



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: C. Y., zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Ověnecká 78/33, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, poštovní schránka 21/OAM, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2014, čj. OAM-551/ZA-ZA15-ZA15-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2016, čj. 4 Az 43/2014-56,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2016, čj. 4 Az 43/2014-56, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2014, čj. OAM-551/ZA-ZA15-ZA15-2014, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Bc. Filipovi Schmidtovi, LL.M., advokátovi, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **8 228 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala na území České republiky žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný zastavil řízení o její žádosti podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, z důvodu její nepřipustnosti podle § 10a odst. 1 písm. b) téhož zákona, protože podle nařízení Dublin III (nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států) je k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný stát, konkrétně Itálie. Tam totiž žalobkyně požádala o mezinárodní ochranu dne 11. 5. 2010, jak žalovaný zjistil výpisem ze systému EURODAC.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem. Ztotožnil se se závěrem správního orgánu, že státem příslušným pro posuzování žádosti žalobkyně o mezinárodní ochranu je Itálie. Naopak nesouhlasil s námitkou, podle níž je žalobkyně zranitelnou osobou. Její situace není srovnatelná se skutkovými okolnostmi případu *Tarakhel proti Švýcarsku*, na který v žalobě odkazovala. Městský soud nesouhlasil ani s názorem, že správní orgán je povinen zdůvodnit, proč nepoužil čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III. Jeho použití je totiž podmíněno rizikem nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv a svobod, o které by se v případě přemístění žalobkyně do Itálie nejednalo. Ačkoli v Itálii byly zaznamenány drobné nedostatky v azylovém řízení, nemají zásadní vliv na postavení žadatelů o azyl ani neznemožňují smysl azylové právní úpravy podle práva Evropské unie. Odůvodnění postupu správního orgánu považuje soud za dostačující.

II. Shrnutí argumentů v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Zde především namítla, že správní orgán dostatečně nezvážil možnost existence systémových nedostatků v azylovém řízení v Itálii ve vztahu k předání stěžovatelky podle čl. 3 nařízení Dublin III a neuznal její postavení jako zranitelné osoby. Svá tvrzení podložila řadou zpráv vládních i nevládních, mezinárodních i národních organizací (UNHCR, AIDA, Swiss refugee council, ECRE, Eurostat aj.) o nedostatečném stavu azylového řízení v Itálii, vydaných v období mezi roky 2013 až 2016. Nejčastěji tyto zprávy upozorňují na nedostatek lékařské péče, špatný přístup k právnímu poradenství, průtahy v řízení a přeplněnost center pro žadatele. V důsledku toho často není žadatelům poskytnuto ubytování, proto jsou nuceni přebývat na ulici, což může znamenat nelidské a ponižující zacházení a porušení čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Toto tvrzení podpořila i odkazem na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ze dne 4. 11. 2014 ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku*, stížnost č. 29217/12 a rozsudek téhož soudu ze dne 21. 1. 2011 ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09. Na druhý z rozsudků odkázala stěžovatelka také v souvislosti se svým postavením zranitelné osoby. ESLP zde totiž mj. uvedl, že žadatele o mezinárodní ochranu samotné je třeba považovat za zranitelnou skupinu, závislou na podpoře státu. V tomto kontextu se stěžovatelka považuje za zvlášť zranitelnou osobu, protože v současnosti se v Itálii rozmáhá nigerijská mafie obchodující ženami za účelem sexuálního vykořisťování. Oběťmi jsou nejčastěji právě žadatelky o azyl nigerijského původu (k tomu stěžovatelka odkazuje na zprávy organizací IOM, GRETA, Úřadu vlády Spojených států amerických či například zprávy zahraničních médií jako Al-Džazíra, The Times nebo The Guardian).

pokračování

[4] Stěžovatelka se domnívá, že v řízení před správním orgánem nebyl řádně zjištěn skutkový stav. Správní orgán totiž dostatečně neodůvodnil, proč nepoužil čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III. Nezjistil si relevantní a aktuální informace o azylovém řízení v Itálii (k tomu stěžovatelka uvedla rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2016, sp. zn. 33 Az 8/2016, kde soud vyjmenoval, jaké informace jsou relevantní). Ani městský soud se řádně nezabýval individuální situací stěžovatelky, proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. K tomu stěžovatelka zmínila nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2331/14 ze dne 18. 9. 2014, dle kterého „*správní soudy musí při přezkumu rozhodnutí správního orgánu (...) zvažovat nejen vnitrostátní právní úpravu, ale také, zda v členském státě, do kterého má být žadatel přemístěn, nedochází k výše uvedeným systémovým nedostatkům ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III*“.

[5] Závěrem stěžovatelka poukazuje na délku řízení o předání do jiného členského státu, které trvá již od poloviny roku 2014. Za tu dobu si v České republice vybuchovala veškeré své sociální vazby, nadto její terapeutka doporučuje, aby nebyla přemístěna do Itálie s ohledem na její špatný psychický stav.

[6] Stěžovatelka proto navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný trvá na správnosti svého rozhodnutí. Postupoval plně v souladu s nařízením Dublin III, které je bezprostředně závazné. Poukázal na skutečnost, že Itálie je členský stát Evropské unie a je schopná zajistit dodržování lidských práv jak ze strany státní moci, tak ze strany nestátních subjektů. Je považována za bezpečnou zemi původu, proto se může stěžovatelka svých práv dovolat zde. Je totiž zřejmé, že požádala o mezinárodní ochranu poprvé na území Itálie, která je proto dle čl. 3 odst. 2 prvního pododstavce nařízení Dublin III příslušná k posouzení její žádosti. Žalovaný pokládá za účelové tvrzení, podle něž stěžovatelka nevěděla o tom, že v Itálii požádala o mezinárodní ochranu. O tom svědčí i fakt, že během pohovorů v řízení o udělení mezinárodní ochrany a v řízení o správním vyhoštění uváděla stěžovatelka rozdílná tvrzení. Varování některých neziskových organizací před vydáváním žadatelů do Itálie nelze považovat za závazný pokyn pro všechny členské státy. Ani soukromé důvody (obavy z manžela), ani psychologická zpráva (trauma spojené s působením teroristické skupiny Boko Haram v Nigérii, potřeba klidného prostředí) nemohou založit odpovědnost České republiky za posuzování stěžovatelčiny žádosti o mezinárodní ochranu. V průběhu řízení ostatně stěžovatelka označila svůj zdravotní stav za dobrý, navíc má v Itálii přátele. Itálie také dne 2. 2. 2015 potvrdila převzetí stěžovatelky.

[8] Z důvodu výše uvedených žalovaný navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Vzhledem k tomu, že se v projednávané věci jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, zabýval se NSS v souladu s § 104a s. ř. s. otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatelky. Není-li tomu tak, NSS takovou kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou.

[10] Institut nepřijatelnosti NSS podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006 – 39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem

„přesah vlastních zájmů stěžovatele“. O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v těchto případech: (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo plně vyřešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) je třeba učinit judikaturní odklon; (4) krajský soud se dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele, a to buď tím, že nerespektoval ustálenou soudní judikaturu a nelze vyloučit, že ji nebude respektovat i v budoucnu, nebo tím, že hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[11] Stěžovatelka namítá nesprávnou aplikaci čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III opírající se o nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, na jehož základě městský soud dospěl k závěru, že její přemístění do Itálie je možné. Stěžovatelka tedy namítá takové zásadní pochybení městského soudu, které by mohlo mít dopad do jejího hmotněprávního postavení, a tvrdí, že rozhodnutí městského soudu je v rozporu s dosavadní judikaturou např. Krajského soudu v Praze, ale i NSS k tzv. dublinským žalobám. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podle čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III nelze přemístit žadatele do členského státu primárně příslušného, pokud existují závažné důvody domnívat se, že azylové řízení a podmínky přijetí žadatelů trpí takovými systémovými nedostatky, které nesou riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení. Podle třetího pododstavce stejného ustanovení se v případě, že tu jsou důvodné obavy stran systémových nedostatků azylového řízení v příslušném členském státě, stává příslušným členský stát, který vede řízení o určení příslušnosti.

[14] Úvaha správního orgánu týkající se možnosti přemístění žadatele musí být obsažena v rozhodnutí o každém jednotlivém případě, bez ohledu na to, do jaké země má být žadatel přemístěn (viz rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 Azs 248/2014-27, nebo ze dne 12. 9. 2016, čj. 5 Azs 195/2016-22). V tomto bodě je kasační stížnost důvodná podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalovaný ve svém rozhodnutí pouze mechanicky vyjmenoval, proč nelze použít žádné z kritérií v kapitole III nařízení, a následně použil první pododstavec dotčeného ustanovení, na jehož základě určil jako příslušný stát k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu Itálii. Pokud však úvaha žalovaného o tom, že v dané zemi neexistují systémové nedostatky, není podložena konkrétními důkazy nebo zcela chybí, je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[15] To měl být také správný závěr městského soudu, jehož povinností je zkoumat takovou vadu z úřední povinnosti a vadné rozhodnutí zrušit. S námitkami, jimiž se stěžovatelka snažila prokázat existenci systémových nedostatků azylového a přijímacího řízení v Itálii, se soud vypořádal jen okrajově. Jeho argument, že správní orgán je povinen zkoumat systémové nedostatky azylového řízení pouze za podmínky, že je zde riziko nelidského či ponižujícího zacházení, je velmi plochý a nepřesvědčivý. Vyplývá z něj, že nejprve je nutná přítomnost nelidského či ponižujícího zacházení a poté jeho vztah k nedostatkům v azylovém řízení v příslušném členském státě. Obě tyto skutečnosti však nemůže zkoumat nikdo jiný než správní orgán, který k tomu má potřebnou specializaci a odbornost, a který tak v této věci neučinil.

[16] Obecné formulace o společném evropském azylovém systému, který je vybudován na vzájemné důvěře v dodržování lidsko-právních dokumentů, a dále o Itálii jako členském

pokračování

státu Evropské unie, považovaném za bezpečnou zemi původu (viz vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti), jsou vyvratitelné domněnky, které má správní orgán zkoumat z úřední povinnosti. Tato tvrzení navíc žalovaný uvádí zcela mechanicky i ve vztahu k jiným členským státům (zde poprvé až ve vyjádření k žalobě), přitom pro ně nemá oporu ve spisu. Nemohou proto obstát jako nosný argument ani pro rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, ani pro následné zamítnutí žaloby; viz k tomu rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2016, čj. 2 Azs 304/2016-26, ve kterém je mj. také demonstrativní výčet možných zdrojů informací o stavu azylových řízení a podmínek přijetí v členských státech EU (např. AIDA, ECRE, diplomatické mise České republiky, zprávy Evropské komise či nevládních organizací jako Amnesty International, Human Rights Watch aj.). Nadto tyto informace musejí být aktuální. K tvrzení žalovaného, podle něž nelze považovat varování neziskových organizací za závazné pokyny pro všechny členské státy, NSS uvádí, že sice právně závazné nejsou, to ovšem neznamená, že je členské státy, resp. jejich správní orgány mají ignorovat při rozhodování o žádostech o mezinárodní ochraně.

[17] Ačkoli správní soud primárně přezkoumává zákonnost správního rozhodnutí a neměl by nahrazovat činnost správního orgánu, platí zde také zásada plné jurisdikce [tj. soud „...zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám“ (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99)]. Pokud tedy správní orgán neučinil úvahu o existenci systémových nedostatků azylového a přijímacího řízení v Itálii a stěžovatelka to v žalobě namítala, měl tak učinit soud sám.

[18] K obecné povinnosti soudu přezkoumávat úplnost skutkových zjištění správního orgánu dále přistupuje – právě ve věcech, kdy je namítána existence systémových nedostatků azylového řízení – povinnost hodnotit správnost závěrů žalovaného i z pohledu aktuálního skutkového stavu. K tomu NSS odkazuje na již zmíněný rozsudek 5 Azs 195/2016-22, podle kterého „*přinejmenším v případech, kdy je posuzována existence systémových nedostatků dle čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III, je třeba přezkoumat správní rozhodnutí o přemístění podle skutkového stavu ke dni rozhodování soudu, jedině tímto způsobem lze zajistit respektování zásady non-refoulement ať již ve smyslu čl. 4 a 19 Listiny základních práv EU, resp. čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo (v poněkud jiné podobě) dle čl. 33 Ženevské úmluvy*“. Sama stěžovatelka v žalobě a doplnění žaloby navrhla několik zpráv, resp. článků z různých zdrojů (např. ECRE), prostřednictvím kterých chtěla prokázat systémové nedostatky v azylových řízeních v Itálii. Z rozhodnutí městského soudu však nevyplývá, že by se těmito návrhy a aktuální situací blíže zabýval; zatížil tak své rozhodnutí vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[19] Podle zásady *non-refoulement* nelze navrátit žadatele o mezinárodní ochranu do země, kde by mu hrozilo porušení základních lidských práv, což stěžovatelka namítala v žalobě, mj. k tomu odkázala na věc *M. S. S. proti Belgii a Řecku*. Je pravda, že stav azylového systému v Řecku a Itálii není srovnatelný. Ovšem je obecně známo, že v době rozhodování správního orgánu o stěžovatelčině žádosti začínala uprchlická krize, kdy se právě v Itálii rychle zvyšoval počet žadatelů o azyl, kteří sem připlouvali přes Středozemní moře. Azylová zařízení trpěla nedostatkem ubytovacích míst, což samo o sobě vzbuzuje minimálně pochybnosti o správném fungování azylového a přijímacího řízení. Je úkolem

správního orgánu, aby v takové situaci důkladně a komplexně zvážil dopad přemístění žadatele do příslušného státu. Ačkoli tvrzené nedostatky azylového řízení v Itálii nedosahují takové míry jako v případě *M. S. S. proti Belgii a Řecku* a samy o sobě nemusejí představovat překážku pro návraty žadatelů o mezinárodní ochranu, vyjádřil ESLP ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku*, na kterou taktéž stěžovatelka odkazuje, potřebu zkoumat při transferech podle nařízení Dublin III vždy individuální poměry předávané osoby. Správní orgán se individuální situací stěžovatelky v rozhodnutí nezabýval vůbec, městský soud pouze zhodnotil, že její situace není totožná se situací rodiny Tarakhel (což NSS nepopírá). V obou výše uvedených rozsudcích však ESLP konstatoval, že žadatele o mezinárodní ochranu je třeba obecně považovat za znevýhodněnou a zranitelnou skupinu osob zasluhujících zvláštní ochranu. Tuto ochranu má přitom poskytovat stát prostřednictvím správních orgánů, případně soudů.

[20] NSS se shoduje se správním orgánem, že soukromé důvody stěžovatelky nemohou založit příslušnost České republiky k posuzování její žádosti o azyl. Stěžovatelka však již v žalobě poukázala také na objektivní okolnosti, které mohou vyvolat důvodné obavy, že v případě návratu do Itálie by v jejím případě mohl být porušen čl. 3 Úmluvy. Konkrétně se jedná o nedostatečné kapacity ubytovacích zařízení, které mohou mít za následek nedůstojné až nelidské životní podmínky v nich. Dále stěžovatelka zdůraznila, že pobývat v takto nedůstojném prostředí by pro ni bylo obzvláště tíživé s ohledem na její traumatické zkušenosti z Nigérie. Tyto okolnosti mohou stavět stěžovatelku do pozice zvláště zranitelné osoby. Správní orgán i správní soud by měly vzít tato tvrzení v potaz, vypořádat se s nimi v odůvodnění svých rozhodnutí a doložit své závěry důkazy založenými ve spisu.

[21] Tvrzení o nigerijských obchodnících se ženami, kteří v Itálii sexuálně vykořisťují právě nigerijské žadatelky o azyl, zaznělo poprvé až v kasační stížnosti; jde proto o novou skutečnost, k níž NSS nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Ostatně všechny zprávy o tomto jevu, jichž se stěžovatelka dovolává, pocházejí až z let 2015 či 2016, takže žalovaný je při svém rozhodování (v roce 2014) ani nemohl mít k dispozici. Protože však stěžovatelka již ve správním řízení uváděla, že byla v domovském státě unesena a znásilňována, měl by správní orgán v novém správním řízení při posuzování podmínek podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III zvážít vhodný okruh listin, které budou vypovídat o situaci v italských azylových zařízeních právě s ohledem na specifické postavení stěžovatelky jako nigerijské ženy a oběti sexuálního násilí.

[22] Poslední námitka týkající se délky řízení o předání do členského státu podle nařízení Dublin III není v této věci relevantní. Stěžovatelčina práva tímto postupem dotčena nebyla a sama stěžovatelka tuto skutečnost uvedla pouze k dokreslení své situace.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Protože důvody zrušení rozsudku městského soudu dopadají též na rozhodnutí žalovaného, NSS v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku. Doplní správní spis o aktuální materiály dokládající současný stav italského azylového řízení a podmínek přijetí a přezkoumatelným způsobem se vypořádá s otázkou, zda existují závažné důvody se domnívat, že v Itálii dochází k systémovým nedostatkům, které by pro stěžovatelku představovaly riziko nelidského či ponižujícího zacházení.

pokračování

[24] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze spisu městského soudu ani NSS nevyplývá, že by stěžovatelce v řízení o kasační stížnosti či v řízení před městským soudem vznikly jakékoliv důvodně vynaložené náklady. I vzhledem k zákonnému osvobození stěžovatelky od placení soudních poplatků a ustanovení zástupce tak stěžovatelce žádnou náhradu nákladů řízení před městským soudem ani před NSS nelze přiznat.

[25] Podle § 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s. zástupci, kterého ustanovil k ochraně práv stěžovatele soud, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatelky, advokát Mgr. Bc. Filip Schmidt, LL.M., provedl v řízení před NSS dva úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení jako jeden úkon a doplnění kasační stížnosti jako úkon druhý, ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za jeden úkon právní služby náleží odměna ve výši 3100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce plátcem DPH, soud zvýšil odměnu o částku 1428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8228 Kč. Tato částka bude zástupci stěžovatelky vyplacena z účtu NSS do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 4. května 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu