

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **D. N.,** zastoupené Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Mánesova 864/19, Praha 2 - Vinohrady, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2010, č. j. OAM-133/LE-LE05-NV-2010, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2010, č. j. 8 A 148/2010 - 50,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2010, č. j. 8 A 148/2010 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Na základě pobytové kontroly, provedené u žalobkyně Policií ČR dne 1. 6. 2010 v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha Ruzyně, bylo zjištěno, že žalobkyně tento den přicestovala letadlem z Káhiry. Vzhledem k tomu, že se žalobkyně neprokázala žádným cestovním dokladem, bylo jí téhož dne uloženo správní vyhoštění. Během správního řízení o vyhoštění požádala žalobkyně o mezinárodní ochranu. Ještě tentýž den byla proto Policií ČR předána do přijímacího střediska na mezinárodním letišti.

2. Rozhodnutím Ministerstva vnitra ČR (dále také „správní orgán“) z 2. 6. 2010 nebyl žalobkyni ve smyslu § 73 odst. 4 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), povolen vstup na území České republiky, a to proto, že nebyla spolehlivě zjištěna

její totožnost. Správní orgán zároveň uvedl, že žalobkyně není zranitelnou osobou podle § 73 odst. 7 zákona o azylu, které by správní orgán byl povinen vstup na území České republiky umožnit. Žalobkyně totiž nespadá do kategorie tzv. zranitelných osob, jak ji vymezuje uvedené ustanovení, tj. nejedná se v jejím případě „*o nezletilou osobu bez doprovodu, o rodiče nebo rodinu s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi nebo o cizince s vážným zdravotním postižením, o těhotnou ženu, o osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí*“.

3. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze mj. s tím, že správní orgán v jejím případě nesprávně vyhodnotil existenci důvodů ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu znemožňujících rozhodnout o nepovolení vstupu na území. Uvedla, že byla ve své zemi vystavena mučení, byla opakovaně znásilněna a podrobena psychickému násilí. K mučení a znásilnění došlo během jejího zadržení na základě obvinění z konspirace s jejím manželem, jenž je aktivním členem dvou konžských protikorupčních organizací. To ji vedlo k opuštění vlasti a podání žádosti o mezinárodní ochranu. V současné době je držena v uzavřeném přijímacím středisku letiště Ruzyně, nemá možnost vycházek na denní světlo, ani možnost permanentní psychologické a psychiatrické péče a tato situace zhoršuje její posttraumatický stav.

4. Žalobkyně namítala rovněž porušení § 3 a § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), neboť žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci, když neprovedl žádnou potřebnou identifikaci, zda žalobkyně může být hodnocena jako tzv. zranitelný žadatel o azyl ve smyslu § 73 odst. 7 zákona o azylu. Zdůraznila, že do České republiky přicestovala v otřesném psychickém stavu a podstatné skutečnosti správní orgán mohl zjistit již z pouhého rozhovoru s ní. Správnímu orgánu předložila písemné potvrzení konžské lékařské organizace, kde se po opakovaném znásilnění léčila až do útěku ze země. Podle žalobkyně přijaté opatření v podobě jejího nuceného pobytu v přijímacím středisku na letišti nelze považovat za odpovídající okolnostem daného případu a omezení jejího pohybu a osobní svobody nelze považovat za nezbytné [porušení § 2 odst. 1 a 4 správního řádu a čl. 31 odst. 1 a 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod].

5. Městský soud žalobu zamítl. Námitku ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu označil za neopodstatněnou. Správní orgán podle soudu rozhodoval na podkladě spisového materiálu, který měl v době rozhodování k dispozici. Soud zopakoval zjištění Policie ČR uvedená v její zprávě pro Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR, která je přílohou k protokolu o předání žalobkyně do přijímacího střediska na mezinárodním letišti. Soud přitom považoval za stěžejní, že žalobkyně při prvním kontaktu s příslušníky cizinecké policie nesdělila skutečnosti uvedené v žalobě, tedy že byla vystavena ve své zemi mučení a opakovaně znásilněna, přestože jí nic nebránilo tyto skutečnosti uvést.

6. Soud v samotném zajištění nespatřoval porušení čl. 31 odst. 1 a 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, ani čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobkyně byla totiž zajištěna „*v dobré víře, po zjištění, že v případě žalobkyně nebyla spolehlivě zjištěna její totožnost, tedy bylo nezbytné – vzhledem k účelu právní úpravy – zabránit cizince v neoprávněném vstupu na území České republiky...*“.

7. Městský soud uzavřel, že vzhledem k tomu, že žalobkyně opustila území České republiky a odletěla do Švédského království, které se stalo příslušným pro posouzení žádosti žalobkyně o mezinárodní ochranu na základě čl. 15 nařízení Rady 343/2003/ES, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, odpadl důvod řízení jako takového.

II.

8. Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Předesílá, že nečiní předmětem sporu skutečnost, že v řízení před Policií ČR nebylo zaprotokolováno sdělení o její zranitelnosti a znásilnění. Zdůrazňuje, že její námitka se naopak vztahuje k řízení před Ministerstvem vnitra ČR, neboť je to právě tento správní orgán, který vydává v přijímacím středisku letiště Ruzyně rozhodnutí o povolení vstupu na území České republiky, aniž by jím vedené řízení bylo ze zákona závislé na případném předchozím řízení o správním vyhoštění vedeném Policií ČR. Podle stěžovatelky může sice protokol z předchozího řízení před cizineckou policií napomoci Ministerstvu vnitra ČR v případě, že obsahuje určitá detailní sdělení či výpověď týkající se merita žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a může ministerstvu posloužit i při rozhodování o povolení vstupu na území České republiky. Na protokol z řízení před policií se však nelze odvolávat jako na jediný zdroj informací v případě, že naopak neobsahuje žádná takováto detailní sdělení. V takovém případě je pak plně v kompetenci ministerstva vlastními prostředky provést zjišťování, zda daná osoba spadá do skupiny zranitelných osob.

9. Stěžovatelka upozorňuje na to, že v opačném případě by u některých žadatelů o mezinárodní ochranu bylo posouzení jejich možné zranitelnosti zcela vyloučeno. Může se tak jednat např. o žadatele, u nichž v řízení před Policií ČR není z nejrůznějších důvodů zajišťován tlumočník, a kteří jsou ihned předáváni do kompetence Ministerstva vnitra ČR, tj. jsou přemisťováni do letištního přijímacího střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu, a to např. z důvodu, že u nich není vůbec zahájeno řízení o správním vyhoštění. Podle stěžovatelky může být problematické, i pokud je tlumočník k dispozici pouze „na telefonu“. Stejně tak si lze představit situaci žadatele, s nímž sice policie hovořila, avšak „zranitelnost“ nedokázala identifikovat. To je podle stěžovatelky i její případ, neboť cizinecká policie její „zranitelnost“ nevzala v potaz i navzdory jasným projevům možné „zranitelnosti“ ve stěžovatelčině jednání (pláč, opakování věty „je mi zle“ ve francouzštině, předkládání francouzského potvrzení lékařské organizace o lékařském zákroku po znásilnění atd.).

10. Stěžovatelka zdůrazňuje, že ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí ministerstva jí nebyla poskytnuta žádná možnost se zástupcem tohoto správního orgánu hovořit. Přitom u sebe od počátku měla potvrzení lékařské organizace o prodělaném lékařském zákroku po znásilnění, navíc se u ní zřetelně projevovaly závažné psychické obtíže, kvůli nimž jí byla za pomoci Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra sjednána pravidelná psychologická péče. Stěžovatelka upozorňuje také na rozhodnutí

Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 6 A 11/2011 a sp. zn. 10 Ca 35/2008, z nichž podle ní vyplývá nezbytnost zjišťování možné zranitelnosti osob ve vztahu k § 73 zákona o azylu Ministerstvem vnitra ČR. Závěrem stěžovatelka napadá argument městského soudu, že odpadl důvod řízení jako takového z důvodu přemístění stěžovatelky do Švédska. V této souvislosti odkazuje zejména na závěry usnesení Nejvyššího správního soudu z 3. 9. 2010, č. j. Aprk 22/2010 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www. nssoud.cz), které městskému soudu stanovilo lhůtu pro rozhodnutí ve věci žaloby stěžovatelky.

11. Žalovaný správní orgán se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

12. Po konstatování přípustnosti [námitka obsažená v kasační stížnosti odpovídá důvodu uvedenému v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a včasnosti kasační stížnosti podle § 102 a násl. s. ř. s. přezkoumal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu nejprve v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Neshledal přitom, že by byl rozsudek krajského soudu zatížen takovými vadami, k nimž by bylo nutné přihlédnout ve smyslu posledně citovaného ustanovení z úřední povinnosti. Proto Nejvyšší správní soud přistoupil přímo k posouzení námitky stěžovatelky a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

13. Ustanovení § 73 odst. 7 zákona o azylu představuje výjimku z možnosti Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) rozhodnout, za určitých, zákonem taxativně stanovených okolností, že cizinci umístěnému v přijímacím středisku na mezinárodním letišti se nepovolí vstup na území České republiky (§ 73 odst. 4 tohoto zákona). Rozhodnout o povolení vstupu na území je ministerstvo povinno do 5 dnů od doby, kdy cizinec učiní prohlášení o mezinárodní ochraně.

14. Zákon skupinu tzv. „zranitelných“ osob, kterým nelze zakázat vstup na území, vymezuje na základě taxativního výčtu. Řadí sem nezletilou osobu bez doprovodu, rodiče nebo rodinu s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, cizince s vážným zdravotním postižením, těhotnou ženu a 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.

15. Zohlednit situaci zranitelných osob ukládá rovněž čl. 17 přijímací směrnice (směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl) či dokumenty UNHCR (Revidovaná směrnice UNHCR o platných kritériích a normách pro zajištění žadatelů o azyl, únor 1999; srov. Kosař, D., Molek, P. *Zákon o azylu: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, str. 462).

16. Pokud jde o povahu řízení samého, v němž se rozhoduje o povolení vstupu na území, jedná se o samostatné řízení, probíhající nezávisle jak na řízení o mezinárodní ochraně, tak na případném řízení o správním vyhoštění, které navíc ani nemusí být vždy zahájeno, jak správně poznamenala stěžovatelka. Řízení o povolení vstupu na území pak vede ministerstvo, na rozdíl od řízení o správním vyhoštění, které probíhá před Policií ČR.

Lze také dodat, že se jedná o řízení vedené podle správního řádu. Z žádného ustanovení zákona totiž nevyplývá, že by se pro toto řízení správní řád užít neměl. Jeho použití jednak v souvislosti s tímto řízením nevylučuje § 92b zákona o azylu, jednak se nejedná o řízení o mezinárodní ochraně podle hlavy III. zákona o azylu, ve znění účinném ke dni rozhodnutí, takže se neuplatní ani výluky z použití správního řádu podle § 9 zákona o azylu. Rozhodování o povolení vstupu na území České republiky je tak správním řízením, v rámci něhož musí být naplněny veškeré procesní záruky, se kterými správní řád počítá.

17. V prvé řadě tak musí Nejvyšší správní soud zdůraznit, že při rozhodování, zda bude určité osobě povolen vstup na území, je ministerstvo povinno vyjít z úplně a spolehlivě zjištěného skutkového stavu (§ 3 správního řádu). Může přitom využít podkladů z řízení vedených před jinými správními orgány, jak to předpokládá § 50 odst. 1 správního řádu. V nyní posuzovaném případě byly takto převzaty některé podklady pořízené v rámci řízení před Policií ČR. Podklady poskytnuté jiným správním orgánem však představují pouze jeden z možných zdrojů, z jakých může správní orgán podklady pro své rozhodování získat. Dalšími podklady pro rozhodování, jak vyplývá z posledně citovaného ustanovení, mohou být návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, skutečnosti obecně známé atd. Nejvyšší správní soud pak pouze připomíná, že podklady pro vydání rozhodnutí v zásadě opatřuje správní orgán, zatímco účastníci řízení jsou na druhou stranu povinni správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu).

18. Ať již však správní orgán využije jakýkoli ze zdrojů podkladů pro rozhodování, stále hlavním kritériem pro zjišťování skutkového stavu zůstává zásada materiální pravdy. Ani převzetí podkladů pro rozhodování od jiného správního orgánu tak správní orgán, který dané řízení vede, v tomto případě tedy ministerstvo, nezbavuje zodpovědnosti za zajištění dostatečného důkazního standardu pro dané řízení, jaký požaduje právě § 3 správního řádu.

19. V nyní projednávané věci pak tomuto požadavku nebylo zjevně učiněno zadost, když ministerstvo posuzovalo naplnění podmínek § 73 odst. 7 zákona o azylu pouze na základě podkladů poskytnutých mu policií. Je totiž zřejmé, že v rámci řízení o správním vyhoštění nemá policie vůbec ani povinnost skutečnosti ohledně možné zranitelnosti dané osoby zjišťovat, podklady získané v rámci řízení před policií tudíž v žádném případě nepředstavují dostatečný zdroj informací ohledně možné zranitelnosti dané osoby.

20. V tomto ohledu může být naopak pro řízení o povolení vstupu na území stěžejní výpověď samotné osoby či údaje poskytnuté touto osobou, jejíž možná zranitelnost má být posouzena. Na jednu stranu tak sice ministerstvo musí o povolení vstupu rozhodnout v relativně krátké lhůtě, tj. během pěti dní, na stranu druhou disponuje zdroji informací a nástroji, a to mnohem spíše než policie, jak tyto skutečnosti zjišťovat či jednotlivá tvrzení ověřovat. Řízení o povolení vstupu vedou úředníci odboru azylové a migrační politiky, kteří jinak rovněž provádějí pohovory v rámci řízení o mezinárodní ochraně. V návaznosti na požadavek čl. 13 odst. 3 přijímací směrnice by měli být způsobilí zohlednit zranitelnost osoby. Vzhledem k tomu, že se jedná o vážný zásah do práv jednotlivce, spočívající v omezení jeho osobní svobody, je potřeba v případě pochybností upřednostnit výklad v souladu se zásadou *in dubio pro mitius*. Pokud se tedy bude jevit tvrzení osoby o její

zranitelnosti jako věrohodné, měl by jí být umožněn vstup na území. Zásahy do základních práv nebo svobod a tedy i jejich omezení musí být totiž vykládány restriktivně (srov. např. nálezy Ústavního soudu z 3. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 102/03 či z 27. 2. 2003, sp. zn. I. ÚS 294/01).

21. V posuzovaném případě bylo zcela namístě vyslechnout žalobkyni k tvrzeným skutečnostem, prozkoumat obsah jí předloženého lékařského potvrzení a v případě potřeby opatřit i jiné pro věc podstatné podklady, jestliže by v řízení pro rozhodnutí byly důležité. Ministerstvo však v předmětném řízení nejenže nedostatečně zjistilo skutkový stav věci, ale stěžovatelce vůbec neposkytlo před rozhodnutím možnost jakkoli se k dané věci vyjádřit či činit v řízení jakékoli návrhy, natož aby byla seznámena s podklady pro rozhodnutí. Tím bylo porušeno její právo na spravedlivý proces vyplývající nejen z ustanovení správního řádu (§ 36 odst. 1, 2 a 3), ale přímo z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

22. Poznámku městského soudu o odpadnutí důvodu řízení v souvislosti s odjezdem stěžovatelky do Švédska pak Nejvyšší správní soud považuje za velmi nepřípadnou. Jak totiž uvedl již ve svém usnesení z 3. 9. 2010, č. j. Aprk 22/2010 - 30, kterým řešil průtahy v řízení před městským soudem, i v případě, že by žalobkyně byla již přemístěna do přijímacího střediska na území, či by dokonce opustila území České republiky, stále pro ni může být významnou samotná aposteriorní deklarace ne/zákonnosti rozhodnutí žalovaného.

23. Soud tedy shledal důvodnou námitku stěžovatelky, že řízení před správním orgánem bylo zatíženo závažnými vadami, které mohly mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, přičemž pro tyto vady měl městský soud žalobou napadené rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. sám zrušit. Jestliže tak neučinil, a poté, co mechanicky a nekriticky převzal závěry správního orgánu o nedůvodnosti námitky žalobkyně k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci, její žalobu zamítl, je jeho rozhodnutí vadné a nemůže obstát.

IV.

24. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

25. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu