



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

22. listopadu 2012*

„Řízení o předběžné otázce — Společný evropský azylový systém — Směrnice 2004/83/ ES — Minimální normy týkající se podmínek přiznávání postavení uprchlíka nebo statusu podpůrné ochrany — Článek 4 odst. 1 druhá věta — Spolupráce členského státu s žadatelem k posouzení významných náležitostí žádosti — Rozsah — Bezvadnost vnitrostátního postupu uplatňovaného při vyřizování žádosti o podpůrnou ochranu po odmítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka — Dodržování základních práv — Právo být slyšen“

Ve věci C-277/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím High Court (Irsko) ze dne 1. června 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 6. června 2011, v řízení

M.

proti

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Irsku,

Attorney General,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (zpravodaj) a M. Berger, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc-Sławiczek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 28. března 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za M. P. O'Sheou a I. Whelanem, BL, pověřenými B. Burnsem, solicitor,
- za Irsko D. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s D. Conlan Smythem, barrister,
- za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: angličtina.

- za německou vládu N. Graf Vitzthumem, jako zmocněncem,
- za maďarskou vládu Z. Fehér Miklósem, jakož i K. Szíjjártó a Z. Tóth, jako zmocněnci,
- za nizozemskou vládu C. Wissels a M. Noort, jako zmocněnkyněmi,
- za polskou vládu M. Szpunarem, jako zmocněncem,
- za švédskou vládu K. Petkovskou, jako zmocněnkyní,
- za Evropskou komisi M. Condou-Durande a M. Wilderspinem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. dubna 2012,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi p. M. na jedné straně a Minister for Justice, Equality and Law Reform (dále jen „Ministr“), Irskem, jakož i Attorney General na straně druhé týkajícího se řádnosti postupu uplatňovaného při vyřizování žádosti o podpůrnou ochranu, kterou podal po odmítnutí jeho žádosti o přiznání postavení uprchlíka.

Právní rámec

Unijní právo

Listina základních práv Evropské unie

- 3 Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) nazvaný „Právo na řádnou správu“ ve svých odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.

2. Toto právo zahrnuje především:

- a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;
- b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;
- c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.“

- 4 Článek 47 druhý pododstavec Listiny upravuje právo každého na účinnou právní ochranu nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Tento článek stanoví, že každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován. V souladu s čl. 48 odst. 2 Listiny je každému obviněnému zaručeno respektování práv na obhajobu.
- 5 Podle čl. 51 odst. 1 Listiny se její ustanovení uplatní na členské státy, pokud uplatňují unijní právo.

Společný evropský azylový systém

- 6 Evropská rada na zasedání ve Štrasburku ve dnech 8. a 9. prosince 1989 stanovila cíl harmonizace azylových politik členských států.
- 7 Závěry Evropské rady na zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 předvídal zejména vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána v Ženevě dne 28. července 1951 [*Sbírka smluv Organizace spojených národů*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)] a vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954 (dále jen „Ženevská úmluva“). K této úmluvě byl připojen Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „protokol z roku 1967“).
- 8 Všechny členské státy jsou smluvními stranami Ženevské úmluvy a protokolu z roku 1967. Evropská unie jejich smluvní stranou není, ale články 78 odst. 1 SFEU a 18 Listiny stanoví, že právo na azyl je zaručeno při dodržování mimo jiné této úmluvy a protokolu z roku 1967.
- 9 Amsterodamská smlouva uzavřená dne 2. října 1997 doplnila do Smlouvy o ES článek 63, který dal Radě Evropské unie rozhodující po konzultaci s Evropským parlamentem pravomoc k přijetí opatření doporučených Evropskou radou v Tampere.
- 10 Na tomto právním základě byly přijaty směrnice 2004/83, jakož i směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13).
- 11 Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je to článek 78 SFEU, jenž předvídá zavedení společného evropského azylového systému.
- 12 Směrnice 2004/83 a 2005/85 v bodě 1 svého odůvodnění stanoví, že je společná azylová politika včetně společného evropského azylového systému nedílnou součástí cíle Unie spočívajícího v postupném vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donucení okolnostmi oprávněně hledají ochranu v Evropském společenství. V bodě 2 svého odůvodnění kromě toho odkazují na závěry Evropské rady z Tampere.
- 13 Směrnice 2004/83 v bodě 10 svého odůvodnění a směrnice 2005/85 v bodě 8 svého odůvodnění uvádějí, že respektují základní práva a dodržují zásady zakotvené zejména Listinou.

Směrnice 2004/83

- 14 Podle jejího článku 1 je účelem směrnice 2004/83 jednak stanovit minimální normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby jim mohla být přiznána mezinárodní ochrana, a jednak obsah poskytnuté ochrany.

15 Podle článku 2 téže směrnice se pro účely této směrnice rozumí:

„a) ‚mezinárodní ochranou‘; postavení uprchlíka nebo postavení podpůrné ochrany, definované v písmenech d) a f);

[...]

c) ‚uprchlíkem‘; státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země [...]

d) ‚postavením uprchlíka‘; uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka;

e) ‚osobou, která má nárok na podpůrnou ochranu‘, státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nespĺňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, [...] přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země;

f) ‚statusem podpůrné ochrany‘; uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za osobu, která má nárok na podpůrnou ochranu;

g) ‚žádostí o mezinárodní ochranu‘; žádost o ochranu členským státem podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu podpůrné ochrany [...]

[...]“

16 Článek 4 směrnice 2004/83, nazvaný „Posuzování skutečností a okolností“, obsažený v kapitole II, jež je sama nazvána „Posuzování žádostí o mezinárodní ochranu“, zní následovně:

„1. Členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. Povinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem.

2. Náležitosti uvedené v odstavci 1 zahrnují prohlášení žadatele a všechny dokumenty, jež má žadatel k dispozici a které uvádějí jeho věk, jeho původ, jeho vztahy včetně dotčených příbuzných, jeho totožnost, státní příslušnost nebo příslušnosti, zemi nebo země a místo nebo místa jeho předchozího pobytu, předchozí žádosti o azyl, cestovní trasy, průkazy totožnosti a cestovní doklady a důvody podání žádosti o mezinárodní ochranu.

3. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny

a) všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování;

b) významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu;

- c) konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu;
 - d) skutečnost, zda žadatel po opuštění země původu vyvíjel činnost, jejímž jediným nebo hlavním účelem bylo vytvoření nezbytných podmínek pro požádání o mezinárodní ochranu, aby bylo možno posoudit, zda by tato činnost vystavila žadatele pronásledování nebo vážné újmě, kdyby se do uvedené země vrátil;
 - e) skutečnost, zda by od žadatele bylo možné rozumně očekávat, že by využil ochrany jiné země, ve které mohl požádat o občanství.
4. Skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování nebo způsobení vážné újmy, je závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení újmy se již nebude opakovat.
5. Uplatňují-li členské státy zásadu, podle které je povinností žadatele, aby žádost o mezinárodní ochranu zdůvodnil, a nejsou-li jednotlivá prohlášení žadatele doložena písemnými nebo jinými doklady, nevyžadují tato prohlášení důkazy při splnění těchto podmínek:
- a) žadatel vynaložil skutečné úsilí, aby svou žádost odůvodnil;
 - b) žadatel předložil všechny náležitosti, které měl k dispozici, a podal uspokojivé vysvětlení ohledně jiných chybějících náležitostí;
 - c) prohlášení žadatele byla shledána souvislými a hodnověrnými a nejsou v rozporu s dostupnými zvláštními i obecnými informacemi o případu žadatele;
 - d) žadatel požádal o mezinárodní ochranu v nejkratším možném čase, ledaže může prokázat dobrý důvod, proč tak neučinil;
 - e) byla zjištěna celková hodnověrnost žadatele.“

Směrnice 2005/85

- 17 Směrnice 2005/85 stanoví minimální normy pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Navíc upravuje práva žadatelů o azyl.
- 18 V souladu se svým čl. 3 odst. 1 se uvedená směrnice vztahuje na všechny žádosti o azyl podané na území členského státu.
- 19 Odstavec 3 uvedeného článku 3 stanoví:
„Pokud členské státy použijí nebo zavedou řízení, v rámci kterého se žádosti o azyl posuzují jako žádosti na základě Ženevské úmluvy a zároveň jako žádosti o poskytnutí jiného druhu mezinárodní ochrany podané za okolností uvedených v článku 15 směrnice 2004/83 [...], použijí tuto směrnici během celého řízení.“
- 20 Kapitola II směrnice 2005/85, nazvaná „Základní zásady a záruky“, stanoví minimální pravidla řízení a záruky pro žadatele o azyl. Tato kapitola obsahuje články 6 až 22.
- 21 Článek 8 určuje zvláštní požadavky na posuzování žádostí.

- 22 Článek 9 stanoví požadavky na rozhodnutí orgánu příslušného k rozhodování o žádostech o azyl.
- 23 Článek 10 vyjmenovává záruky pro žadatele o azyl.
- 24 Článek 12 upravuje právo žadatele o azyl na osobní pohovor předcházející přijetí rozhodnutí a článek 13 stanoví požadavky na tento pohovor.
- 25 Podle článku 14 musí být o každém osobním pohovoru vyhotoven písemný protokol, k němuž musí mít žadatel včas přístup.
- 26 Kapitola III směrnice 2005/85 upravuje pravidla týkající se řízení v prvním stupni.
- 27 Kapitola V téže směrnice, nazvaná „Řízení o opravném prostředku“, sestává z jediného článku, tj. článku 39, jenž ve svém odstavci 1 upravuje právo žadatelů o azyl na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem, zejména proti rozhodnutím o jejich žádosti o azyl.

Vnitrostátní právní úprava

- 28 V Irsku je třeba pro účely získání mezinárodní ochrany rozlišovat mezi dvěma druhy žádostí, a to:
- zaprvé žádost o azyl a v případě jejího zamítnutí,
 - zadruhé žádost o doplňkovou ochranu.
- 29 V uvedeném členském státu je každá z těchto žádostí posuzována ve zvláštním řízení, která na sebe vzájemně navazují.
- 30 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že ustanovení vnitrostátního práva upravující vyřizování žádostí o azyl jsou obsažena především v zákoně o uprchlících z roku 1996 (Refugee Act 1996) ve znění platném a účinném v rozhodné době z hlediska skutečností v původním řízení (dále jen „zákon 1996“).
- 31 U žádostí o azyl je řízení rozděleno do těchto etap:
- dotčená osoba podá žádost k Office of the Refugee Applications Commissionner (dále jen „ORAC“);
 - žadatel musí vyplnit dotazník;
 - pracovník ORAC s žadatelem provede osobní pohovor;
 - ORAC vypracuje zprávu pro ministra zahrnující doporučení, zda má být žadateli přiznáno postavení uprchlíka, či nikoli;
 - obsahuje-li uvedená zpráva v tomto ohledu zamítavé doporučení, lze ji napadnout u Refugee Appeals Tribunal, soudu, který obecně rozhoduje samosoudcem a vydává rozhodnutí potvrzující nebo zamítající doporučení ORAC;
 - ministr rozhodne následovně:
 - je-li doporučení ORAC nebo rozhodnutí Refugee Appeals Tribunal kladné, je povinen udělit postavení uprchlíka;

- je-li návrh zamítavý, může mu vyhovět, má ovšem právo na základě svého vlastního uvážení uvedené postavení udělit;
 - jestliže ministr žádost o azyl zamítl, musí vyrozumění o jeho záměru žadatele vyhostit obsahovat informaci o jeho právu požádat ve lhůtě patnácti dnů o podpůrnou ochranu.
- 32 Rozhodnutí o odmítnutí přiznání postavení uprchlíka může být u soudu napadeno žalobou na neplatnost.
- 33 Řízení o žádostech o podpůrnou ochranu je upraveno v nařízení z roku 2006 o Evropských společenstvích (podmínky pro přiznání ochrany) [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006] přijatém ministrem dne 9. října 2006 zejména za účelem provedení směrnice 2004/83 (dále jen „nařízení z roku 2006“).
- 34 Žádost o přiznání podpůrné ochrany dotčené osoba podává prostřednictvím formuláře, jehož vzor je obsažen v příloze nařízení z roku 2006.
- 35 Uvedené nařízení neobsahuje žádné ustanovení o tom, že by žadatel o takovouto podpůrnou ochranu měl být při vyřizování jeho žádosti vyslechnut.
- 36 Nařízení z roku 2006 navíc neobsahuje žádné procesní pravidlo, jež by mohlo být považováno za provedení požadavku uvedeného v čl. 4 odst. 1 druhé větě směrnice 2004/83.
- 37 Ministr rozhoduje o žádosti o podpůrnou ochranu odůvodněným rozhodnutím, jímž jí vyhoví nebo ji zamítne.
- 38 Zamítavé rozhodnutí může být u soudu napadeno žalobou na neplatnost.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 39 Pan M. je rwandský státní příslušník z etnika Tutsi, který v Irsku požádal dne 1. května 2008 o azyl.
- 40 Na podporu této žádosti p. M. tvrdí, že kdyby se vrátil do země svého původu, hrozilo by mu stíhání před vojenským soudem, protože otevřeně kritizoval způsob, jímž bylo vedeno vyšetřování genocidy z roku 1994. Tvrdí, že byl touto genocidou vážně zasažen, neboť jeho rodiče, tři z bratrů a jedna ze sester byli zavražděni.
- 41 Pokud jde o jeho osobní situaci, uvádí, že poté, co na Rwandské národní univerzitě získal v roce 2003 diplom v oboru právo, hledal zaměstnání ve státní správě Rwandské republiky, ale byl jediným studentem z ročníku, který navzdory své kvalifikaci zaměstnání nezískal. Místo něj byl nucen přijmout podřadné zaměstnání na úřadu vojenské prokuratury, v důsledku čehož podléhal vojenskému právu, což byl prostředek k jeho umlčení a zabránění mu zveřejnit informace o genocidě, které by mohly být pro státní orgány nepohodlné. Bylo mu také důrazně doporučeno neprotestovat a jiný vojenský úředník byl zabit, protože začal klást nepohodlné otázky ohledně průběhu vyšetřování uvedené genocidy.
- 42 V červnu 2006 byl p. M. přijat k postgraduálnímu studiu (LLM) na právnické fakultě jedné z irských univerzit. Proto mu bylo v září 2006 uděleno studentské vízum a po promoci v listopadu 2007 provedl v hostitelském členském státě výzkum v oboru válečných zločinů a genocidy.

- 43 Krátce po vypršení svého víza podal p. M. žádost o azyl v Irsku. Tato žádost byla zamítnuta z důvodu, že jeho tvrzení o pronásledování ve Rwandě byla shledána nedůvěryhodnými. Zamítavé doporučení ORAC bylo podáno dne 30. srpna 2008 a potvrzeno Refugee Appeals Tribunal bylo dne 28. října 2008. Rozhodnutí ministra, jímž byla žádost o azyl zamítnuta, bylo dotčené osobě doručeno v průběhu měsíce prosince 2008.
- 44 Pan M. tedy podal dne 31. prosince 2008 prostřednictvím dotazníku předepsaného k tomuto účelu irskou právní úpravou žádost o podpůrnou ochranu.
- 45 Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím ministra ze dne 24. září 2010. Ten ve svém rozhodnutí do značné míry vycházel ze svého předchozího rozhodnutí z roku 2008 o zamítnutí žádosti dotčené osoby o azyl a dospěl k závěru, že tato neprokázala existenci dostatečných důvodů, jež by prokazovaly, že jí v zemi původu hrozí riziko vážné újmy, jelikož jsou dány vážné pochybnosti o důvěryhodnosti jejích tvrzení.
- 46 Proti posledně zmíněnému rozhodnutí ministra podal p. M. dne 6. ledna 2011 žalobu na neplatnost k High Court, jíž zpochybnil legalitu zamítnutí jeho žádosti o podpůrnou ochranu z důvodu, že řízení o této žádosti odporovalo unijnímu právu.
- 47 Z toho vyplývá, že Irsko nejen že úplně neprovedlo směrnici 2004/83, zejména čl. 4 odst. 1 druhou větu a odst. 2, jakož i začátek odstavce 3, ale navíc se ministr v dané věci při zkoumání žádosti o podpůrnou ochranu podané p. M. neřídil některými pravidly unijního práva.
- 48 Základní požadavek spravedlnosti ve správních řízeních totiž konkrétně zahrnuje dodržování práva na obhajobu.
- 49 Odpovídalo by tedy ustálené judikatuře, aby v každém řízení, které může vést k aktu nepříznivě zasahujícímu do právního postavení dotčené osoby, z práva být slyšen vyplývalo, jakožto obecná zásada unijního práva i při neexistenci zvláštní právní úpravy v tomto ohledu, že dotčené osobě bude umožněno účelně vyjádřit stanovisko ke skutečnostem, z nichž správní orgán hodlá ve svém rozhodnutí vycházet. Stejná zásada je nyní zakotvena v Listině.
- 50 Ve světle těchto zásad by povinnost spolupráce upravená v čl. 4 odst. 1 druhé větě směrnice 2004/83 znamenala, že ministr musí žadateli o azyl sdělit výsledky svého hodnocení před přijetím konečného rozhodnutí, aby posledně zmíněnému umožnil reagovat na zjištění vedoucí k nepříznivé odpovědi tak, že předloží všechny listiny, jež má k dispozici, a všechny argumenty vyvracející závěr příslušného vnitrostátního orgánu, a upozornit tento orgán na každou relevantní otázku, kterou řádně nezohlednil.
- 51 V projednávaném případě je nesporné, že p. M. nikdy nebyl při hodnocení své žádosti o podpůrnou ochranu slyšen. Navíc po celou dobu zkoumání této žádosti nebyl informován ani o skutečnostech, jež byly ministrem považovány za relevantní při přijímání rozhodnutí o odmítnutí udělení podpůrné ochrany ani o dni, kdy mělo být toto rozhodnutí přijato. Ministr navíc při odůvodňování tohoto rozhodnutí do značné míry pouze odkázal na důvody předtím uplatněné při zamítnutí žádosti p. M. o azyl. Navíc mu bylo v řízení o žalobě, kterou podal proti rozhodnutí o zamítnutí své žádosti o azyl, upřeno jednání k přednesu řeči z důvodu, že tuto žádost nepředložil co nejdříve po svém příjezdu do Irska a že nebyl schopen tuto okolnost přesvědčivě vysvětlit.
- 52 Příslušné irské orgány namítly, že pokud jde jako v projednávaném případě o žádost o udělení statusu podpůrné ochrany, není tato zkoumána izolovaně, ale je podrobena „rozsáhlé komunikaci mezi žadatelem a orgány“, vzhledem k tomu, že je taková žádost nutně hodnocena po zkoumání – a zamítnutí – žádosti o azyl, během něhož byly vyslechnuty připomínky dotčené osoby, a tato vyplnila podrobný dotazník. Nicméně poté, co je žádost podána, je řízení ovládáno zásadou „vyšetřovací, nikoli projednací“. Povinnost spolupráce upravená v čl. 4 odst. 1 druhé větě směrnice 2004/83 se tak vztahuje pouze na hodnocení relevantních skutkových okolností uplatňovaných na podporu žádosti a nijak se

netýká rozhodovacího postupu. Ve většině případů je navíc spisová dokumentace na podporu žádosti o podpůrnou ochranu zcela totožná s dokumentací již předloženou v souvislosti s žádostí o azyl nebo je alespoň v podstatě stejná a každá nová informace by v každém případě byla podrobena hodnocení.

- 53 Ve věci samé je odmítnutí udělení mezinárodní ochrany ve prospěch p. M. odůvodněno skutečností, že jeho tvrzení nejsou důvěryhodná, což je potvrzeno okolností, že posledně zmíněný podal obě své žádosti se značným zpožděním po datu svého vstupu na irské území.
- 54 High Court pochybuje, že by mohlo být přisvědčeno tvrzením p. M. Několikrát tak už rozhodl, že vzhledem ke znění a struktuře směrnice 2004/83, jakož i k jejímu kontextu, řízení o žádosti o udělení podpůrné ochrany, jež proběhlo za podmínek, jako jsou podmínky ve sporu, jež řeší předkládající soud, nemůže trpět vadou z hlediska požadavku čl. 4 odst. 1 druhé věty této směrnice.
- 55 Z rozhodnutí vydaného v roce 2007 Raad van State (Nizozemsko) nicméně vyplývá, že pokud v Nizozemském království příslušný orgán hodlá zamítnout žádost o azyl, je žadatel předem informován, jsou mu sděleny důvody tohoto zamítnutí a je mu dána možnost ve stanovené lhůtě písemně vyjádřit své stanovisko.
- 56 Za těchto podmínek se High Court rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„V případě, že žadatel žádá o status podpůrné ochrany poté, co mu bylo odmítnuto přiznání postavení uprchlíka, a v případě, že se navrhuje, aby tato žádost byla zamítnuta, zavazuje požadavek spolupráce se žadatelem uložený členským státům článkem 4 odst. 1 [druhou větou] směrnice [...] 2004/83 [...] správní orgány dotyčného členského státu, aby poskytly žadateli výsledky tohoto posouzení před přijetím konečného rozhodnutí, a aby mu tím umožnily vyjádřit se k těm aspektům navrhovaného rozhodnutí, které vedou k záporné odpovědi?“

K předběžné otázce

- 57 Pro zodpovězení otázky položené předkládajícím soudem je třeba úvodem podotknout, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 se skutečně uplatní v případě takové žádosti jako je žádost dotčená v původním řízení, jejímž cílem je získání statusu podpůrné ochrany.
- 58 Jak podle svého znění, tak podle názvu kapitoly, v níž je uvedené ustanovení obsaženo, se toto týká „žádostí o mezinárodní ochranu“.
- 59 Jak vyplývá z čl. 2 písm. a) a g) směrnice 2004/83, je „mezinárodní ochranou“ míněno postavení uprchlíka, jakož i status podpůrné ochrany a „žádostí o mezinárodní ochranu“ žádost o získání buď postavení uprchlíka, nebo statusu podpůrné ochrany.
- 60 Pokud jde nicméně o rozsah, jež je třeba prisuzovat požadavku spolupráce s žadatelem, který čl. 4 odst. 1 druhá věta směrnice 2004/83 klade na dotyčný členský stát, nelze přijmout tezi p. M., podle níž toto pravidlo zavazuje vnitrostátní orgán příslušný k posuzování žádosti o podpůrnou ochranu, aby žadateli před přijetím nepříznivého rozhodnutí v tomto ohledu a v situaci, kdy již byla žádost o azyl podaná touto osobou zamítnuta, sdělil skutečnosti, na nichž hodlá založit toto rozhodnutí, a získal připomínky dotčených osob k tomuto, ač již dříve byla zamítnuta žádost téže osoby o azyl.
- 61 Je totiž třeba konstatovat, že požadavek tohoto druhu nijak nevyplývá ze znění předmětného ustanovení. Kdyby zákonodárce Unie chtěl členským státům uložit povinnosti, jako jsou ty uváděné p. M., jistě by to výslovně uvedl.

- 62 Takto chápaná povinnost spolupráce by navíc neodpovídala systému zavedenému uvedeným zákonodárcem pro účely vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu.
- 63 Jak vyplývá z jeho názvu, článek 4 směrnice 2004/83 se týká „posuzování skutečností a okolností“.
- 64 Ve skutečnosti toto „posuzování“ probíhá ve dvou různých etapách. První etapa se týká zjištění skutkových okolností, které mohou sloužit jako důkazy na podporu žádosti, zatímco druhá etapa se týká právního posouzení těchto skutečností a spočívá v rozhodnutí, zda jsou vzhledem ke skutečnostem charakterizujícím daný případ splněny hmotněprávní podmínky stanovené články 9, 10 a 15 směrnice 2004/83 pro přiznání mezinárodní ochrany.
- 65 Pokud je podle čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice obvykle na žadateli, aby předložil všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti; je stejně tak na dotyčném členském státě, aby s tímto žadatelem ve fázi určování, které informace jsou pro tuto žádost relevantní, spolupracoval.
- 66 Tento požadavek spolupráce kladený na členský stát tedy konkrétně znamená, že ať už to bude z jakéhokoli důvodu, pokud skutečnosti sdělené žadatelem o mezinárodní ochranu nejsou úplné, aktuální nebo relevantní, je nezbytné, aby dotyčný členský stát v tomto stadiu řízení s žadatelem aktivně spolupracoval, aby bylo možné shromáždit všechny důkazy na podporu žádosti. Členský stát navíc může mít snazší přístup k některým druhům dokumentů než žadatel.
- 67 Pro výklad uvedený v předchozím bodě navíc svědčí čl. 8 odst. 2 písm. b) směrnice 2005/85, podle něhož členské státy zajistí, aby byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích jejich průjezdu.
- 68 Je tedy jasné, že se čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 týká pouze první etapy zmíněné v bodě 64 tohoto rozsudku týkající se určení skutečností a okolností, které mohou posloužit jako důkazy k odůvodnění žádosti.
- 69 Naopak je zřejmé, že se tvrzení p. M. vztahuje na druhou etapu podle téhož bodu tohoto rozsudku týkající se posouzení důsledků, jež je třeba vyvozovat ze skutečností sdělených na podporu žádosti, při určování, zda tyto skutečně mohou splňovat podmínky vyžadované pro poskytnutí požadované mezinárodní ochrany.
- 70 Takovéto zkoumání opodstatněnosti žádosti o azyl je výlučnou odpovědností příslušného vnitrostátního orgánu, a v tomto stadiu řízení je tedy požadavek spolupráce tohoto orgánu s žadatelem, tak jak je upraven v čl. 4 odst. 1 druhé větě směrnice 2004/83, irelevantní.
- 71 Je třeba dodat, že povinnost spolupráce v rozsahu prosazovaném p. M. logicky nezapadá do rámce směrnice 2004/83.
- 72 Vzhledem k jejímu obsahu a účelu je totiž jediným cílem této směrnice stanovit jednak kritéria společná všem členským státům, pokud jde o hmotněprávní podmínky, jež musí příslušníci třetích zemí splnit, aby jim mohla být přiznána mezinárodní ochrana, a jednak věcný obsah této ochrany.
- 73 Uvedená směrnice se naopak nijak nesnaží upravit procesní pravidla vztahující se na přezkum žádosti o mezinárodní ochranu, a tedy ani procesní záruky, jež musí být v tomto řízení žadateli o azyl poskytnuty.
- 74 Za těchto podmínek je v tomto ohledu třeba dospět k závěru, že požadavek spolupráce dotyčného členského státu s žadatelem o azyl, tak jak je upraven v čl. 4 odst. 1 druhé větě směrnice 2004/83, nemůže být vykládán v tom smyslu, že za předpokladu, že cizinec žádá o přiznání statusu podřípné ochrany poté, co mu nebylo přiznáno postavení uprchlíka, a že příslušný vnitrostátní orgán hodlá

rovněž tuto druhou žádost zamítnout, by byl tento orgán povinen před přijetím svého rozhodnutí dotyčného informovat o chystaném zamítnutí jeho žádosti, a sdělit mu argumenty, na jejichž základě hodlá jeho žádost zamítnout, aby tak uvedený žadatel mohl v tomto ohledu uplatnit své stanovisko.

- 75 Po tomto upřesnění z vyjádření účastníků původního řízení podaných Soudnímu dvoru vyplývá, že tato věc vznáší obecněji otázku práva cizince být slyšen během prověřování jeho druhé žádosti, na jejímž základě mu má být přiznán status podpůrné ochrany, pokud tato byla podána po zamítnutí první žádosti, jež zněla na přiznání postavení uprchlíka, v případě, jako je ten, jež řeší předkládající soud, kdy byla původní žádost projednávána v odlišném řízení, v němž mohla dotčená osoba platně vyjádřit své stanovisko.
- 76 Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je tak třeba určit, zda odporuje unijnímu právu v případě situace, jaká nastala v původním řízení, pro niž je typická existence dvou oddělených po sobě následujících řízení o přezkumu nejprve žádosti o azyl a poté žádosti o podpůrnou ochranu, že při zkoumání druhé žádosti a před jejím zamítnutím není přistoupeno k novému slyšení dotčené osoby z důvodu, že – jak tvrdí High Court i Irsko – tato již byla vyslechnuta v řízení o první žádosti o přiznání postavení uprchlíka.
- 77 Je třeba úvodem upozornit, že právě směrnice 2005/85 stanoví minimální normy týkající se řízení ve věci přezkumu žádostí a upravuje práva žadatelů o azyl.
- 78 V tomto ohledu uvedená směrnice zejména stanoví, že žádosti o azyl nebudou zamítnuty nebo vyloučeny z posuzování pouze proto, že nebyly podány co nejdříve (čl. 8 odst. 1), že žádosti budou posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně [čl. 8 odst. 2 písm. a)], že v případě zamítnutí žádosti bude rozhodnutí věcně a právně odůvodněno (čl. 9 odst. 2 první pododstavec) a že dříve než rozhodující orgán vydá rozhodnutí, poskytne se žadateli o azyl příležitost k osobnímu pohovoru o jeho žádosti o azyl za podmínek umožňujících dotčené osobě předložit v úplnosti důvody své žádosti (článek 12 a čl. 13 odst. 3).
- 79 Směrnice 2005/85 se nicméně uplatní na žádosti o podpůrnou ochranu, pouze pokud členský stát zavede jednotné řízení, v rámci něhož žádost posuzuje z hlediska obou forem mezinárodní ochrany, tj. té vyplývající z postavení uprchlíka i té vztahující se k podpůrné ochraně. V takovém modelovém případě totiž musí být pravidla v této směrnici obsažená použita v průběhu celého řízení, tedy rovněž když příslušný vnitrostátní orgán zkoumá žádost o přiznání podpůrné ochrany.
- 80 Tak tomu ovšem v Irsku není, neboť tento členský stát se rozhodl zavést dvě oddělená řízení pro přezkum žádosti o azyl a žádosti o podpůrnou ochranu, když druhá z nich může být podána až po zamítnutí té první. Za těchto podmínek irské právo ukládá dodržování záruk a zásad obsažených ve směrnici 2005/85 pouze při přezkumu žádosti o přiznání postavení uprchlíka. Pokud jde konkrétně o právo žadatele být slyšen před přijetím rozhodnutí, High Court v předkládacím usnesení uvedl, že podle vnitrostátní judikatury tato náležitost nemusí být splněna při zkoumání žádosti o podpůrnou ochranu podané následně po zamítnutí žádosti o azyl, jelikož dotčená osoba již byla slyšena při přezkumu své žádosti o azyl a obě řízení jsou úzce spojená.
- 81 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora představuje dodržování práva na obhajobu základní zásadu práva Unie (viz zejména rozsudky ze dne 28. března 2000, Krombach, C-7/98, Recueil, s. I-1935, bod 42, a ze dne 18. prosince 2008, Sopropé, C-349/07, Sb. rozh. s. I-10369, bod 36).
- 82 Pokud jde v dané věci konkrétně o právo být slyšen v každém řízení, jež je nedílnou součástí uvedené základní zásady (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 9. listopadu 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin v. Komise, 322/81, Recueil, s. 3461, bod 7, a ze dne 18. října 1989, Orkem

v. Komise, 374/87, Recueil, s. 3283, bod 32), je dnes toto právo zakotveno nejenom články 47 a 48 Listiny, které zaručují dodržování práva na obhajobu, jakož i práva na spravedlivý proces v každém soudním řízení, ale i článkem 41 Listiny, který zaručuje právo na řádnou správu.

- 83 Odstavec 2 uvedeného článku 41 stanoví, že právo na řádnou správu zahrnuje zejména právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout; právo každého na přístup ke spisu, který se ho týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství, jakož i povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.
- 84 Je třeba konstatovat, že toto ustanovení je obecně použitelné, jak vyplývá z jeho samotného znění.
- 85 Soudní dvůr rovněž vždy potvrzoval důležitost práva být slyšen a jeho velmi široký rozsah v unijním právu, maje za to, že se toto právo musí uplatnit v každém řízení, které může vést k přijetí aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení dotčené osoby (viz zejména rozsudek ze dne 23. října 1974, *Transocean Marine Paint Association v. Komise*, 17/74, Recueil, s. 1063, bod 15, a výše uvedené rozsudky *Krombach*, bod 42, a *Sopropé*, bod 36).
- 86 V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je třeba uvedené právo dodržovat i v případě, že příslušná právní úprava takový požadavek výslovně nestanoví (viz výše uvedený rozsudek *Sopropé*, bod 38).
- 87 Právo být slyšen zaručuje každému možnost užitečným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů (viz zejména rozsudek ze dne 9. června 2005, *Španělsko v. Komise*, C-287/02, Sb. rozh. s. I-5093, bod 37 a citovaná judikatura; výše uvedený rozsudek *Sopropé*, bod 37; a rozsudky ze dne 1. října 2009, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. Rada*, C-141/08 P, Sb. rozh. s. I-9147, bod 83, jakož i ze dne 21. prosince 2011, *Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, Sb. rozh. s. I-13427, body 64 a 65).
- 88 Z uvedeného práva rovněž vyplývá, že veřejná správa při pečlivém a nestranném zkoumání všech relevantních skutečností projednávaného případu a podrobném odůvodňování svého rozhodnutí věnuje náležitou pozornost připomínkám předloženým dotčenou osobou (viz rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14, a výše uvedený rozsudek *Sopropé*, bod 50), přičemž povinnost odůvodnit rozhodnutí dostatečně specifickým a konkrétním způsobem, aby dotčená osoba mohla pochopit důvody zamítnutí její žádosti, představuje důsledek zásady dodržování práva na obhajobu.
- 89 Z předchozích úvah vyplývá, že se takto pojímané právo být slyšen žadatele o azyl musí plně uplatnit v řízení k přezkoumání žádosti o přiznání mezinárodní ochrany vedeném příslušným vnitrostátním orgánem podle pravidel přijatých v rámci společného evropského azylového systému.
- 90 V tomto ohledu nelze přijmout tezi předkládajícího soudu a Irska, podle níž v případě, že je, jak je tomu v tomto členském státě, žádost o podpůrnou ochranu posuzována v odlišném řízení nezbytně navazujícím na rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl přijatém po šetření žádosti zahrnujícím vyslechnutí dotčené osoby, není třeba přistoupit k jejímu novému vyslechnutí pro účely přezkumu žádosti o podpůrnou ochranu, protože by tento požadavek v jistém smyslu zdvojoval požadavek, kterého již cizinec mohl využít za značně srovnatelných okolností.
- 91 Naopak, pokud se členský stát rozhodl zavést dvě odlišná na sebe navazující řízení pro přezkum žádosti o azyl a žádosti o podpůrnou ochranu, je třeba, aby vzhledem ke své zásadní povaze bylo právo být slyšen plně zaručeno v rámci každého z těchto dvou řízení.

- 92 Tento výklad je navíc v případě, jako je ten v projednávané věci, odůvodněn tím spíš, že podle informací poskytnutých předkládajícím soudem samotným se příslušný vnitrostátní orgán při odůvodnění svého rozhodnutí o zamítnutí žádosti o podpůrnou ochranu do značné míry omezil na odkázání na důvody již uvedené tímtéž orgánem na podporu zamítnutí žádosti o azyl, ačkoli podle směrnice 2004/83 nemají být pro přiznání postavení uprchlíka a statusu podpůrné ochrany splněny tytéž podmínky a povaha práv vyplývajících z těchto statusů je navíc odlišná.
- 93 Je třeba dodat, že nejen že podle ustálené judikatury Soudního dvora musí členské státy vykládat své vnitrostátní právo v souladu s unijním právem, ale rovněž dbát na to, aby se neopíraly o výklad, který odporuje základním právům chráněným právním řádem Unie nebo jiným obecným zásadám unijního práva (viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh. s. I-13905, bod 77).
- 94 Předkládajícímu soudu přísluší hodnotit splnění požadavků kladených unijním právem na postup prováděný v rámci zkoumání žádosti o podpůrnou ochranu podanou p. M. s ohledem k těmto výkladovým hlediskům unijního práva, a pokud by dospěl k závěru o porušení jeho práva být slyšen, vyvodit z toho všechny potřebné důsledky.
- 95 S ohledem na všechny předcházející úvahy je namístě na položenou otázku odpovědět tak, že:
- požadavek spolupráce dotyčného členského státu s žadatelem o azyl, tak jak je upraven v čl. 4 odst. 1 druhé větě směrnice 2004/83, nemůže být vykládán v tom smyslu, že za předpokladu, že cizinec žádá o přiznání statusu podpůrné ochrany poté, co mu nebylo přiznáno postavení uprchlíka, a že příslušný vnitrostátní orgán hodlá rovněž tuto druhou žádost zamítnout, by byl tento orgán povinen před přijetím svého rozhodnutí dotyčného informovat o chystaném zamítnutí jeho žádosti, a sdělit mu argumenty, na jejichž základě hodlá jeho žádost zamítnout, aby uvedený žadatel mohl v tomto ohledu uplatnit své stanovisko;
 - avšak jedná-li se o režim, jako je režim zavedený předmětnou vnitrostátní právní úpravou v původním řízení, charakterizovaný existencí dvou odlišných na sebe navazujících řízení k přezkumu žádosti o přiznání postavení uprchlíka a následné žádosti o podpůrnou ochranu, náleží předkládajícímu soudu zajistit v rámci každého z těchto řízení dodržování základních práv žadatele, a konkrétně práva být slyšen v tom smyslu, že mu musí být umožněno užitečně vyjádřit své stanovisko před přijetím každého rozhodnutí o nepřiznání požadované ochrany. Okolnost, že již dotčená osoba byla platně vyslechnuta při šetření její žádosti o přiznání postavení uprchlíka, v takovémto systému neznamená, že by bylo možné tuto náležitost opomíjet v rámci řízení o žádosti o podpůrnou ochranu.

K nákladům řízení

- 96 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Požadavek spolupráce dotyčného členského státu s žadatelem o azyl, tak jak je upraven v čl. 4 odst. 1 druhé větě Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany nemůže být vykládán v tom smyslu, že za předpokladu, že cizinec žádá o přiznání statusu podpůrné ochrany poté, co mu nebylo přiznáno postavení

uprchlíka, a že příslušný vnitrostátní orgán hodlá rovněž tuto druhou žádost zamítnout, by byl tento orgán povinen před přijetím svého rozhodnutí dotyčného informovat o chystaném zamítnutí jeho žádosti, a sdělit mu argumenty, na jejichž základě hodlá jeho žádost zamítnout, aby tak uvedený žadatel mohl v tomto ohledu uplatnit své stanovisko.

Avšak jedná-li se o režim, jako je režim zavedený předmětnou vnitrostátní právní úpravou v původním řízení, charakterizovaný existencí dvou odlišných na sebe navazujících řízení k přezkumu žádosti o přiznání postavení uprchlíka a následné žádosti o podpůrnou ochranu, náleží předkládajícímu soudu zajistit v rámci každého z těchto řízení dodržování základních práv žadatele, a konkrétně práva být slyšen v tom smyslu, že mu musí být umožněno užitečně vyjádřit své stanovisko před přijetím každého rozhodnutí o nepřiznání požadované ochrany. Okolnost, že již dotčená osoba byla platně vyslechnuta při šetření její žádosti o přiznání postavení uprchlíka, v takovémto režimu neznámá, že by bylo možné tuto náležitost opomíjet v rámci řízení o žádosti o podpůrnou ochranu.

Podpisy.