



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **E. A.**, zastoupená Mgr. Gabrielou Kopuleťou, advokátkou, se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2019, č. j. KRPP-6603-3/ČJ-2019-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 2. 2019, č. j. 17 A 27/2019 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Gabriele Kopuleté, advokátce, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **6 800 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 1. 2019, č. j. KRPP-6603-3/ČJ-2019-030022, byla žalobkyně zajištěna podle § 129 odst. 1 a 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), na dobu 86 dní od okamžiku omezení osobní svobody, a to za účelem jejího předání do Italské republiky podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“ nebo též „nařízení“).

[2] Žalobkyně byla dne 11. 1. 2019 v době od 20:30 hod. do 20:45 hod. kontrolována žalovaným při pobytové kontrole dle § 167 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona o pobytu cizinců v nočním klubu P. na adrese H. X, P.. Při této kontrole předložila cestovní doklad Nigerijské federativní republiky č. X a povolení k pobytu č. X Španělského království, u kterých bylo pojata podezření, že se jedná o padělané doklady. Ze zpracovaného odborného vyjádření žalovaného ze dne 12. 1. 2019, č. j. KRPP-6466-2/ČJ-2019-030021, k posouzení pravosti předložených dokladů vyplynulo, že se v případě cestovního dokladu Nigerijské federativní republiky jedná o pozměněnou listinu, ve které došlo k nalepení padělané ID strany přes původní originální ID stranu tohoto dokladu; v případě průkazu k povolení pobytu č. X Španělského království bylo prokázáno, že se jedná o padělanou veřejnou listinu. V rámci svého výsledku (viz protokol ze dne 12. 1. 2019, č. j. KRPP-6378-10/ČJ-2019-030022) žalobkyně mj. uvedla, že z rodné Nigérie přicestovala do Itálie lodí nelegálně. Byla zadržena italskou policií, která jí odebrala všechny doklady. Nějakou dobu setrvala v Itálii, kde jí jeden člověk pomohl získat pas Nigérie a další doklad, přičemž jí bylo řečeno, že s těmito doklady může cestovat po celé Evropské unii. Na tyto doklady také v červenci roku 2017 přicestovala do České republiky. Po celou dobu bydlela a pracovala v nočním klubu P.. Svůj pravý cestovní doklad neměla, ani žádné povolení k pobytu. Ve Španělsku nikdy nebyla. Uvedenými doklady se poprvé prokázala až dne 11. 1. 2019 žalovanému při kontrole, nevěděla však, že se jedná o pozměněný a padělaný doklad. Žalobkyně si nebyla vědoma skutečnosti, že svým pobytem na území České republiky bez platných dokladů porušuje zákony České republiky. Pro legalizaci svého pobytu nečinila žádné kroky a nebylo jí známo, že by někde žádala o mezinárodní ochranu. Na základě daktyloskopování žalovaný porovnáním otisků prstů v systému EUODAC zjistil, že v Italské republice probíhá řízení o mezinárodní ochraně žalobkyně, a proto jsou dány důvody pro zahájení řízení za účelem předání žalobkyně do jiného členského státu dle nařízení Dublin III jako přímo použitelného právního předpisu Evropské unie.

[3] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně byla zajištěna, neboť podle § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nebylo možné uskutečnit ve lhůtě 48 hodin její předání podle nařízení Dublin III z důvodu zajištění nezbytných náležitostí k zabezpečení vlastní realizace předání. Ve vztahu k čl. 28 odst. 2 ve spojení s čl. 2 písm. n) tohoto nařízení žalovaný uvedl, že v případě žalobkyně existuje vážné nebezpečí útěku ve smyslu § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Zároveň dospěl k závěru, že předání žalobkyně do

pokračování

Itálie není v rozporu s čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, neboť z veřejně dostupných zpráv neziskových organizací a výroční zprávy US Department of State vyplynulo, že systém mezinárodní ochrany v Itálii nevykazuje systémové nedostatky takového rázu, které by obecně přemístění žalobkyně bránily. Žalovaný dovodil, že ačkoli je žalobkyně samostatně cestující ženou, u které by (i s ohledem na okolnosti pobytové kontroly) mohlo přicházet do úvahy sexuální zneužívání (a tedy není vyloučeno, že by žalobkyně mohla spadat do okruhu zranitelných osob), situace v Itálii není na „generální“ překážku předávání byt i potenciálních zranitelných osob. Dle žalovaného případné potíže vyplývající ze zpráv nedosahují takové míry intenzity, že by se nutně dotýkaly každého jednotlivého dublinského navrátilce. V řízení o zajištění přitom správní orgán není kompetentní k tomu, aby určoval, zda v konkrétním případě existují překážky k návratu do jiného smluvního státu; k tomu je příslušné Dublinské středisko, které vyhodnotí, zda v konkrétním případě je či není navrácení žalobkyně do Itálie možné. Žalovaný zvažoval také přiměřenost zajištění žalobkyně a možnost uložení některého ze zvláštních opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti dospěl k závěru, že nelze účelně uplatnit žádné ze zvláštních opatření a že zajištění žalobkyně je přiměřené okolnostem daného případu, neboť z jejího chování vyplývá důvodné podezření, že zneužívá azylovou proceduru. Žalobkyně byla jako žadatelka o mezinárodní ochranu povinna setrvat ve státě, kde o mezinárodní ochranu požádala, což porušila, a vydala se na cestu do dalších smluvních států, aniž měla platný cestovní doklad či pobytové oprávnění. Z výpovědi žalobkyně vyplynulo, že v tomto jednání má v úmyslu pokračovat, aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování proto nebyla v daném případě na místě.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). V úvodu žaloby nejprve vyjmenovala jednotlivá ustanovení, která byla dle jejího názoru správním orgánem porušena [§ 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců; § 3, § 50 odst. 2, 3 a 4, § 52 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; a čl. 3 a 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (zákon č. 209/1992 Sb.)]. Dále s odkazem na znění čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III namítala, že žalovaný pochybil, nezabýval-li se v řízení reálným předpokladem pro navrácení či přemístění žalobkyně do příslušného státu Evropské unie. V této souvislosti připomněla, že žadatele o mezinárodní ochranu nelze přemísťovat do zemí, v nichž azylové řízení a podmínky přijetí žadatelů s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie. Žalobkyně poukázala na zprávy, z nichž žalovaný v rozhodnutí vycházel a ze kterých vyplývá, že osobám, které se vrátí zpět do Itálie v rámci dublinských pravidel, není zajištěno ubytování a musí žít na ulici jako osoby bez domova. Žalovaný však vypovídací hodnotu těchto zpráv relativizoval s odůvodněním, že se jedná o zprávy neziskových organizací. Na podporu svých závěrů pak citoval zprávu US Department of State, která ovšem popisuje stejná úskalí jako zprávy neziskových organizací.

[5] Žalobkyně upozornila také na rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku* (stížnost č. 29217/12), jehož obecnější závěry je nutno zohlednit i v případě žalobkyně, byť se týkal odlišného skutkového stavu - rodiny s malými dětmi; a dále na rozhodnutí velkého senátu ESLP ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku* (stížnost č. 30696/09), v němž ESLP shledal porušení čl. 3

Úmluvy mj. z důvodu, že dotčený stěžovatel byl jako žadatel o mezinárodní ochranu nucen žít v Řecku na ulici. Ačkoli žalobkyně představuje potenciální oběť obchodování s lidmi a jako mladá nigerijská žena patří mezi extrémně rizikovou skupinu ohrožených osob, žalovaný se otázkou dostatečné garance práv žalobkyně v případě jejího návratu do Itálie vůbec nezabýval. Pochybení správního orgánu žalobkyně spatřovala také v nedostatečném posouzení její individuální situace z hlediska dopadů detence na psychické zdraví a bezpečnost, včetně nedostatečného posouzení možných alternativ pro umístění do jiného typu zařízení, než jsou zařízení pro zajištění cizinců (konkrétně do Příjímacího střediska Zastávka či Pobytového střediska Kostelec nad Orlicí).

[6] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl. Na úvod připomněl, že rozsah soudního přezkumu v uvedené věci se váže pouze ke skutečnostem souvisejícím se zajištěním žalobkyně, a tedy předmětem přezkumu nemohou být okolnosti vztahující se k určení státu příslušného pro rozhodování o mezinárodní ochraně, které jsou předmětem jiného správního řízení, v němž vydané rozhodnutí podléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Krajský soud vycházel z nesporných zjištění, že žalobkyně pobývala na území České republiky nelegálně bez jakéhokoli pobytového oprávnění, prokazovala se falešnými doklady a nelegálně přicestovala už do Evropy. V rámci svého výsledku žalobkyně uvedla, že se nechce vrátit zpět do Itálie, ale chce setrvat v České republice. Krajský soud proto ve shodě s žalovaným dospěl k závěru, že byly naplněny důvody pro zajištění žalobkyně za účelem jejího úspěšného předání do příslušného státu (Itálie). Dále uvedl, že skutečnosti, pro které byla žalobkyně zajištěna a které nezavdávají příčinu domnívat se, že by dostala svým povinnostem dobrovolně, odůvodňují také závěr žalovaného o nemožnosti uložení zvláštních opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců. Krajský soud měl za to, že správní orgán si obstaral věrohodné informace dokládající závěr, že situace v Itálii nebrání z hlediska možných systémových nedostatků tomu, aby došlo k realizovatelnosti předání, a tudíž k naplnění účelu zajištění. V této souvislosti citoval závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 7 As 107/2012 - 40, a v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, a zároveň doplnil, že pro zajištění cizince postačuje pouhá potenciální možnost realizovatelnosti zajištění, která byla v daném případě naplněna. Krajský soud upozornil, že pokud se žalovaný v rozhodnutí zabýval otázkou systémových nedostatků v Itálii, činil tak v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovenými v rozsudku ze dne 17. 4. 2018, č. j. 4 Azs 73/2017 - 29, nad rámec svých povinností. K individuální situaci žalobkyně krajský soud konstatoval, že pravděpodobnost výskytu tvrzeného nebezpečí přímo u osoby žalobkyně nedosahuje takové míry, aby bylo možno hovořit o újmě, která by žalobkyni reálně hrozila. V případě žalobkyni navrhané alternativy zajištění krajský soud uzavřel, že volba konkrétního zařízení je zcela v pravomoci správního orgánu, a soudu nepřisluší do této pravomoci jakkoli zasahovat, pouze v konkrétní věci přezkoumat, zda závěry správního orgánu byly učiněny v souladu se zákonem. Ani v tomto ohledu však krajský soud pochybení na straně žalovaného neshledal.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost (ve znění jejího doplnění), kterou formálně opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy o nesprávné právní posouzení krajským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

[8] Stěžovatelka předně namítala nesprávné posouzení právní otázky stanovení délky zajištění za účelem jejího předání dle ustanovení § 129 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a v této souvislosti pokládala za nedostatečnou také úvahu správního orgánu a následně i krajského soudu ohledně systémových nedostatků v azylovém řízení v Itálii, zejména pokud jde o jejich hodnocení ve vztahu k individuálním okolnostem stěžovatelky. Stěžovatelka připomněla, že nezbytnost individuálního posouzení možnosti předání osoby na základě nařízení Dublin III s ohledem na závazky plynoucí z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v případě zvláště zranitelných skupin žadatelů opakovaně zdůrazňuje také judikatura evropských soudů. Stěžovatelka se neztotožnila se závěry krajského soudu, který připustil, že v Itálii sice může v mizivém počtu případů docházet k jistým nedostatkům, avšak tyto nelze pokládat za natolik závažné, aby bránily jejímu předání. Naopak se domnívala, že by na ni mělo být nahlíženo optikou mimořádně zranitelné osoby, a tedy nevycházet z domněnky, že jí budou na území Itálie zajištěny takové přijímací podmínky, které ji nevystaví riziku nelidského či ponižujícího zacházení.

[9] K individuální situaci vztahující se k bezpečnosti a dopadům na psychické zdraví stěžovatelka poukázala na řadu zahraničních zpráv týkajících se problematiky zajišťování ochrany mladým ženám pocházejícím z Nigérie jako potenciálním obětím obchodování s lidmi. Konkrétně stěžovatelka citovala *zprávu Skupiny expertů Rady Evropy pro boj proti obchodování s lidmi (GRETA) z roku 2017*, která poukazuje na možné vykořisťování nigerijských žen a dívek přicházejících ve zvýšených počtech do Itálie; *zprávu US Department of State z roku 2018*, dle které přijímací střediska nejsou adekvátně vybavena pro řešení specifických potřeb obětí možného obchodování s lidmi, neboť neposkytují bezpečný úkryt před možnými pachateli, kteří se zde mohou snažit o nábor obětí. Vláda na celostátní úrovni zároveň nepodniká kroky k tomu, aby snížila poptávku po komerčních sexuálních službách, a stejně tak není zřejmé, do jaké míry vláda podniká kroky k potlačení organizovaného zločinu a obchodování s lidmi. Dle stěžovatelky závěry dvou výše uvedených studií potvrzuje také *zpráva Finského úřadu pro migraci (Finnish Immigration Service) z února 2017*, z níž je patrné, že ačkoli v Itálii existuje adekvátní legislativa pro podporu obětí obchodu s lidmi, systém je značně přetížen. Může tak nastat situace, kdy italské úřady zodpovědné za poskytování pomoci obětím obchodu s lidmi, nevědí, že je k nim navracena oběť obchodování s lidmi se specifickými potřebami. I pokud má oběť nárok na pomoc, musí na její poskytnutí často dlouho čekat. Stěžovatelka doplnila, že zpráva potvrzuje také provázanost obchodování s lidmi s organizovaným zločinem, kdy v Itálii operuje hustá síť obchodníků, kteří jsou napojeni na italskou mafii. Skutečnost, že dlouhodobě dochází k nárůstu počtu nigerijských žen jako obětí obchodu s lidmi v Itálii, kterým není možno poskytnout adekvátní pomoc a zajistit jejich bezpečí, stěžovatelka doložila také *reportáží deníku The Guardian ze dne 12. 1. 2017* a *reportáží CBS*

News ze dne 18. 3. 2018. Dle stěžovatelky tak lze mít na základě výše uvedených informací závažné pochybnosti o tom, zda je Itálie skutečně schopna naplňovat mezinárodní závazky, když tyto zdroje naznačují, že se situace dlouhodobě spíše zhoršuje. Ze shora dostupných informací je přitom zřejmé, že stěžovatelka při návratu do Itálie bude čelit s ohledem na svou specifickou zranitelnost (mladá žena, migrantka z Nigérie, bez finančního zajištění) reálnému riziku stát se obětí obchodování s lidmi, jakož i riziku nuceného návratu do země původu. Lze přitom očekávat, že jí italské úřady nebudou dlouhodobě schopny poskytnout adekvátní pomoc a zajistit její základní bezpečnost. Navrácením stěžovatelky do Itálie se tak Česká republika vystavuje nebezpečí porušení vlastních závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv. Závěrem stěžovatelka doplnila, že navzdory jejímu zranitelnému postavení správní orgán ani krajský soud dostatečně neposoudily ani možnost uložení zvláštních opatření.

[10] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se k podané kasační stížnosti. Pouze doplnil, že žalobkyně byla dne 19. 2. 2019 propuštěna ze zařízení pro zajištění cizinců podle § 127 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v podané kasační stížnosti předně uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené soudní rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními orgány uchopen a s konečnou platností vyřešen. To není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (k tomu shodně srovnej již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25, dostupný na www.nssoud.cz).

[13] V případě namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů Nejvyšší správní soud posuzuje, zda se krajský soud vypořádal se všemi v žalobě uplatněnými námitkami a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal ve svém rozhodování za prokázané, kterým nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o jaké důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

[14] Vychází-li Nejvyšší správní soud ze shora uvedených požadavků na obsahové náležitosti odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že rozsudek krajského soudu tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá, a tedy umožňuje řádný soudní přezkum.

pokračování

Z rozhodnutí jsou patrné závěry, které krajský soud ve vztahu k uplatněným žalobním námitkám stěžovatelky zaujal, na základě jakých skutečností k nim dospěl a jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Namítanou nepřezkoumatelnost Nejvyšší správní soud neshledal, a proto mohl přistoupit k meritornímu posouzení věci. Tím je v daném případě přezkum zákonnosti zajištění stěžovatelky dle § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců.

[15] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jehož aplikace je přímo spojena s nařízením Dublin III, platí, že nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování, policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie (zde nařízení Dublin III). Odstavec 3 téhož ustanovení zákona upravuje, že nelze-li předání cizince uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, policie v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání nebo průvozu cizince (§ 129 odst. 6 zákona o pobytu cizinců).

[16] K povaze zajištění cizince podle § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. již ve svém rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 Azs 31/2017 - 54, dostupném na www.nssoud.cz, v němž pokládal za nezbytné připomenout „*povahu samotného řízení o zajištění, které je z časového hlediska velmi krátké, neboť žalovaná o případném zajištění cizince musí rozhodnout do 48 hodin od prvotního omezení na svobodě*“. S ohledem na uvedené proto nelze na správním orgánu spravedlivě žádat, aby zevrubně a vyčerpávajícím způsobem vyřešil veškeré v úvahu přicházející otázky týkající se situace a stavu cizince a jeho celkového osudu na území členských států. Ostatně, rozhodnutí o zajištění je podle shora citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců prvním úkonem v řízení. Pokud tedy konkrétní okolnosti dané věci neodůvodňují jiný postup, není správní orgán povinen se explicitně zabývat veškerými hypotetickými scénáři a odhady, jaký bude další osud cizince po zajištění. Rovněž se nelze dožadovat, aby správní orgán výslovně pojednal o veškerých obecných zárukách a podmínkách zajištění, které by členské státy měly v konkrétním případě uplatňovat. Z kvalitativního hlediska totiž nutně existuje rozdíl mezi posouzením relevantních skutečností v řízení o zajištění podle § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců oproti tzv. dublinskému řízení, v němž je konkrétní členský stát žádán o převzetí cizince zpět na své území, a tedy je v něm z věcného i časového hlediska dán jednoznačně širší prostor pro posouzení individuální situace cizince. Zevrubné ověření, zda je přemístění cizince do jiného členského státu realizovatelné, tak probíhá až v samotném řízení o jeho předání (shodné závěry Nejvyšší správní soud vyslovil také v rozsudku ze dne 14. 11. 2017, č. j. 5 Azs 223/2017 - 27, dostupném na www.nssoud.cz).

[17] Stěžovatelka nejprve v kasační stížnosti namítala, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku stanovení délky zajištění za účelem jejího předání do Itálie dle § 129 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že vzhledem k tomu, že tato námitka byla poprvé uplatněna až v řízení před Nejvyšším správním

soudem (v doplnění kasační stížnosti), jedná se o námitku nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Námitka stěžovatelky zpochybňující zákonnost stanovení délky zajištění nebyla vznesena v žalobě před krajským soudem, ač tak stěžovatelka učinit mohla, a krajský soud se proto její důvodností nemohl zabývat. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srovnej např. již rozsudek ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, publikovaný pod č. 419/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publikovaný pod č. 1743/2009 Sb. NSS) v této souvislosti vyplývá, že ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. zavádí do řízení před Nejvyšším správním soudem koncentrační princip, který zajišťuje, aby uplatněné výhrady účastníků řízení byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, kterým byly v žalobách předestřeny, a až poté může zákonnost jejich posouzení, promítly-li se zároveň i do námitek kasačních, přezkoumat Nejvyšší správní soud. Přezkumem zákonnosti stanovené délky zajištění dle § 129 odst. 6 zákona o pobytu cizinců se proto Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nemohl zabývat, neboť jej pro absenci žalobního bodu v předcházejícím soudním řízení neřešil ani krajský soud.

[18] V souvislosti se stanovenou délkou zajištění ovšem stěžovatelka v kasační stížnosti namítala také nedostatečnou úvahu správního orgánu (a následně i krajského soudu) ohledně existence systémových nedostatků v Itálii, zejména jejich hodnocení ve vztahu k individuálním okolnostem stěžovatelky.

[19] K otázce existence systémových nedostatků v Italské republice (jako země příslušné k vyřízení žádosti stěžovatelky o mezinárodní ochranu) Nejvyšší správní soud předně uvádí, že kritéria, při jejichž naplnění není možno přemístit žadatele o mezinárodní ochranu do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, stanoví čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Podle tohoto ustanovení mj. platí, že *existují-li závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým (pozn.: přesněji systémovým) nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát.* Dle čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie *nikdo nesmí být mučen nebo podroben nelidskému či ponižujícímu trestu anebo zacházení.*

[20] Citované ustanovení čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III reaguje na to, že ačkoli je Společný evropský azylový systém vybudován na vzájemné důvěře mezi členskými státy, že jednotlivé členské státy dodržují unijní právo, nelze vyloučit, že v určitém členském státě tento systém v praxi narazí na závažné funkční problémy, a tedy zde bude dáno riziko, že žadatelé o mezinárodní ochranu budou v případě přemístění do tohoto členského státu vystaveni zacházení, které je neslučitelné s jejich základními právy. Společný evropský azylový systém tak je koncipován na vyvratitelné právní domněnce, že všechny státy, které se na něm podílejí, dodržují základní práva a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat. Zároveň platí, že v rámci dublinského systému nelze žadatele o mezinárodní ochranu přemísťovat do zemí, v nichž azylové řízení nebo podmínky přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu vykazují natolik závažné (systémové) nedostatky z hlediska závazných standardů Společného evropského azylového systému, že by

pokračování

v takovém případě vzniklo riziko nelidského či ponižujícího zacházení v rozporu s čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie, resp. s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [k možnosti vzniku takové újmy v rámci uplatňování dublinského systému srovnej např. rozsudky velkého senátu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“) ze dne 21. 12. 2011 ve věci *N. S. a dalších*, C-411/10 a C-493/10, ze dne 14. 11. 2013 ve věci *Puid*, C-4/11, ze dne 10. 12. 2013 ve věci *Abdullahi*, C-394/12; a dále rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 21. 1. 2011 ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku* (stížnost č. 30696/09) a ze dne 4. 11. 2014 ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku* (stížnost č. 29217/12)].

[21] Kritéria dle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III tak zajišťují ochranu práv žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří jsou považováni za obzvlášť znevýhodněnou a zranitelnou skupinu vyžadující zvláštní ochranu (srovnej rozsudky ESLP ve věcech *M. S. S. proti Belgii a Řecku* a *Tarakhel proti Švýcarsku*), na druhou stranu je však třeba dbát zachování podstaty a cílů dublinského systému, který má vést ke stanovení jasné a proveditelné metody umožňující rychlé určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a k racionalizaci posuzování žádostí o mezinárodní ochranu v rámci Evropské unie vyznačující se absencí vnitřních hranic. S těmito cíli by proto bylo neslučitelné, vedlo-li by sebemenší porušení právních předpisů Společného evropského azylového systému ke zmaření přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do primárně příslušného členského státu.

[22] Na výše uvedené navázal ve své rozhodovací činnosti také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu závěry obsaženými v rozsudku ze dne 17. 4. 2018, č. j. 4 Azs 73/2017 - 29, publikovaném pod č. 3773/2018 Sb. NSS, dle kterých rozhoduje-li správní orgán o zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu, je povinen i přes poměrně krátkou dobu se s ohledem na naplnění účelu zajištění a možnou dobu trvání omezení osobní svobody zabývat z úřední povinnosti otázkou faktické a právní uskutečnitelnosti takového předání, tj. i otázkou případných systémových nedostatků azylového řízení ve státě, do kterého má být cizinec předán. „*Právě uvedené nicméně nelze chápat tak, že by správní orgány musely v každém jednotlivém rozhodnutí o zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců výslovně zdůvodňovat, zda ve státě (státech), kam má být cizinec předán, k těmto nedostatkům v rámci azylového řízení dochází či nedochází. Pokud účastník řízení systémové nedostatky v řízení o zajištění nenamítal a správní orgán poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k takovým nedostatkům ve státě předání nedochází, případně o nich nepanují důvodné pochybnosti, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění rozhodnutí výslovně uváděl.*“ S ohledem na výše zmiňovanou zásadu vzájemné důvěry členských států tak je správní orgán povinen otázku systémových nedostatků výslovně v rozhodnutí o zajištění i bez námítky vypořádat pouze tehdy, dospěje-li sám k závěru, že jsou o existenci nedostatků ve státě, kam má být cizinec následně předán, důvodné pochybnosti, které mohou s ohledem na různorodost konkrétních případů vyvstat z mnoha okolností, jejichž existence nemusí být nutně vázána jen na skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Popsaným způsobem přitom v projednávané věci postupoval také žalovaný správní orgán, který se i bez výslovné námítky stěžovatelky problematikou systémových nedostatků v Itálii v rozhodnutí o zajištění zabýval.

[23] Nejvyšší správní soud však na tomto místě opětovně připomíná povahu samotného řízení o zajištění, které je z časového hlediska velmi krátké, neboť žalovaný musí o případném zajištění cizince rozhodnout do 48 hodin od prvotního omezení na svobodě. V takové situaci na něm proto nelze spravedlivě požadovat, aby otázku existence systémových nedostatků vyřešil zevrubně a detailně. Ostatně, pravomoc rozhodnout o určení státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu zákonodárce svěřil Ministerstvu vnitra, nikoli žalovanému, který má v řízení o určení příslušnosti podle nařízení Dublin III toliko pomocnou úlohu - jeho úkolem je při splnění zákonem stanovených podmínek zajistit osobu, která má být předána do příslušného členského státu dle § 129 zákona o pobytu cizinců.

[24] Vztáhne-li soud shora uvedená obecná východiska na nyní projednávaný případ, je nutno konstatovat, že žalovaný v odůvodnění vydaného správního rozhodnutí provedl předběžné zhodnocení možnosti a realizovatelnosti předání stěžovatelky do Italské republiky, které Nejvyšší správní soud pokládá pro účely rozhodnutí o zajištění za postačující. Žalovaný se na str. 5 odůvodnění rozhodnutí zabýval hodnocením veřejně dostupných zpráv nevládních organizací a zprávy US Department of State a v této souvislosti vysvětlil, z jakých konkrétních důvodů nejsou u stěžovatelky dány důvody zamezující jejímu předání ani jako potenciálně zranitelné osoby ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, když s ohledem na okolnosti pobytové kontroly není vyloučeno, že by stěžovatelka mohla být sexuálně zneužívána. Žalovaný tak nedospěl k závěru, že by systém mezinárodní ochrany v Itálii vykazoval nedostatky takového rázu, které by *a priori* vylučovaly předání stěžovatelky do tohoto státu, neboť potíže existující v Itálii (popisované ve zprávách) se nutně nemusejí dotýkat každého jednotlivého dublinského navrátilce. Situace v Itálii dle žalovaného nezakládá „generální“ překážku předání každé potenciálně zranitelné osoby. Rovněž krajský soud dospěl pod bodem 26. odůvodnění rozsudku k závěru, že ačkoli v Itálii může v určitém počtu případů docházet ke konkrétním nedostatkům, nelze je pokládat za nedostatky celého systému, které by bez dalšího bránily předání žalobkyně do tohoto státu. Ani krajský soud tak výskyt možných nedostatků konkrétně popsanych v rozhodnutí žalované nedovodil v takové míře (včetně pravděpodobnosti jejich výskytu právě u stěžovatelky), že by zabraňovaly jejímu předání do příslušného státu. I toto stručnější odůvodnění je možno s ohledem na shora popsanou povahu řízení o zajištění hodnotit jako dostatečné.

[25] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že problematičnost situace žadatelů o poskytnutí mezinárodní ochrany v Itálii je v obecné rovině všeobecně známou skutečností, především z důvodu nepřetržitého přílivu cizinců (potenciálních žadatelů o mezinárodní ochranu), kteří se již po několik let dostávají na území Evropské unie přes Středozemní moře. To byl ostatně i případ stěžovatelky, která v rámci svého výsledku vypověděla, že do Itálie přicestovala nelegálně lodí. Ke své bližší individuální situaci však stěžovatelka ve své výpovědi neuvedla žádné konkrétní obavy ani negativní okolnosti, kterým by byla v Itálii vystavena (ať už po svém příjezdu nebo v průběhu svého dalšího pobytu v tomto státě), tj. že by např. byla nedobrovolně sexuálně zneužívána nebo že by se na ní osoby opačného pohlaví dopouštěly násilí či ponižujícího zacházení. Za tohoto stavu proto nelze žalovanému vytýkat, že neprováděl rozsáhlé

pokračování

posouzení a dokazování týkající se osoby stěžovatelky s cílem podrobně zjistit situaci v zemi, kam má být předána. Jak již bylo uvedeno výše, tato povinnost leží primárně na Ministerstvu vnitra (Dublinském středisku), které závazně rozhoduje o samotném předání a které má v tomto řízení prostor k zevrubnému a detailnímu posouzení individuální situace konkrétního cizince.

[26] Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody, pro které by měl blíže zkoumat obsah řady dalších zahraničních zpráv, jimiž stěžovatelka v souvislosti s bezpečností a dopady na psychické zdraví nově argumentovala až v kasační stížnosti. Na základě obsahu těchto zpráv, identifikovaných stěžovatelkou konkrétními odkazy na webové stránky, kde by měly být tyto zprávy veřejně dostupné, stěžovatelka v kasační stížnosti prezentovala celou řadu nových skutkových tvrzení a okolností, které nebyly vzneseny v podané žalobě, a tedy nemohly být předmětem přezkumu ze strany krajského soudu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že uplatnila-li stěžovatelka v kasační stížnosti nové skutkové okolnosti až poté, kdy byl vydán napadený rozsudek krajského soudu, nemůže soud k těmto skutkovým novotám ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlížet.

[27] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že ze strany žalovaného a následně i krajského soudu nebyla dostatečně posouzena ani možnost uložení zvláštních opatření dle § 123b (opět s ohledem na zranitelné postavení stěžovatelky). Ani této námitce však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Stěžovatelka blíže neuvedla, v čem konkrétně spatřuje nedostatečnost posouzení žalovaného a krajského soudu, a proto i Nejvyšší správní soud mohl na tuto námitku reagovat též pouze v obecné rovině. V této souvislosti uvádí, že žalovaný se možností uložení zvláštních opatření a přiměřeností zajištění v odůvodnění rozhodnutí zabýval, veden konkrétními úvahami obsaženými na str. 4 odůvodnění rozhodnutí. Žalovaný popsal konkrétní okolnosti daného případu a dovodil, že z chování stěžovatelky vyplývá důvodné podezření, že zneužila azylovou proceduru. Jako žadatelka o mezinárodní ochranu byla povinna setrvat ve státě, kde o mezinárodní ochranu požádala, což však porušila. Na cestu do dalších států se vydala, ačkoli neměla platné cestovní doklady ani pobytové oprávnění v jiných členských státech, a v tomto jednání hodlá pokračovat. Na tyto úvahy žalovaného navázal pod bodem 23. odůvodnění rozsudku také krajský soud, který uzavřel, že konkrétní skutečnosti popsané v rozhodnutí žalovaného, pro které byla stěžovatelka zajištěna, nezavdávají příčinu domnívat se, že by povinností uloženým ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců dobrovolně dostála. Dle krajského soudu tak nedošlo k pochybení, pokud správní orgán k uložení zvláštních opatření nepřistoupil.

[28] Přestože se dle Nejvyššího správního soudu toto minimalisticky pojaté odůvodnění krajského soudu pohybuje na samé hranici přezkoumatelnosti, v kontextu toho, jakým způsobem byla v uvedené věci formulována kasační námitka, ob stojí. K otázce možnosti uložení zvláštního opatření Nejvyšší správní soud na tomto místě pro úplnost odkazuje zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, publikované pod č. 3559/2017 Sb. NSS, z něhož v této souvislosti vyplývá, že volba některého ze zvláštních opatření namísto zajištění cizince je vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při realizaci toho kterého opatření a že neexistuje důvodná obava, že se bude vyhýbat případnému výkonu

rozhodnutí správního orgánu (shodně k tomu srovnaj též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 1 Azs 92/2018 - 32, dostupný na www.nssoud.cz). Vzhledem k dosavadnímu jednání stěžovatelky, které svědčí o nedostatku respektu k pravidlům pro vstup a pobyt cizinců na území Evropské unie, včetně toho, že stěžovatelka nedisponuje platnými doklady (naopak se prokazuje doklady padělanými či pozměněnými), nemá k pobytu na území České republiky vydáno povolení, a tedy zde ani není oprávněna legálně pracovat; a z její výpovědi učiněné před žalovaným vyplynulo, že zde nemá žádné příbuzné a známé a nemá ani žádné finanční prostředky, v dané situaci skutečně nebylo možno důvodně očekávat, že by stěžovatelka mohla některé ze zvláštních opatření upravených v § 123 b odst. 1 zákona o pobytu cizinců dobrovolně a účinně plnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobkyně jako stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[31] Žalobkyni byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 6 Azs 59/2019 - 14, ustanovena zástupkyně pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Gabriela Kopuleťá, advokátka. Odměnu za zastupování a hotové výdaje zástupce hradí v takovém případě stát (§ 35 odst. 10 věta první za středníkem s. ř. s.). Ustanovené zástupkyni byla přiznána odměna za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a sepisu podání ve věci samé (doplnění kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Za každý z těchto úkonů náleží ustanovené zástupkyni odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem se tedy jedná o částku 6 800 Kč, k jejíž výplatě z účtu Nejvyššího správního soudu byla stanovena přiměřená lhůta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2019

JUDr. Petr Průcha

pokračování

6 Azs 59/2019 - 44

předseda senátu