proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2023, č. j. 41 Az 4/2023-58, o který opíral své závěry i Krajský soud v Hradci Králové v nyní posuzované věci.

[17] V rozsudku č. j. 5 Azs 120/2023-24 Nejvyšší správní soud potvrdil, 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 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.

[18] Nejvyšší správní soud vyvrátil také námitku stěžovatele, že pro stanovení výše uvedených dvou podmínek neexistuje právní základ. Možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje důležité procesní právo vycházející i z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Preambule unijního aktu, resp. jednotlivé body odůvodnění, které jsou její součástí, sice nemají právní závaznost, 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. Odůvodnění unijního aktu však může upřesňovat obsah jeho ustanovení; je důležitým interpretačním prvkem, který může objasnit vůli unijního normotvůrce.

pokračování

[19] Východiskem procedurální směrnice je mj. požadavek, aby žadatel o mezinárodní ochranu obdržel ve správním řízení právní informace a informace o řízení s ohledem na jeho konkrétní situaci. Na odůvodnění směrnice pak navazují konkrétní procesní záruky, 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]. Také 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, pokud správní orgán zohlednil takové informace při rozhodování o jejich žádosti [čl. 12 odst. 1 písm. d) procedurální směrnice]. Podle 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.

[20] S odkazem na poučovací povinnost správních orgánů podle § 4 odst. 2 správního řádu proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že 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, má oporu jak v procedurální směrnici, tak i ve správním řádu. Nelze ji proto hodnotit jako nadbytečnou.

[21] Ve vztahu k druhé podmínce (shromáždění veškerých podkladů již v době, kdy je žadatel dotazován, zda se hodlá vzdát svého práva se k nim vyjádřit) NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 120/2023-24, bod [25], uvedl: *„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 zasluhují jeho stanovisko.“* Oporu v zákoně tak nemá postup stěžovatele (žalovaného), nikoli závěry krajského soudu.

[22] Také způsob položení otázky, zda se žadatel vzdává práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (otázka byla položena zcela shodně jako v nyní posuzovaném případě – viz rozsudek NSS č. j. 5 Azs 120/2023-24, bod [26]), hodnotil NSS v dříve vydaném rozsudku jako návodný, neboť v žalobci skutečně mohl 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 byl přítomen tlumočník.

[23] Nejvyšší správní soud stejně jako v rozsudku č. j. 5 Azs 120/2023-24 konstatuje, že právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí nemůže dostatečně nahradit ani možnost žadatele požádat o informace týkající se průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 10 odst. 1 zákona o azylu či právo nahlédnout do spisu podle § 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.

[24] Dostatečné poučení žadatele o mezinárodní ochranu pak nepředstavuje ani převzetí a podepsání výzvy k poskytnutí údajů k žádosti o mezinárodní ochranu. I tímto aspektem se NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 120/2023-24 zabýval. Výslovně přitom uvedl, že i pokud by 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. Dlužno však zdůraznit, že ani v nyní projednávané věci neobsahuje výzva k poskytnutí údajů žádné poučení o důsledcích vzdání se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jak naznačoval stěžovatel v podané kasační stížnosti.

[25] A pokud jde o námitku týkající se hospodárnosti a rychlosti řízení, k tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 10. 1998, č. j. 7 A 157/1995-46, č. SJS 798/1999. V tomto rozsudku Vrchní soud v Praze uvedl, že užitím zásady hospodárnosti správního řízení nesmí být účastník řízení zbaven možnosti účinně hájit svá práva. Zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení proto nelze ospravedlňovat postup správního orgánu, který se bez zákonné opory žadatele o mezinárodní ochranu již v průběhu pohovoru k žádosti žadatele dotazoval, zda se hodlá vzdát svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, když v té době všechny podklady pro vydání rozhodnutí shromážděny neměl a nadto žadateli dostatečně nevysvětlil, co pro něj případné vzdání se tohoto práva obnáší. Jednoduše řečeno, zásada hospodárnosti a rychlosti řízení nemůže představovat ospravedlnění zkrácení žalobcových práv; k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, *in fine*.

[26] Odpověď na stěžovatelovy námitky tak obsahují výše citovaná rozhodnutí, NSS proto dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Kasační stížnost proto v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl pro nepřijatelnost.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se s ohledem na skutečnost, že odmítnutí pro nepřijatelnost představuje zjednodušený meritorní přezkum (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS), opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, Nejvyšší správní soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení:

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

V Brně dne 16. února 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu

