



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **A. A.**, zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, advokátem se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2015, č. j. OAM-259/LE-LE05-NV-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2015, č. j. 2 A 94/2015 – 14,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2015, č. j. 2 A 94/2015 – 14, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se podanou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím rozhodl, že se žalobkyni nepovoluje vstup na území České republiky ve smyslu § 73 odst. 4 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Žalobkyně přicestovala na území České republiky dne 10. 11. 2015 na základě platného cestovního dokladu a víza. Bylo však zjištěno, že je vedena v evidenci SIS II dle čl. 24 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1987/2006, o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), jako nežádoucí osoba, které má být odmítnut vstup do schengenského prostoru a učiněna opatření k jejímu vyhoštění.

Později učinila prohlášení o mezinárodní ochraně, v minulosti o ni neúspěšně žádala v Norsku.

[3] Žalovaný dospěl na základě těchto skutečností k závěru, že žalobkyně se pouze pokouší zneužít řízení o udělení mezinárodní ochrany k tomu, aby mohla vstoupit na území České republiky popřípadě pokračovat do jiné země, což zakládá důvodnou domněnku ve smyslu § 73 odst. 4 zákona o azylu, tj. že by mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Vstup na území jí proto nepovolil.

[4] V rozhodnutí dále zdůvodnil, proč není zranitelnou osobou ve smyslu § 73 odst. 7 téhož zákona. Nespadá do žádné z kategorií uvedených v tomto ustanovení, a to ani z důvodu, že byla v roce 2013 zbita a utrpěla otřes mozku. Jednalo se totiž o jednorázový incident, nikoli o formu systematického závažného násilí v podobě mučení, znásilnění nebo jinou formu psychického, fyzického či sexuálního násilí.

[5] S těmito závěry se ztotožnil i městský soud. Vycházel především z toho, že žalobkyně na území schengenského prostoru vstoupila přesto, že jí vstup byl zakázán, proto by mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Na základě evidencí, které zavedlo Norsko, jí nelze vstup umožnit, jelikož se jedná o nežádoucí osobu.

[6] Stejně tak neshledal důvod k podřazení žalobkyně pod zranitelné osoby. Zdůraznil, že její zdravotní stav je dobrý. K účasti na manifestacích a fyzickému násilí, které bylo na její osobě spácháno, dodal, že tyto skutečnosti uvedla nebo mohla uvést ve své žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podala v Norsku; tato žádost však nebyla úspěšná.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V zásadě zopakovala žalobní body, v některých případech rozhojnila svoji argumentaci, případně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů či nesrozumitelnost.

[8] V první řadě namítala, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav. Toto pochybení spatřuje jednak v tom, že dle napadeného rozhodnutí byla obětí mučení (bití) ze strany policie pouze jednou, ona však uvedla, že se tak stalo minimálně dvakrát. Žalovanému dále vytkla, že vycházel pouze z informací v podané žádosti, napadené rozhodnutí vydal před provedením pohovoru ve věci její žádosti o udělení mezinárodní ochrany a ani jinak nezjistil informace relevantní z hlediska toho, zda je zranitelnou osobou ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu. Domnívá se, že neměla dostatečnou možnost vylíčit rozhodné skutečnosti.

[9] V této souvislosti také uvedla, že nebyla informována o zahájení řízení ve věci povolení vstupu na území České republiky, o tom, že může být zadržena (respektive umístěna v přijímacím řízení na mezinárodním letišti) až na 120 dnů, a nebyla jí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

pokračování

[10] V druhé řadě dovozovala, že je zranitelnou osobu ve smyslu výše citovaného ustanovení, neboť byla ve vlasti podrobena mučení, eventuálně jiné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí. V této souvislosti se poměrně obsáhle věnovala výkladu pojmu mučení a odporovala výkladu žalovaného, že mučení či jiné formy násilí ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu nepředstavuje toliko jednorázový incident.

[11] Žalovaný správní orgán i městský soud dle stěžovatelky kladly důraz na skutečnosti, že je vedena v databázi SIS II a její zdravotní stav je dobrý, výše uvedeným otázkám však nevěnovaly dostatečnou pozornost. Argumentace městského soudu k těmto otázkám není srozumitelná; zranitelnost měla být posouzena bez ohledu na předchozí záznam v evidenci SIS II. Soud se dále nevypořádal s argumentací, že se v jejím případě jednalo o mučení a nijak se nevyjádřil k důkazům, jejichž provedení navrhovala v žalobě a které nemohla předložit dříve, neboť jí k tomu nebyla ve správním řízení dána příležitost.

[12] Další okruh námitek se týká hodnocení žalovaného a městského soudu, že se stěžovatelka pouze snaží zneužít azylové řízení. Tomuto závěru oponovala konstatováním, že uvedla několik tvrzení prokazujících důvodnost jejích azylově relevantních obav a doložila je. Domnívá se, že účelovost jednání nelze dovozovat pouze proto, že požádala o mezinárodní ochranu poté, co byla zadržena v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Ani touto problematikou se žalovaný správní orgán a městský soud dostatečně nezabývaly.

[13] V kasační stížnosti v této souvislosti poukázala na bod 20 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), a čl. 31 odst. 1 Úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků, ve znění Protokolu o právním postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967, vyhlášených sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 208/1993 Sb.

[14] Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[15] Žalovaný ve svém vyjádření opakovaně zdůraznil, že stěžovatelka je dle evidence SIS II nežádoucí osobou, má jí být odepřen vstup na území schengenského prostoru a podniknuty kroky k jejímu vyhoštění. V rozhodnutí uvedl tuto konkrétní zjištěnou okolnost, která je zcela přezkoumatelná a pro kterou spatřuje soulad s § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu.

[16] Navázal konstatováním, že vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Podkladem pro rozhodnutí byla především stěžovatelčina žádost o udělení mezinárodní ochrany, kterou žalovaný využívá také za účelem zjištění okolností relevantních pro zjištění případné zranitelnosti osoby. Tento postup vyplývá z logiky věci a zásad rychlosti a procesní ekonomie; lhůta k vydání rozhodnutí o povolení či nepovolení vstupu na území je totiž poměrně krátká.

[17] Stěžovatelka měla dostatečnou možnost se k věci vyjádřit. Vzhledem k tomu, že její zdravotní stav je dobrý, žalovaný neměl důvod předpokládat zdravotní problémy, které by byly podřaditelné pod taxativní výčet § 73 odst. 7 zákona o azylu. Dále podotkl, že řízení o povolení vstupu na území probíhá nezávisle na řízení o mezinárodní ochraně a nevztahuje se na něj § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

[18] Nesouhlasil s tím, že by o zranitelnosti stěžovatelky svědčilo, že měla být v roce 2013 zbита policií. Jednalo se o jednorázový incident, který svojí intenzitou nenaplnuje podmínky intenzity násilí dle uvedeného ustanovení. V této souvislosti odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 9 Ca 2019/2009.

[19] Nad rámec uvedl, že stěžovatelka již byla transferována do Pobytového střediska v Havířově, tudíž se nachází na území České republiky. Setrval na správnosti a zákonnosti svého rozhodnutí, se závěry městského soudu se ztotožnil a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[21] Předmětem přezkumu městského soudu bylo rozhodnutí o nepovolení vstupu na území České republiky podle § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu. Podle tohoto ustanovení *[m]inisterstvo o žádosti o udělení mezinárodní ochrany [učiněné v tranzitním prostoru mezinárodního letiště] vydá rozhodnutí nejpozději do 4 týdnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Nerozhodne-li ministerstvo v uvedené lhůtě, umožní cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území. Do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem ministerstvo rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území. Vstup na území nepovolí cizinci, u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek.*

[22] Stěžovatelce nebyl vstup na území povolen proto, že byla v evidenci SIS II vedena jako nežádoucí osoba a její žádost o mezinárodní ochranu žalovaný vyhodnotil jako účelovou. Tyto skutečnosti dle žalovaného a městského soudu zakládají důvodnou obavu, že by svým chováním mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek.

[23] Stěžovatelka nerozporuje, že byla v evidenci vedena, dle jejího názoru však skutkové okolnosti nesvědčí o tom, že by zneužívala řízení o udělení mezinárodní ochrany. Vstup na území jí měl být povolen také proto, že je zranitelnou osobou. Městskému soudu (a v některých případech také žalovanému) vytýká, že se nedostatečně, případně nesrozumitelně vypořádal s její argumentací.

pokračování

V. a) *Námítky související s tvrzením o zranitelnosti stěžovatelky*

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami souvisejícími s tvrzením stěžovatelky o její zranitelnosti ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu. Toto ustanovení zakotvuje výjimku z možnosti žalovaného rozhodnout, že cizinci umístěnému v přijímacím středisku na mezinárodním letišti se nepovolí vstup na území České republiky. Mezi tzv. zranitelné osoby, kterým nelze zakázat (respektive kterým je třeba povolit) vstup na území, uvedené ustanovení řadí: *nezletilou osobu bez doprovodu, rodiče nebo rodinu s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi nebo cizince s vážným zdravotním postižením, těhotnou ženu, osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí*. Takovouto osobu pak ministerstvo dopraví přímo do přijímacího střediska na území.

[25] Žalovaný k otázce zranitelnosti v napadeném rozhodnutí uvedl, že stěžovatelka nespadá pod žádnou z vyjmenovaných kategorií. Konkrétně se vyjádřil k jejímu tvrzení, že byla v roce 2013 zbita a utrpěla otřes mozku; z hlediska řešené otázky jej nepovažoval za relevantní, protože se jednalo o jednorázový incident, tedy nikoli dostatečně závažné a systematické jednání.

[26] Stěžovatelka na tyto závěry reagovala v žalobě zpochybněním zjištěného skutkového stavu a souvisejícího procesního postupu žalovaného, podrobnou argumentací, proč jednání ázerbajdžánských orgánů vůči její osobě představovalo mučení, případně jinou formu násilí, a návrhem důkazů na podporu svých skutkových tvrzení. Současně vysvětlila, že jí žalovaný fakticky znemožnil, aby je navrhla ve správním řízení.

[27] Městský soud výslovně nereagoval na každou dílčí námitku stěžovatelky, v napadeném rozsudku však vyložil vlastní ucelenou argumentaci. Ztotožnil se s tím, že stěžovatelka nespadá pod žádnou kategorii zranitelných osob, a k věci dále zmínil, že tvrzení o násilí, kterého se na stěžovatelce měly dopustit ázerbajdžánské orgány, nepochybně uvedla nebo mohla uvést ve své žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podala v Norsku. Tato žádost však nebyla úspěšná.

[28] Byť je toto odůvodnění stručné, je přezkoumatelné. Z napadeného rozsudku je zřejmé, jaké skutečnosti městský soud považoval za podstatné pro řešení sporné otázky, své úvahy srozumitelně vyložil a jeho odůvodnění je logicky vystavěno. Na základě toho, že norské orgány vydaly negativní rozhodnutí ve věci žádosti stěžovatelky o mezinárodní ochranu, evidentně dovedl, že tvrzené skutečnosti nemohou svědčit ani o tom, že by byla podrobena mučení nebo jiné formě násilí ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu; z jeho pohledu proto nemohly být námitky stěžovatelky relevantní. Prezentoval tak odůvodnění, které vůči žalobním bodům ob stojí. Jak konstatoval i Ústavní soud: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (viz bod 68. nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. jako N 26/52 SbNU 247).

[29] Kasační argumentace přesto byla opodstatněná, neboť důvod, o který městský soud opřel řešení otázky zranitelnosti osoby, neobstojí; jedná se však o chybné právní posouzení, nikoli o důvod nepřezkoumatelnosti, který by znemožňoval věcný přezkum této části napadeného rozsudku.

[30] Stěžovatelka výstižně poukazuje na to, že řízení o povolení vstupu je samostatným správním řízením, v jehož rámci musí správní orgán sám posoudit, zda je cizinec zranitelnou osobou (k povaze řízení o povolení vstupu cizince na území srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 As 16/2011 – 98). Vzhledem k tomu, že se jedná o otázku, kterou je správní orgán povinen zabývat se na základě § 73 odst. 7 zákona o azylu, musí nejprve úplně a spolehlivě zjistit skutkový stav, kvalifikovat skutečnosti relevantní pro hodnocení zranitelnosti osoby, poté v souvislosti s konkrétními zjištěními interpretovat citované ustanovení a na věc jej aplikovat.

[31] Postup, který navrhoval městský soud, je proto nepřijatelný. Nelze akceptovat, aby správní orgán na řešení otázky zranitelnosti osoby rezignoval pouze s odkazem na to, že orgány jiného státu se relevantními okolnostmi nepochybně musely zabývat v jiném řízení týkajícím se jiné otázky (udělením mezinárodní ochrany podle norských právních předpisů). České orgány navíc ani neměly norské rozhodnutí k dispozici a samotný fakt, že jím nebyla udělena mezinárodní ochrana, nic nevypovídá o tom, z jakých důvodů se tak stalo, zda norské orgány posuzovaly otázky, které jsou relevantní z hlediska hodnocení zranitelnosti osoby ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu, a s jakým výsledkem. Především je však třeba zopakovat, že české orgány nejsou při posuzování této otázky vázány hodnocením norských orgánů v řízení o udělení mezinárodní ochrany. I kdyby se týkalo shodných skutkových okolností, žalovaného to nezavazuje povinnosti řádně zjistit skutkový stav a právně jej kvalifikovat za účelem aplikace citovaného ustanovení.

[32] Vzhledem k tomu, že městský soud při hodnocení zranitelnosti ustrnul v tomto bodě, dalšími námitkami stěžovatelky se nezabýval. Ani Nejvyšší správní soud proto nemohl přistoupit k jejich věcnému posouzení, neboť by tím nahrazoval jeho činnost a v konečném důsledku by účastníky zkrátil na procesních právech. Městský soud se jimi bude zabývat v dalším řízení.

[33] Nejprve posoudí námitky týkající se zjištěného skutkového stavu. Jejich obsahem je jednak zpochybnění souladu zjištěného skutkového stavu s obsahem spisu (stěžovatelka upozorňuje, že se terčem mučení stala minimálně dvakrát, nikoli jednou, jak žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí), jednak procesního postupu žalovaného, který měl předčasně ukončit zjišťování skutkového stavu a stěžovatelce znemožnit sdělení okolností podstatných pro hodnocení její zranitelnosti.

[34] Po zodpovězení těchto otázek zhodnotí, zda se může věcně zabývat otázkou zranitelnosti; stěžovatelka podrobně zdůvodňovala, proč se domnívá, že jednání ázerbajdžánských orgánů lze kvalifikovat jako mučení, eventuálně jako jinou formu násilí ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu. Soud přitom neopomene, že stěžovatelka považuje za mučení již samotný incident z roku 2013, kdy měla být zbita policisty a prodělat otřes mozku. Vypořádá také důkazní návrhy stěžovatelky; navržené důkazy buď provede, nebo zdůvodní, proč tak neučinil.

pokračování

[35] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval námitkami stěžovatelky, že nebyla informována o zahájení správního řízení ve věci povolení vstupu na území, nevěděla, že je nějaké takové řízení vedeno, a neměla možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tyto námitky jsou nepřijatelné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyly uplatněny v řízení před městským soudem.

IV. b) Námitka, že stěžovatelka nezneužívá řízení o udělení mezinárodní ochrany

[36] Dalším žalobním bodem bylo zpochybnění závěru správního orgánu, že stěžovatelka zneužívá řízení o udělení mezinárodní ochrany za účelem vstupu na území České republiky nebo jiného státu Evropské unie. Byť mu věnovala podstatně méně prostoru, než námitkám souvisejícím s tvrzením o její zranitelnosti, tento bod je v žalobě jasně uveden. Městský soud na něj však adekvátně nereagoval a soustředil se pouze na otázky spojené se záznamem v evidenci SIS II a jeho následky.

[37] Otázka, zda stěžovatelka zneužívá řízení o udělení mezinárodní ochrany, je přitom podstatná, neboť žalovaný na ní postavil závěr, že by mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 73 odst. 4 písm. c) zákona o azylu. Stěžovatelka jej v žalobě zpochybňovala tím, že uvedla azylově relevantní důvody. Vzhledem k tomu, že městský soud tuto námitku nevypořádal, Nejvyšší správní soud přisvědčuje kasační námitce, že napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný (k tomuto důvodu nepřezkoumatelnosti srovnej judikaturu Nejvyššího správního soudu, prezentovanou např. rozsudkem ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 – 61). V dalším řízení bude třeba, aby městský soud vypořádal všechny žalobní body a námitky stěžovatelky.

VI. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. června 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu