



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) A. A., b) L. N.**, oba zastoupeni Mgr. Gabrielou Kopuleťou, advokátkou se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 5. 2018, č. j. 42 A 12/2018 – 51,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 5. 2018, č. j. 42 A 12/2018 – 51, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, ze dne 26. 3. 2018, č. j. KRPU-22152-48/ČJ-2018-040022-DB-ZZ a č. j. KRPU-22154-43/ČJ-2018-040022-ZZ-DB, **se ruší.**
- III. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobců, advokátce Mgr. Gabriele Kopuleté, **se** odměna ani náhrada hotových výdajů za zastupování žalobců v řízení o kasační stížnosti **nepřiznávají.**

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Ze správního spisu předloženého žalovanou v související věci vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 Azs 114/2018 (viz dále) žalovaná rozhodnutími ze dne 28. 1. 2018, č. j. KRPU-22152-20/ČJ-2018-040022-DB-ZZ a č. j. KRPU-22154-20/ČJ-2018-040022-ZZ-DB, zajistila žalobce 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to na 30 dní od okamžiku omezení osobní svobody, za účelem jejich přemístění do Itálie 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 osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění) (dále jen „nařízení Dublin III“). Proti těmto rozhodnutím podali žalobci žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji rozsudkem ze dne 1. 3. 2018, č. j. 42 A 9/2018 – 33, přezkoumávaným Nejvyšším správním soudem ve zmiňované věci sp. zn. 5 Azs 114/2018, zamítl.

[2] Dne 20. 2. 2018 vydala žalovaná na žádost Ministerstva vnitra, které ve věci vedlo dublinské řízení, rozhodnutí č. j. KRPU-22152-39/ČJ-2018-040022-DB-ZZ a č. j. KRPU-22154-36/ČJ-2018-040022-ZZ-DB, jimiž podle § 129 odst. 6 (nyní § 129 odst. 7) zákona o pobytu cizinců zajištění žalobců prodloužila o 30 dní.

[3] Rozhodnutími ze dne 26. 2. 2018, č. j. OAM-128/DS-PR-P12-2018 a č. j. OAM-129/DS-PR-P12-2018, Ministerstvo vnitra posoudilo žádosti žalobců o mezinárodní ochranu, které žalobci podali v Itálii, jako nepřipustné dle § 10a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v relevantním znění (dále jen „zákon o azylu“), a řízení o udělení mezinárodní ochrany dle § 25 písm. i) zákona o azylu zastavilo. Zároveň Ministerstvo vnitra určilo, že státem příslušným k posouzení žádostí žalobců o mezinárodní ochranu je dle čl. 3 nařízení Dublin III Italská republika. Rozsudky ze dne 24. 4. 2018, č. j. 53 Az 3/2018 – 33, a ze dne 26. 4. 2018, č. j. 52 Az 2/2018 – 33, Krajský soud v Praze uvedená rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušil a tyto věci mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Dne 26. 3. 2018 vydala žalovaná další rozhodnutí č. j. KRPU-22152-48/ČJ-2018-040022-DB-ZZ a č. j. KRPU-22154-43/ČJ-2018-040022-ZZ-DB, jimiž zajištění žalobců znovu prodloužila, tentokrát o 40 dní. Žalobu proti těmto rozhodnutím zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 7. 5. 2018, č. j. 42 A 12/2018 – 51. Kasační stížnost žalobců směřující proti uvedenému rozsudku krajského soudu, vedená Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 Azs 198/2018, je předmětem nyní posuzované věci.

[5] Z pokračování správního spisu, který Nejvyšší správní soud obdržel od žalované v nyní posuzované věci, dále vyplývá, že rozhodnutími ze dne 4. 5. 2018, č. j. KRPU-22152-60/ČJ-2018-040022-DB-ZZ a č. j. KRPU-22154-58/ČJ-2018-040022-ZZ-DB, bylo zajištění žalobců opětovně prodlouženo o 40 dnů. Dne 31. 5. 2018 porodila žalobkyně a) (dle rodného listu) syna, D. N., jehož otcem je její manžel, žalobce b). Vzhledem k tomu, že žalobci podali jménem svého nezletilého dítěte žádost o udělení mezinárodní ochrany v ČR, byli oba dne 13. 6. 2018 ze zajištění propuštěni. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že rozhodnutími Ministerstva vnitra ze dne 2. 12. 2019, č. j. OAM-504/ZA-ZA12-K03-2018 a č. j. OAM-499/ZA-P07-K03-2018, nebyla žalobcům ani jejich synovi mezinárodní ochrana udělena. Žaloby proti těmto rozhodnutím byly zamítnuty Krajským soudem v Ostravě rozsudkem ze dne 6. 8. 2020, č. j. 61 Az 49/2019 – 40. Řízení o kasační stížnosti žalobců a jejich nezletilého syna proti uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě je vedeno Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Azs 299/2020. Ve věci sp. zn. 2 Azs 30/2020 bude Nejvyšší správní soud dále posuzovat kasační stížnost žalobkyně a) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 1. 2020, č. j.

pokračování

62 A 118/2018 – 44, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 12. 6. 2018, č. j. MV-13061-9/OAM-2018. Tímto rozhodnutím byla žalobkyni a) stanovena povinnost uhradit náklady spojené s jejím zajištěním ve výši 31 008 Kč a náklady řízení paušální částkou 1000 Kč.

[6] V nyní přezkoumávaném rozsudku ze dne 7. 5. 2018, č. j. 42 A 12/2018 – 51, ve věci rozhodnutí o druhém prodloužení zajištění žalobců Krajský soud v Ústí nad Labem ze správního spisu konstatoval, že žalobce b) při výslechu prováděném žalovanou uvedl, že z Nigérie vycestoval v roce 2017 na jaře autem do Nigeru a Libye. V Libyi byl tři měsíce. Na lodi odcestoval do Itálie. Na moři jej zachránila italská policie a umístila jej do uprchlického tábora Eden ve městě Campobasso. Vypověděl, že do Itálie cestoval, neboť je to bezpečná země a nebojuje se tam jako v Nigérii. V Itálii požádal o azyl, ale doposud nedostal rozhodnutí. Žalobkyně a) uvedla, že v květnu 2017 vycestovala do Libye, kde strávila měsíc. Následně odcestovala za svým manželem do Itálie. Na moři ji zachránila italská policie. V Itálii požádala o azyl. Účastníci byli oddáni tradičním sňatkem v Nigérii. V Itálii se manželé setkali v táboře. Následně se rozhodli z Itálie vycestovat do Spolkové republiky Německo. Odcestovali do Říma a následně autobusem do Brna. Dalším autobusem odcestovali do Prahy a následně cestovali vlakem do Německa, kde chtěli požádat o azyl a žít jako uprchlíci. Před stanicí Děčín-hlavní nádraží byli zajištěni hlídkou policie. Ve své výpovědi výslovně zmínili, že v případě propuštění by chtěli pokračovat v cestě do Německa. Žalobci podle krajského soudu neuvedli žádné skutečnosti, které by jim bránily v návratu do Itálie. Dle své výpovědi neměli peníze na zajištění ubytování v České republice, nikoho zde neznali a neměli zde žádné vazby. Žalobkyně a) byla těhotná cca ve 20. týdnu těhotenství, kromě únavy neuvedla žádné potíže. Žalobkyně a) byla vyšetřena na gynekologické ambulanci se závěrem, že se jedná o normální těhotenství a že žalobkyně a) je schopna pobytu v cele předběžného zadržení.

[7] Krajský soud konstatoval, že v rozhodnutí o zajištění cizince podle § 129 zákona o pobytu cizinců se správní orgán musí vypořádat také s otázkou, zda neexistují překážky, které by bránily jeho předání do jiného členského státu ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III, tedy také s otázkou, zda předání cizince není vyloučeno z důvodu existence systémových nedostatků, 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 čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie. Na druhou stranu podle krajského soudu žalovaná zkoumá tyto překážky jen v rozsahu, zda není předání *a priori* vyloučeno. Jedná se tak o předběžné zjišťování existence překážek, které budou ještě zevrubně zkoumány v navazujícím dublinském řízení. Krajský soud rovněž zdůraznil, že v daném případě již Ministerstvo vnitra o přemístění žalobců od Itálie rozhodlo před vydáním žalobou napadených rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění a neshledalo žádné překážky přemístění žalobců do Itálie dle nařízení Dublin III.

[8] Krajský soud dále potvrdil, že žalovaná předběžnou úvahu o tom, zda zde nejsou systémové nedostatky v azylovém řízení v Itálii, učinila, když v žalobou napadených rozhodnutích mimo jiné uvedla, že jí nejsou známy žádné informace či rozsudek soudu nebo konstatování Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky či některého vrcholného orgánu Evropské unie, ze kterých by vyplývaly „systematické“ nedostatky v azylovém řízení v Itálii. Dále poukázala na to, že sami účastníci neuvedli žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly „systematickým“ nedostatkům a že Ministerstvo vnitra jako příslušný orgán

předávání žadatelů o mezinárodní ochranu do Itálie běžně provádí. Žalobcům bylo poskytnuto ubytování ve středisku pro žadatele o azyl i přiměřená finanční podpora. Z úvah žalované je tak dle krajského soudu zřejmé, že se otázkou případných systémových nedostatků zabývala a shledala, že nic jejich existenci nenasvědčuje. Tento svůj závěr žalovaná opřela mimo jiné i o informaci OAMP Ministerstva vnitra ze dne 2. 12. 2016, „*Itálie – Azylový systém: Řízení o mezinárodní ochraně, azylová střediska, dublinský systém, počty žádostí o mezinárodní ochranu*“, která byla založena do správních spisů. Žalobní námitku týkající se neposouzení možnosti realizace navrácení žalobců do Itálie tak krajský soud na základě uvedených skutečností hodnotil jako nedůvodnou.

[9] Krajský soud zdůraznil, že vzhledem ke konkrétním okolnostem, které uváděli o svém pobytu v Itálii žalobci, kdy měli podle krajského soudu zabezpečeno ubytování, stravu, sociální dávky, zdravotní péči i možnost volného pobytu, nelze než konstatovat, že ve vztahu k žalobcům nebylo možné zjistit žádné konkrétní nedostatky azylového systému v Itálii. V obecné rovině tedy ani zpráva Švýcarské rady pro uprchlíky z roku 2016 ani rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ze dne 4. 11. 2014 ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku*, stížnost č. 29217/12, na něž se odvolávali žalobci v žalobě, v daném případě nemohly založit obavy z existence systémových nedostatků v azylovém systému Itálie v takovém rozsahu, aby se tyto obavy staly důvodem pro nezajištění žalobců z důvodu nemožnosti realizace jejich předání do Itálie.

[10] Rovněž skutečnost, že žalobám žalobců směřujícím proti rozhodnutí o nepřipustnosti jejich žádostí o mezinárodní ochranu byl přiznán odkladný účinek, neprokazuje podle krajského soudu bez dalšího nemožnost realizace předání žalobců do Itálie a tedy nepřipustnost jejich zajištění za účelem předání dle nařízení Dublin III. Jedná se totiž pouze o rozhodnutí předběžného charakteru, kterým se pouze zajišťuje, aby případné rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebylo pouze akademické a v případě zrušení správního rozhodnutí nebyli žalobci již předáni do Itálie. Z tohoto předběžného rozhodnutí však nelze dovozovat, že by předání žalobců do Itálie z důvodu systémových nedostatků v azylovém řízení v Itálii bylo *a priori* nerealizovatelné.

[11] K námitce žalobců, podle níž nebylo přihlédnuto ke skutečnosti, že žalobkyně a) je zranitelnou osobou, neboť byla v době prodloužení zajištění v pokročilém stadiu těhotenství, krajský soud poznamenal, že z gynekologického vyšetření žalobkyně a) nevyplýval žádný zvláštní zdravotní režim, který by vylučoval pobyt v zařízení omezujícím svobodu pohybu. Obdobné ustanovení, jako je § 46a odst. 3 zákona o azylu upravující zvláštní podmínky pro zajištění těhotných žen a rodin s nezletilými dětmi, zákon o pobytu cizinců neobsahuje a krajský soud měl za to, že v daném případě nelze aplikovat analogii iuris s argumentem, že jde o nevědomou mezeru v zákoně o pobytu cizinců. Žádné ustanovení nevylučuje možnost zajištění těhotné cizinky za účelem předání dle nařízení Dublin III, pokud jsou splněny obecné podmínky pro toto zajištění. Krajský soud připustil, že by po vydání jeho rozhodnutí mohly vzniknout překážky zdravotního charakteru s ohledem na těhotenství žalobkyně a), které by mohly bránit předání žalobců do Itálie, nicméně ty by měly být posouzeny v dalším řízení Ministerstvem vnitra v rámci řízení o předání. V daném případě byla žalovaná dle krajského soudu povinna zohlednit překážky zjevné *prima facie*. Krajský soud tedy shledal odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí ve vztahu k možným překážkám ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce

pokračování

nařízení Dublin III dostatečným. Poukaz žalobců na případnou nemožnost provedení leteckého transferu považoval krajský soud za nemístný, neboť žádný předpis neurčuje způsob přepravy předávaných osob. Je tedy vždy možné zvolit způsob přepravy vhodný pro konkrétní případ. To však mělo být otázkou řešenou příslušným správním orgánem až v rámci rozhodnutí o předání cizince. Ani tuto žalobní námitku tedy neshledal krajský soud důvodnou.

[12] K námitce, podle níž žalovaná měla v rozhodnutích o prodloužení zajištění posuzovat možnost předání i dosud nenarozeného dítěte, krajský soud konstatoval, že v době jeho rozhodování nebyla vyloučena realizace předání před porodem žalobkyně a), a nebyl tedy prostor pro posuzování možnosti realizovatelnosti předání jejího v té době dosud nenarozeného dítěte.

[13] K námitce nedostatečného posouzení možnosti aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování krajský soud poznamenal, že žalovaná se i touto otázkou zabývala a v žalobou napadených rozhodnutích vyhodnotila skutečnost, že žalobci neměli na území České republiky legálně žijící rodinné příslušníky, žádné vazby, neměli kde pobývat ani se zdržovat v rámci případně uložených zvláštních opatření, nedisponují dostatečným množstvím finančních prostředků ke složení záruky ani k zajištění pobytu na území České republiky. Dále žalovaná poukázala na skutečnost, že žalobci na území České republiky pobývali nelegálně a i v průběhu správního řízení uváděli, že v případě propuštění budou pokračovat ve své nelegální cestě do Spolkové republiky Německo. Na základě těchto skutečností dospěla žalovaná k závěru, že uplatnění mírnějších opatření ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců by v daném případě nebylo dostatečně účinné. S tímto závěrem se krajský soud ztotožnil.

[14] Krajský soud tedy vyhodnotil žalobu jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[15] Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž odkázali na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Krajský soud dle stěžovatelů nesprávně vypořádal jejich žalobní námitku, podle níž se žalovaná v rozhodnutích o prodloužení zajištění opomněla zabývat reálným předpokladem pro přemístění stěžovatelů do příslušného státu EU jakožto podmínkou pro omezení osobní svobody stěžovatelů, resp. stěžovatelé se neztotožňují se závěrem krajského soudu, podle něhož byla předběžná úvaha žalované ohledně systémových nedostatků v azylovém řízení či v přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v Itálii dostatečná. Obecné a opakovaně užívané konstatování žalované, vyjádřené v jediném odstavci, dle názoru stěžovatelů nemůže obstát v rozhodnutích o prodloužení zajištění, kdy dochází k prodloužení zbavení osobní svobody a takový citlivý a závažný zásah do práv stěžovatelů musí být opřen o pádné důvody. Stěžovatelé zdůrazňují skutečnost, že je bylo nutné považovat za zranitelné osoby [zejména vzhledem k tomu, že se stěžovatelka a) nacházela v 7. měsíci těhotenství], které vyžadují zcela konkrétní, individuální posouzení

dané otázky. Tomuto požadavku stručné a obecné odůvodnění žalované neodpovídá, žalovaná si dle stěžovatelů neopatřila k posouzení dané otázky dostatečné podklady.

[17] Žalovaná při stanovení délky prodloužení zajištění přihlížela pouze k čl. 28 Dublinského nařízení a zákona o pobytu cizinců. Žádným způsobem však již nepřihlédla ke zranitelnému postavení stěžovatelů ani k nedostatkům azylového systému v Itálii. Situace žadatelů o mezinárodní ochranu v Itálii je podle stěžovatelů citlivá a neustále se vyvíjí. K přemísťování žadatelů do této země je proto obecně potřeba přistupovat s velkou opatrností. Rozhodnutí by tudíž měla vycházet z co nejaktuálnějších informací dostupných o Itálii a obsahovat jejich vyhodnocení v kontextu konkrétních skutkových okolností případu, přičemž speciální pozornost měla žalovaná věnovat přijímacím podmínkám v případě zranitelné skupiny osob, jakou jsou stěžovatelé. Byť je žalovaná povinna o případném zajištění cizince rozhodnout do 48 hodin od prvotního omezení jeho svobody, v případě opětovného rozhodování o prodloužení zajištění lze podle názoru stěžovatelů po žalované spravedlivě žádat, aby otázku existence systémových nedostatků vyřešila zevrubně a detailně, s důrazem na zranitelnost stěžovatelů. To se v případě stěžovatelů nestalo.

[18] Stěžovatelé poukázali na zprávu Asylum Information Database (AIDA) o italském azylovém systému, která byla publikována v březnu 2018 (dostupná na http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/reportdownload/aida_it_2017update.pdf) a vycházela ze stavu ke dni 31. 12. 2017. Pro rok 2017 požádalo italské ministerstvo vnitra systém SPRAR o rezervování 70 míst pro zranitelné žadatele navracené dle nařízení Dublin III. Dále je ve zprávě uvedeno, že v roce 2016 bylo do Itálie navraceno 4061 žadatelů o mezinárodní ochranu, údaje za rok 2017 nebyly dosud známy, ale dle dostupných indicií bylo možné předpokládat nárůst. Zpráva uvádí, že pouze v případech, kdy italské dublinské středisko výslovně uzná příslušnost Italské republiky, je předávajícimu státu oznámeno letiště, které je z hlediska převozu žadatele do pobytového střediska nejvhodnější. Pokud se stane Itálie příslušnou na základě fikce upravené nařízením Dublin III (jak tomu bylo v posuzované věci – pozn. NSS), jsou žadatelé o mezinárodní ochranu přijímáni zpravidla na hlavních letištích (Řím, Milán) a pohraniční policie na letišti jim sdělí, u jaké kvestury se mají ohlásit. Kvestura odpovědná za daný případ je často velmi vzdálena od letiště a žadatelé o mezinárodní ochranu mají jen několik málo dnů na to, aby se tam dopravili. Navíc žadatelé nejsou doprovázeni k odpovědné kvestuře ani jim nejsou poskytnuty informace, jak nejlépe se tam mohou dopravit. Žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří byli předáni do Itálie podle nařízení Dublin III, se mohou nacházet v různém postavení v závislosti na tom, v jakém stádiu se nachází řízení o jejich žádosti. Pokud před svým odchodem z Itálie byli ubytováni v přijímacím zařízení, mohli by v případě návratu čelit problémům, neboť v důsledku jejich odchodu jim mohlo být odebráno právo na ubytování a prefekt by jim mohl odepřít přístup do přijímacího systému, byť musí zohlednit specifické podmínky zranitelných žadatelů.

[19] Zpráva podle stěžovatelů dále odkazuje na informace shromážděné organizacemi Danish Refugee Council a Swiss Refugee Council, podle nichž v žádném z monitorovaných případů návratu žadatelů do Itálie podle nařízení Dublin III nebylo žadatelům poskytnuto ubytování v pobytových střediscích druhého sledu, která se vyznačují lepší kvalitou, nýbrž byli ubytováni v zařízeních nevhodných pro děti, v jednom případě dokonce ani nebyla zachována jednota rodiny. Postup italských úřadů při

pokračování

zajišťování ubytování těmito žadatelům je podle stěžovatelů značně arbitrární, rodiny a jiné zranitelné osoby jsou vystaveny nebezpečí porušení jejich lidských práv. Závěry monitorování jsou platné i pro situaci ve zbytku roku 2017, neboť zajištění ubytování pro tyto žadatele zůstalo i poté loterií. Zmíněn je i poznatek organizace Lékaři bez hranic z února 2018, podle níž mezi bezdomovci vzrůstá počet žadatelů o mezinárodní ochranu navrácených do Itálie dle nařízení Dublin III. Zpráva AIDA uvádí, že úroveň jednotlivých typů ubytovacích zařízení i konkrétních zařízení v rámci téhož typu se významně liší. Péče, která je věnována zranitelným osobám, je často neadekvátní v důsledku nízké koordinovanosti mezi provozovateli jednotlivých ubytovacích zařízení. Popisované problémy v přijímání zejména navrátilivších se žadatelů o mezinárodní ochranu tak mohou dopadat na zranitelné osoby naléhavěji.

[20] Z rozhodnutí krajského soudu podle stěžovatelů vyplývá, že se žalovaná před vydáním rozhodnutí zabývala i informací OAMP Ministerstva vnitra ze dne 2. 12. 2016, „*Itálie – Azylový systém: Řízení o mezinárodní ochraně, azylová střediska, dublinský systém, počty žádostí o mezinárodní ochranu*“. Žalovaná ani krajský soud se však podle stěžovatelů dále podrobněji nezabývaly dalšími zprávami, které jim byly k dispozici a na které stěžovatelé měli poukazovat i v předchozích řízeních. Stěžovatelé poukazují rovněž na to, že krajský soud v přezkoumávaném rozsudku pouze konstatuje, že ani zpráva Švýcarské rady pro uprchlíky z roku 2016 ani zmiňovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Tarakhel* v daném případě nemohly založit obavy z existence systémových nedostatků italského azylového systému v takovém rozsahu, aby se tyto obavy staly důvodem pro nezajištění stěžovatelů z důvodu nemožnosti realizace jejich předání do Itálie, ovšem úvaha krajského soudu o tom, na jakém základě dospěl k uvedenému závěru, v napadeném rozsudku absentuje.

[21] Stěžovatelé poukazují na skutečnost, že Krajský soud v Praze přiznal odkladný účinek jejich žalobám proti výše zmiňovaným rozhodnutím Ministerstva vnitra ve věci jejich přemístění do Itálie. Krajský soud v Ústí nad Labem v nyní posuzované věci přitom pouze konstatoval, že přiznání odkladného účinku těmito žalobám neprokazuje nemožnost předání stěžovatelů do Itálie a tedy nepřípustnost jejich zajištění za účelem předání dle nařízení Dublin III, stěžovatelé však zároveň upozorňují na to, že následně Krajský soud v Praze uvedená rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušil a věci jim vrátil k dalšímu řízení.

[22] Žalovaná ani krajský soud se dle stěžovatelů dostatečně nezabývaly ani reálným předpokladem přemístěním žadatelů do Itálie, tedy tím, zda je reálně uskutečnitelné přemístění stěžovatelky a) jakožto zranitelné osoby v pokročilém stádiu těhotenství. Krajský soud ohledně uvedené překážky zdravotního charakteru pouze odkázal na dublinské řízení vedené Ministerstvem vnitra, aniž by se touto otázkou sám zabýval.

[23] Stěžovatelé dále namítají, že žalovaná nedostatečně posoudila možnost využití alternativních opatření, a tak svá rozhodnutí zatížila vadou nepřezkoumatelnosti. Žalovaná byla informována o skutečnosti, že stěžovatelé podali žaloby, jejichž součástí byl i návrh na přiznání odkladného účinku. Již tato samotná skutečnost svědčí podle stěžovatelů ve prospěch závěru, že stěžovatelé hodlají se správním orgánem spolupracovat a nehrozí nebezpečí útěku.

[24] Zároveň z napadených rozhodnutí není podle stěžovatelů patrné, na základě jakých skutečností žalovaná dovodila, že mírnější opatření nebudou dostačující. V daném případě se jedná o rodinu, která je vysoce zranitelná, a tudíž nebezpečí útěku v jejich případě nepřipadá v úvahu. Rovněž žalovaná pouze konstatovala, že není zaručena spolupráce se správním orgánem a že užití zvláštních opatření by tudíž nebylo neúčelné, ale nevěnovala se tomu, že stěžovatelé podali žaloby s návrhem na přiznání odkladného účinku. Nebezpečí útěku a nespolupráci žalovaná dovozuje pouze z výpovědi během řízení o prvotním zajištění, kdy stěžovatelé uvedli, že chtějí pokračovat do Německa. Situace se však změnila, neboť v důsledku pokročilého stádia těhotenství a zranitelnosti stěžovatelky a) stěžovatelé nemají v úmyslu nespolupracovat se správním orgánem, což žalovaná ani krajský soud ve svých rozhodnutích nereflektovaly.

[25] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak i obě žalobou napadená rozhodnutí žalované.

[26] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že reálný předpoklad naplnění účelu zajištění i v souvislosti s čl. 3 odst. 2 druhým pododstavcem nařízení Dublin III posuzovala, jak je patrné z odůvodnění obou napadených rozhodnutí. Přitom stěžovatelé sami ani nezmínili ve svých podaných vysvětleních, kromě obecné formulace ze strany stěžovatelky a), žádné okolnosti ani překážky či důvody, které by jim bránily v návratu do Itálie. Z podaných vysvětlení bylo naopak jednoznačně prokázáno, že stěžovatelům po nelegálním vstupu na území Itálie byl umožněn přístup do azylového procesu, a to podáním jejich žádostí o mezinárodní ochranu, stěžovatelé byli umístěni v táboře pro uprchlíky, kde měli zajištěnu stravu i ubytování, měli možnost volného pohybu a byly jim poskytovány sociální dávky. Žalovaná si taktéž opatřila podkladové materiály související s azylovým systémem v Itálii, které zahrnuje do spisového materiálu a ze kterých také při svém předběžném posouzení možného naplnění účelu zajištění - realizace předání stěžovatelů zpět do Itálie - vycházela.

[27] V případě stěžovatelky a) žalovaná přistoupila k jejímu vyšetření právě z důvodu jejího těhotenství, kdy bylo lékařem konstatováno, že je vše v pořádku a že je stěžovatelka a) schopna pobytu v cele předběžného zadržení. Ani sama stěžovatelka a) ohledně svého zdravotního stavu nezmínila žádné okolnosti, které by nasvědčovaly jejímu špatnému zdravotnímu stavu či obtížím s jejím těhotenstvím, byla pouze unavená. Podmínky pro přijetí zranitelných osob určuje správní orgán, který vede samotné dublinské řízení, nikoli žalovaná rozhodující o zajištění cizince. Z úřední činnosti žalované je jí známo, že jen v roce 2018 došlo k opakovanému předání žadatelů o mezinárodní ochranu právě z ČR do Itálie v rámci dublinského řízení. Žalovaná tedy trvá na tom, že náležitě zjistila skutkový stav věci a řádně odůvodnila svůj závěr o možnosti realizace účelu zajištění.

[28] Žalovaná se dále ohrazuje proti tvrzení stěžovatelů, podle něhož hlavním důvodem prodloužení zajištění stěžovatelů bylo trvající nebezpečí jejich útěku. K opakovanému prodloužení doby zajištění žalovaná přistoupila z důvodů pokračování přípravy předání stěžovatelů do příslušného členského státu, tj. Itálie, nikoliv z důvodu existence nebezpečí útěku. V době rozhodování žalované o prodloužení zajištění bylo též zcela zřejmé, že Ministerstvo vnitra vedoucí samotné dublinské řízení již rozhodlo o přemístění stěžovatelů do Itálie, byť tato rozhodnutí byla napadena žalobami, jimž byl přiznán odkladný účinek. Dva na sobě nezávislé, byť úzce spolupracující orgány, tj. žalovaná a Dublinské středisko

pokračování

OAMP Ministerstva vnitra, tak prokazatelně posoudily reálný předpoklad navrácení stěžovatelů do Itálie. Byť byla rozhodnutí Ministerstva vnitra o přemístění stěžovatelů následně zrušena výše zmiňovanými rozsudky Krajského soudu v Praze, stalo se tak až po vydání rozhodnutí žalované přezkoumávaných v nyní posuzované věci, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, ani Krajský soud v Praze tedy nekonstatoval, že by na Itálii dopadal z důvodů systémových nedostatků tamního azylového systému čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III.

[29] Žalovaná dále připomíná, že stěžovatelé byli zajištěni v mezinárodním vlaku jedoucím z ČR do SRN, a to v poslední stanici na území ČR. Je tedy zcela zřejmé, že hodlali nelegálně cestovat z ČR do SRN. Taktéž ve svých vyjádřeních oba stěžovatelé shodně uvedli, že budou-li propuštěni ze zajištění, budou pokračovat v cestě do SRN, neboť ta je jejich cílem, kde se rozhodli žít. Žalovaná dospěla k závěru, že zvláštní opatření za účelem vycestování dle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců nelze uložit z toho důvodu, že by tím byl zmařen cíl zajištění, tedy přemístění stěžovatelů v rámci dublinského řízení zpět do Itálie, neboť by nesetřvali na území ČR do konečného rozhodnutí o jejich přemístění a vlastní realizace přemístění, ale vycestovali by do SRN. Navíc nebylo možné stěžovatelům uložit zvláštní opatření za účelem vycestování za situace, kdy na území ČR nikoho neznali, nemohli si zde zařídit ubytování a ani neměli dostatek finančních prostředků na ubytování a na zajištění si dalších základních životních potřeb či na složení finanční záruky.

[30] Žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[32] Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[33] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[n]elze-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“, jímž je v současné době nařízení Dublin III. Podle odst. 3 „[n]elze-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“. Podle odst. 6 (nyní odst. 7) cit. ustanovení „[p]olicie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání nebo průvozu cizince. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy předání nebo průvozu, je policie oprávněna

dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem předání nebo průvozu je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné“.

[34] Podle čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III, „[n]ení-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým 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“. (pozn. NSS: i přesto, že české znění čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III používá výraz „systematické nedostatky“, podrží se zdejší soud i v tomto rozsudku přesnější formulace „systémové nedostatky“, která odpovídá např. francouzskému i anglickému znění téhož ustanovení nařízení jakož i předcházející judikatuře Soudního dvora EU, kterou toto ustanovení kodifikuje).

[35] K otázce, do jaké míry se má již správní orgán rozhodující o zajištění cizince, příp. v rozhodnutí o prodloužení zajištění cizince, resp. žadatele o mezinárodní ochranu podle § 129 zákona o pobytu cizinců zabývat případnými systémovými nedostatky ve státě, do něhož má být tato osoba přemístěna, se Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 – 27 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz):

„Při posuzování otázky zákonnosti zajištění cizince za účelem předání do státu příslušného pro vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu je správní orgán povinen zahrnout do svých úvah i otázku faktické a právní uskutečnitelnosti takového předání. Musí se proto zabývat i tím, zda nejsou v případě státu, do něž má být cizinec předán, naplněna kritéria podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Zajištění osoby totiž představuje významný zásah do jejích práv a svobod a může být realizováno nejen za podmínky, že to umožňuje zákon, ale také pouze v případě, že je to nezbytné k naplnění zákonem stanoveného účelu tohoto opatření.“

Řízení o zajištění je přitom správním řízením, v němž má být účastníku z moci úřední uložena povinnost, proto je správní orgán podle § 50 odst. 3 správního řádu „povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti, svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Případnou existencí systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v zemi, kam má být cizinec předán se proto správní orgán musí zabývat vždy z úřední povinnosti.“

[36] V rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 Azs 6/2017 – 19, poté Nejvyšší správní soud judikoval: „Stěžovateli je tak třeba dát za pravdu v tom, že žalovaná musí do rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání do příslušného členského státu explicitně zahrnout úvahu ohledně absence systémových nedostatků ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Nejvyšší správní soud neshlasí s hodnocením městského soudu, který takový požadavek označil v napadeném rozsudku za přepjatý formalismus. Zejména v případech, kdy žalovaná rozhoduje o předání do státu, o němž se obecně míní, že má efektivně fungující azylový systém a vysokou úroveň dodržování práv žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a podmínek jejich přijetí, se začlenění takové úvahy (založené na aktuálních zjištěních) může jevit jako nadbytečné, ale není

pokračování

tomu tak. Z povahy věci totiž nikdy nelze bez dalšího spoléhat u informací tohoto typu na stálost v čase, a kromě toho existuje řada zemí, kde je situace méně jasná. Zatímco za hlavního „břičníka“ společného evropského azylového systému bylo dlouhodobě považováno Řecko, současná judikatura mezi problematické země zařadila již také Maďarsko (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2016, č. j. 5 Azs 195/2016 – 22) a upozornila na to, že zvláště důkladně je třeba zvažovat možnost předávání cizinců do Itálie, ohledně níž sice zatím nebylo konstatováno, že by přijímací podmínky představovaly překážku pro veškeré návraty žadatelů o mezinárodní ochranu, nicméně bylo poukázáno na některé nedostatky (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 11. 2014, stížnost č. 29217/12, věc Tarakhel proti Švýcarsku, dostupný z <http://hudoc.echr.coe.int>, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 Azs 304/2016 - 24). Nelze tak vyloučit, že také v jiných státech zapojených do dublinského systému nenastane situace, která by činila přemístění žadatelů do těchto států nemožným podle čl. 3 odst. 2 nařízení (ať již obecně nebo v individuálních případech).“

[37] Nicméně v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 Azs 31/2017 – 54, Nejvyšší správní soud přesto akcentoval předběžný charakter úvahy správního orgánu rozhodujícího o zajištění, když konstatoval: *„V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud 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. V takové situaci nepochybně nelze po žalované spravedlivě žádat, aby otázku existence systémových nedostatků vyřešila zevrubně a detailně. Podle Nejvyššího správního soudu je žalovaná povinná zhodnotit zejména skutečnosti, které jsou jí známy z úřední činnosti či vyplývající z rozhodovací praxe soudů, skutečnosti obecně známy a případné okolnosti konkrétně zmíněné zajišťovaným cizincem. Z těchto hledisek je nezbytné vždy učinit úvahu, zda není předání do konkrétního členského státu vzhledem ke stavu jeho azylového systému a priori vyloučené. (...) Nejvyšší správní soud doplňuje, že teprve v následném řízení o předání se zevrubně ověří, zda je předání cizince do jiného členského státu skutečně realizovatelné.“*

[38] Rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu čtvrtý senát zdejšího soudu následně usnesením ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 Azs 73/2017 – 17, postoupil k posouzení otázku, zda je správní orgán již v řízení o zajištění povinen zabývat se vždy tím, zda předání cizince podle nařízení Dublin III není vyloučeno z důvodu existence systémových nedostatků v zemi, kam má být předán, jak judikoval druhý senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 Azs 6/2017 - 19. Rozšířený senát přijal ve svém rozsudku ze dne 17. 4. 2018, č. j. 4 Azs 73/2017 – 29, publ. pod č. 3773/2018 Sb. NSS, následující závěr: *„V rozhodnutí o zajištění cizince dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, za účelem jeho předání do jiného členského státu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 604/2013 („Dublin III“), se nemusí správní orgán vyslovit k otázce systémových nedostatků ve státě, kam má být cizinec předán, jsou-li současně splněny tři předpoklady: taková námitka nebyla v řízení před správním orgánem vůbec uplatněna, správní orgán poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k systémovým nedostatkům ve státě předání nedochází, a o neexistenci takových nedostatků nejsou důvodné pochybnosti.“*

[39] V nyní posuzovaných věcech se žalovaná v každém případě otázkou případných systémových nedostatků v italském azylovém systému i v rozhodnutích o prodloužení

zajištění zabývala. Jinou otázkou vyplývající z kasačních námitek stěžovatelů ovšem je, zda je úvaha žalované právě ve vztahu k Itálii a ve vztahu k okolnostem posuzovaných věcí obou stěžovatelů (viz poslední podmínka vyjádřená v citovaném závěru rozsudku rozšířeného senátu) dostatečná. Žalovaná např. v rozhodnutí ze dne 26. 3. 2018, č. j. KRP-22152-48/ČJ-2018-040022-DB-ZZ, ve věci opakovaného prodloužení zajištění stěžovatelky a) k této otázce uvedla:

„Správní orgán nemá z úřední činnosti k dispozici žádné informace, není mu znám žádný rozsudek krajského ani Nejvyššího správního soudu, či rozsudek orgánu jiného členského státu Evropské unie či jakékoli konstatování Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky či jiného vrcholného orgánu Evropské unie, ze kterých by vyplývalo, že by v Itálii docházelo k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a pokud jde o podmínky přijetí žadatelů v tomto daném státě, které s sebou nese riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie. Rovněž tak účastnice řízení neuvedla žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a pokud jde o podmínky přijetí žadatelů v tomto daném státě, které s sebou nesou riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie. Účastnice řízení pouze uvedla, že v Itálii nejsou vhodné podmínky pro uprchlíky, které blíže nikterak nespecifikovala.

Itálie je členem Evropské unie, kde jsou dodržovány národní právní předpisy i mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Zároveň je v Itálii umožněna činnost právnických osob, které dohlíží na dodržování těchto předpisů. Itálie je považována za bezpečnou zemi nejen Českou republikou, ale i ostatními státy Evropské unie. Ze skutečnosti, že v Itálii ročně žádá o udělení mezinárodní ochrany tisíce uprchlíků, je dle správního orgánu zřejmé, že neexistují obavy uprchlíků z azylového systému v Itálii.

Z vlastní činnosti je správnímu orgánu rovněž známo, že Česká republika prostřednictvím Oddělení Dublinského střediska Ministerstva vnitra České republiky podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 vede tzv. Dublinská řízení, na základě kterých jsou žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, neoprávněně pobývající na území České republiky, předáváni na území příslušného členského státu k posouzení jejich žádosti o udělení mezinárodní ochrany, v daném případě na území Itálie.

Taktéž si správní orgán vyžádal od OAMP podklady k azylovému systému v Itálii, které zahrnul do svého spisového materiálu, a ze kterých vyplývá, že azylový systém Itálii nevykazuje systematické nedostatky dle čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení a že podmínky žadatelů o azyl nevykazují riziko nelidského či ponižujícího zacházení, jak je uvedeno v témže článku Dublinského nařízení.

Taktéž z vyjádření účastnice řízení je zcela prokázané, že po příjezdu do Itálie byla okamžitě zařazena do azylové procedury, bylo jí umožněno požádat o mezinárodní ochranu, byla umístěna v uprchlickém táboře, kde nebyla nijakým způsobem omezována na osobní svobodě, byla jí poskytnuta strava i ubytování a dostávala kapesné v souladu s italskou legislativou.

Přemístění účastnice řízení, jako žadatelky o udělení mezinárodní ochrany do členského státu, který byl takto určen jako příslušný v souladu s pravidlem podle článku 3 odst. 2 Nařízení

pokračování

Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, nedostatky podle článku 3 odst. 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 v daném členském státě tedy nebyly zjištěny a předání je možné.“

[40] Obdobně se žalovaná vyjádřila i v rozhodnutí ze dne 26. 3. 2018, č. j. KRPU-22154-43/ČJ-2018-040022-ZZ-DB, ve věci zajištění stěžovatele b). Je pravdou, že citovaná úvaha žalované se nese převážně v obecné rovině, přičemž je pravděpodobné, že shodné formulace, případně jen s určitými dílčími obměnami, používá i vůči jiným cílovým zemím dublinského systému. Navíc vedle některých nepřesností a nelogických závěrů (např. skutečnost, že v Itálii jsou vzhledem ke svému „záchytu“ v této zemi, resp. v jejích přístavech, nuceny každý rok požádat o mezinárodní ochranu nikoli tisíce, ale spíše desetitisíce žadatelů z třetích zemí, je nikoliv důkazem fungování italského azylového systému, ale naopak jedním z hlavních faktorů způsobujících jeho problémy spočívající v jeho přetížení) nedopovídá realitě přinejmenším v tom smyslu, že ignoruje již zmiňovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Tarakhel* a judikaturu ESLP i Nejvyššího správního soudu (viz výše) na něj navazující, podle níž Itálie sice netrpí natolik vážnými nedostatky svého azylového systému, jež by vylučovaly přemístění jakéhokoli žadatele o mezinárodní ochranu do tohoto státu, ale je třeba hodnotit se značnou opatrností a pečlivostí především podmínky přijetí zranitelných osob, jako jsou např. (ale nikoliv výlučně) rodiny s dětmi, a případně vyžadovat od Itálie individuální informace a záruky, že zacházení s těmito osobami bude odpovídat mj. čl. 3 Úmluvy. Žalovaná zároveň sice vložila do správních spisů obou stěžovatelů, jak konstatoval krajský soud, již zmiňovanou informaci OAMP Ministerstva vnitra ze dne 2. 12. 2016, „*Itálie – Azylový systém: Řízení o mezinárodní ochraně, azylová střediska, dublinský systém, počty žádostí o mezinárodní ochranu*“ a v žalobou napadených rozhodnutích zmínila, že z tohoto (v době jejího rozhodování již více než rok starého) podkladu vycházela, není však zřejmé, jakým způsobem ho ve svém, výše citovaném, hodnocení konkrétně zohlednila a jak posoudila některé informace v tomto dokumentu obsažené, jež by mohly nasvědčovat možné existenci systémových nedostatků italského azylového systému, přinejmenším pokud jde o přijetí zranitelných osob, např. zmínku o tom, že italský systém ubytování byl přetížen a vláda byla nucena ubytovat až 90 tis. žadatelů o mezinárodní ochranu v improvizovaných střediscích.

[41] I přes uvedenou kritiku citovaného vyjádření žalované k otázce možných systémových nedostatků italského azylového systému by bylo možné v obecné rovině souhlasit s krajským soudem, že v rozhodnutí o prvotním zajištění žadatele za účelem jeho přemístění dle nařízení Dublin III ani v případných navazujících rozhodnutích správního orgánu o prodloužení zajištění, přestože má na ně správní orgán více času než na prvotní rozhodnutí o zajištění, nespočívá těžiště zkoumání otázky případných překážek přemístění žadatele do příslušného členského státu, ať již v podobě systémových nedostatků azylového systému daného státu nebo z důvodu individuálních rizik špatného zacházení s daným žadatelem v souvislosti s jeho přemístěním (viz dále). Žalovaná, resp. příslušný orgán policie zkoumá uvedené překážky jen v rozsahu, zda není účel zajištění, tedy přemístění žadatele do příslušného členského státu, *a priori* vyloučen, přičemž v nezbytných případech mnohem detailnější zkoumání této otázky, včetně příslušného dokazování, musí být prováděno přímo v dublinském řízení vedeném Ministerstvem vnitra, které posuzuje danou otázku, s výhradou soudního přezkoumání, s konečnou platností. Pokud by stěžovatelé nebyli zranitelnými osobami, byla by výše uvedená úvaha žalované, přes veškeré své nedostatky, ještě dostačující jak pro prvotní rozhodnutí o zajištění stěžovatelů,

tak pro rozhodnutí o prodloužení jejich zajištění, neboť skutečně, v obecné rovině, přemístění žadatele do Itálie na základě nařízení Dublin III bez dalšího vyloučeno není.

[42] Navíc podle judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí o prodloužení zajištění je nutno chápat jako rozhodnutí obsahově navazující na rozhodnutí o zajištění. Za nezměněných skutkových okolností budou důvody a podmínky pro trvání zajištění zpravidla shodné, jako byly ty popsány v prvotním rozhodnutí o zajištění cizince, a proto na něj postačí v odůvodnění případně v podrobnostech pouze odkázat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 - 124, publ. pod č. 2936/2013 Sb. NSS, ze dne 31. 3. 2013, č. j. 1 As 71/2012 - 46, či ze dne 10. 4. 2014, č. j. 2 As 115/2013 - 59, publ. pod č. 3044/2014 Sb. NSS). Ačkoli se zmiňované rozsudky týkají zajištění dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jsou nároky na odůvodnění uvážení o prodloužení zajištění v obou typových situacích obdobné a vážou se zejména na aktualizaci skutkových okolností a s tím spojené zevrubné vyličení potřeby prodloužení doby zajištění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 2 Azs 82/2017 - 25). Na druhou stranu je nutné konstatovat, že v souběžně projednávané věci sp. zn. 5 Azs 114/2018 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že úvahy žalované ohledně možných systémových nedostatků italského azylového systému a možnosti faktického přemístění stěžovatelky a), vzhledem k pokročilému stádiu jejího těhotenství, i jí doprovázejícího manžela, stěžovatele b), do Itálie, jsou nedostatečné.

[43] Dále je ovšem třeba vzít v úvahu též tu zásadní okolnost, že žalobou napadená rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatelů žalovaná vydala v době, kdy Ministerstvo vnitra ve výše zmiňovaných dublinských rozhodnutích ze dne 26. 2. 2018, č. j. OAM-128/DS-PR-P12-2018 a č. j. OAM-129/DS-PR-P12-2018, již rozhodlo o přemístění stěžovatelů do Itálie. Ač žalovaná tuto skutečnost v žalobou napadených rozhodnutích o prodloužení zajištění opakovaně zmínila, ve svých úvahách o tom, zda je přemístění stěžovatelů do Itálie alespoň potenciálně možné, na úvahy Ministerstva vnitra k otázce systémových nedostatků italského azylového systému neodkázala. I přesto by bylo jisté možné se s tím, jak pojala tuto otázku žalovaná v žalobou napadených rozhodnutích, spokojit, pokud by zmiňovaná předcházející rozhodnutí Ministerstva vnitra vycházela v daném ohledu z dostatečně zjištěného skutkového stavu a obsahovala zevrubné a přesvědčivé posouzení dané otázky. V této souvislosti nebylo pro rozhodování žalované o prodloužení zajištění podstatné, že byl žalobám směřujícím proti rozhodnutím Ministerstva vnitra přiznán Krajským soudem v Praze odkladný účinek, jak namítali stěžovatelé. Podstatné však je, jak vyplývá z již rovněž zmiňovaných, následně vydaných rozsudků Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 53 Az 3/2018 - 33, a ze dne 26. 4. 2018, č. j. 52 Az 2/2018 - 33, jimiž byla uvedena rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušena a tyto věci jí vráceny k dalšímu řízení, že Ministerstvo vnitra se posouzení otázky systémových nedostatků italského azylového systému zhostilo obdobným, obecným a nedostačujícím způsobem jako žalovaná, ač bylo právě povinností Ministerstva vnitra, na kterou spoléhal rovněž Krajský soud v Ústí nad Labem v nyní posuzované věci, posoudit za daných okolností tyto otázky mnohem podrobněji a provést k nim obsáhlejší dokazování tak, aby bylo možné již nikoli jen předběžně, ale s konečnou platností určit, zda je přemístění stěžovatelů do Itálie možné. Krajský soud v Praze se těmito otázkami v uvedených rozsudcích velmi podrobně zabýval a shledal úvahy Ministerstva vnitra na dané téma zcela nedostatečnými. Například v rozsudku ze dne 24. 4. 2018, č. j. 53 Az 3/2018 - 33, ve věci stěžovatele b) Krajský soud v Praze konstatoval:

pokračování

„Dále se soud zabýval námitkou žalobce, že italský azylový systém vykazuje závažné systémové nedostatky, pro něž je namístě aplikovat čl. 3 odst. 2 pododstavec druhý nařízení Dublin III.

Za systémové nedostatky azylového systému lze považovat nedostatky azylového řízení nebo podmínek přijetí žadatelů, které mají původ ve vlastních základech tohoto systému a kterým jsou vystaveni všichni žadatelé nebo jejich určité skupiny, a to nikoliv nahodile či ojediněle, nýbrž předvídatelně a pravidelně. Dále jde o nedostatky týkající se faktických okolností, které vedou k tomu, že teoreticky věcně správně koncipovaný azylový systém zcela nebo v podstatném rozsahu není schopen plnit své funkce a stává se ve významném ohledu neúčinným. Ojedinělé případy nezakládají existenci systémových nedostatků. O ty se jedná až v případě, kdy by žadateli byl v případě navrácení do členského státu Evropské unie odpovědného za posouzení jeho žádosti odeprén nebo zásadním způsobem ztížen přístup k azylovému řízení nebo pokud azylové řízení v tomto členském státě trpí základními nedostatky nebo pokud tento členský stát není schopen během řízení o mezinárodní ochraně uspokojovat základní životní potřeby žadatele (např. ubytování, stravování, hygienu) v přijatelném standardu, a to z důvodu nedostatečného vybavení nezbytnými prostředky.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že Itálie je členem Evropské unie, státní moc dodržuje právní předpisy a lidská práva a je schopna zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů i ze strany nestátních subjektů. Itálie ratifikovala a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách a umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlíží na dodržování těchto práv. Je považována za bezpečnou zemi původu nejen Českou republikou, nýbrž i ostatními státy Evropské unie. Rovněž skutečnost, že v Itálii ročně požádají o udělení mezinárodní ochrany tisíce uprchlíků, svědčí dle žalovaného o neexistenci obav žadatelů o mezinárodní ochranu z tamního azylového systému. Na úrovni Evropské unie, ať již jejich jednotlivých výkonných orgánů či Soudního dvora EU, ani ze strany Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku nebylo vydáno žádné závazné rozhodnutí pro členské státy Evropské unie nebo Rady Evropy, které by jednoznačně deklarovalo systémové nedostatky řízení ve věci mezinárodní ochrany a přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v Itálii, dosahující dokonce rizika nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu Listiny EU. Rovněž Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, jako nejvyšší orgán odpovědný za dohled nad dodržováním a naplňováním Ženevské úmluvy a Newyorského protokolu, nevydal žádné stanovisko požadující, aby se členské státy Evropské unie zdržely transferu žadatelů o mezinárodní ochranu do Itálie, jak to učinil například zcela jednoznačně v případě Řecka. Dále žalovaný poukázal na stanovisko Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky k situaci v Itálii z července 2013, dle kterého se tamní situace zlepšuje.

Takto obecné a opakovaně žalovaným užívané (a to ve vztahu k různým členským státům Evropské unie) zdůvodnění nepovažuje soud za dostatečné (shodně viz rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 Azs 19/2017 – 26). Žádná z odkazovaných zpráv či stanovisek není součástí správního spisu. Zjištění, která žalovaný z citovaných zpráv učinil, jsou pouze stručně reprodukována a nemají oporu ve správním spisu. Tato vada pak znemožňuje soudu závěry žalovaného jakkoli přezkoumat. Dále je třeba uváze žalovaného vytknout, že jediná dostatečně specifikovaná zpráva vážící se k poměrům v Itálii je datována z července 2013, takže ji rozhodně nelze považovat za aktuální. Jde o materiál pocházející z doby, kdy Evropský soud pro lidská práva vydal rozhodnutí ve věci Tarakhel proti Švýcarsku, v němž poukázal na systémové

nedostatky italského přijímacího systému, které tíživě dopadají zejména na zranitelné žadatele. Od té doby se počet žádostí o mezinárodní ochranu podaných v Italské republice mnohonásobil. Vzhledem ke značnému vývoji v členských státech nejvíce zatížených migrační krizí je aktuálnost podkladů rozhodnutí zcela zásadní pro řádné zjištění skutkového stavu.

Z obsahu správního spisu plyne, že žalovaný shromáždil za účelem posouzení podmínek, jimž by žalobce byl vystaven v případě navrácení do Italské republiky, pouze zprávu zpracovanou odborem azylové a migrační politiky žalovaného. Žalovaný v napadeném rozhodnutí stručně zrekapituloval obsah této zprávy, neuvedl však, jak tyto poznatky hodnotí ve vztahu k postavení žalobce a požadavkům plynoucím z čl. 3 odst. 2 pododstavce druhého nařízení Dublin III.

Zmíněná zpráva odboru azylové a migrační politiky žalovaného vychází z poznatků získaných z řady rozličných zdrojů, mj. též ze zpráv AIDA (Asylum Information Database). Na prvních pěti stranách je popsána italská legislativní úprava průběhu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a soudního přezkumu. Na dalších dvou stranách je obecně popsán systém přijímacích středisek pro žadatele o mezinárodní ochranu. Ve zprávě je zmíněno, že od roku 2014 vzniklo 11 středisek pro žadatele o mezinárodní ochranu přijaté zpět skrze dublinský systém, z toho 3 střediska byla vyčleněna pro zranitelné osoby. Jejich umístění při návratu do Itálie [je závislé] též na tom, v jakém stádiu bylo jejich řízení o mezinárodní ochraně; italské úřady obecně postupují při umísťování žadatelů v závislosti na volné kapacitě středisek. Tato zpráva poskytuje pouze základní (místy značně schematický a zjednodušující) teoretický přehled typů řízení o mezinárodní ochraně a ubytovacích kapacit, aniž by ovšem cokoli vypovídala o skutečných poměrech a realitě, s kterou se po navrácení do Italské republiky setkávají zranitelní žadatelé (těhotné ženy, rodiny s dětmi). Informace o vyhrazení 11 ubytovacích zařízení pro žadatele vrácené dle nařízení Dublin III, z nichž 3 jsou určena pro zranitelné žadatele, nevypovídá nic o tom, zda každému zranitelnému žadateli navrácenému do Italské republiky je zajištěno umístění do těchto zařízení (v roce 2016 bylo do Itálie navraceno dle nařízení Dublin III 4 061 žadatelů!). Soud již nyní předesílá, že tuto zprávu nepovažuje za dostatečnou pro posouzení otázky, zda žalobce bude společně se svojí manželkou po předání do Italské republiky čelit takovým podmínkám, které je nevystaví nebezpečí nelidského či ponižujícího zacházení.

Je třeba připomenout, že Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí velkého senátu ze dne 4. 11. 2014 ve věci Tarakhel proti Švýcarsku (stížnost č. 29217/12) dospěl k závěru, že zranitelným žadatelům o mezinárodní ochranu brozí v Italské republice v důsledku systémových nedostatků týkajících se podmínek přijetí nebezpečí ponižujícího a nelidského zacházení. Pokud by tedy smluvní státy Úmluvy vrátily zranitelné žadatele o mezinárodní ochranu do Italské republiky bez individuálních záruk poskytnutých Italskou republikou, porušily by čl. 3 Úmluvy. Poukázal na to, že domněnka vztahující se na smluvní státy Úmluvy, že na jejich území k aktům, které lze kvalifikovat jako nelidské či ponižující zacházení, nedochází, je vyvratitelná, a to za podmínky, že byly prokázány závažné důvody, na jejichž základě se lze domnívat, že osoba, která má být navracena, čelí skutečnému nebezpečí, že bude podrobena v důsledku stavu přijímacích podmínek nelidskému či ponižujícímu zacházení. Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že je třeba v případě předání žadatelů o mezinárodní ochranu na základě dublinského nařízení do Itálie dbát na to, aby na území Itálie nedošlo k oddělení členů rodiny a aby rodina byla ubytována v zařízení vhodném pro pobyt dětí.

pokračování

Žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na to, že žalobcův případ není srovnatelný se skutkovými okolnostmi, které byly dány ve věci Tarakhel proti Švýcarsku. To žalovaný odůvodnil tím, že žalobce není nezletilou osobou ani součástí širší rodiny, která by měla být do Itálie transferována. Žalovanému lze nepochybně přisvědčit v závěru prvním, a sice že žalobce není nezletilou osobou, nelze mu však přisvědčit v závěru druhém, tedy že není součástí širší rodiny. Jak soud uvedl již výše, žalobce během pohovoru uvedl, že se na území České republiky zdržuje společně s manželkou, která rovněž požádala o mezinárodní ochranu v Itálii. Manželka je těhotná. Žalovaný se k těmto informacím nijak nevyjádřil, nečinil je spornými, je proto třeba presumovat, že je má za prokázané. Za těchto okolností nelze na žalobce pohlížet jako na samostatného dospělého zcela zdravého muže, je třeba ho považovat za součást rodiny, kterou dále tvoří jeho manželka, přičemž v krátké době očekávají narození dítěte. Na žalobce a jeho manželku tak je třeba hledět jako na osoby zranitelné, a to v současnosti z důvodu těhotenství žalobcovy manželky a následně z toho důvodu, že se členem rodiny stane novorozenec [k tomu viz definici zranitelných osob obsaženou v čl. 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „směrnice 2013/33/EU“)]. Žalobcova manželka, resp. posléze jejich novorozené dítě, od nichž však nelze žalobce oddělit [dle čl. 18 odst. 2 písm. a) výše uvedené směrnice musí být při ubytování žadatelů zaručena ochrana jejich rodinného života], vyžadují poskytnutí specifických podmínek přijetí, zejména pokud jde o kvalitu ubytování, stravy a lékařské péče.

V nyní posuzované věci neudělily italské orgány žalovanému žádné individuální garance týkající se přijímacích podmínek žalobce a jeho těhotné manželky po přicestování do Itálie, ostatně žalovaný ani takový požadavek nevznsl. Italské orgány ani nereagovaly na žádost žalovaného o převzetí žalobce, žádost žalovaného se má za akceptovanou pouze na základě fikce dle čl. 25 odst. 2 nařízení Dublin III.

Soud se na základě argumentace a konkrétních odkazů na zdroje, z nichž žalobce své poznatky o italském azylovém systému čerpá, obsažených v žalobě, jež byla žalovanému doručena, seznámil se zprávou Asylum Information Database (AIDA) o italském azylovém systému, která byla publikována v březnu 2018 (dostupná na http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_it_2017update.pdf) a vychází ze stavu ke dni 31. 12. 2017. Zaměřil se přitom na informace, které popisují podmínky přijetí, jimž jsou vystaveni žadatelé o mezinárodní ochranu navrátilí se do Itálie na základě nařízení Dublin III, resp. jakýkoliv žadatelé. Plyne z nich, že v návaznosti na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Tarakhel proti Švýcarsku zaslalo italské dublinské středisko dne 15. 2. 2016 dublinským střediskům ostatních členských států Evropské unie dopis, v němž bylo uvedeno, že pro rodiny s dětmi rezervuje 85 míst ve střediscích zapojených do systému SPRAR (pobyťová střediska druhého sledu). V aktualizaci ze dne 12. 10. 2016 je zmíněno již jen 58 míst. Pro rok 2017 požádalo italské ministerstvo vnitra systém SPRAR o rezervování 70 míst pro zranitelné žadatele navracené dle nařízení Dublin III. Dále je ve zprávě uvedeno, že v roce 2016 bylo do Itálie navraceno 4 061 žadatelů o mezinárodní ochranu, údaje za rok 2017 nejsou prozatím známy, ale dle dostupných indicií lze předpokládat nárůst. Zpráva uvádí, že pouze v případech, kdy italské dublinské středisko výslovně uzná příslušnost Italské republiky, je předávajícimu státu oznámeno letiště, které je z hlediska převozu žadatele do pobyťového střediska nejvhodnější. Pokud se stane Itálie příslušnou na základě fikce upravené nařízením Dublin III, jsou žadatelé o mezinárodní ochranu přijímáni zpravidla na hlavních

letišť (Řím, Milán) a pohraniční policie na letišti jim sdělí, u jaké kvestury se mají ohlásit. Kvestura odpovědná za daný případ je často velmi vzdálena od letiště a žadatelé o mezinárodní ochranu mají jen několik málo dnů na to, aby se tam dopravili. Navíc žadatelé nejsou doprovázeni k odpovědné kvestuře ani jim nejsou poskytnuty informace, jak nejlépe se tam mohou dopravit. Žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří byli předáni do Itálie podle nařízení Dublin III, se mohou nacházet v různém postavení v závislosti na tom, v jakém stádiu se nachází řízení o jejich žádosti. Pokud před svým odchodem z Itálie byli ubytováni v přijímacím zařízení, mohli by v případě návratu čelit problémům, neboť v důsledku jejich odchodu jim mohlo být odebráno právo na ubytování a prefekt by jim mohl odepřít přístup do přijímacího systému, musí nicméně zohlednit specifické podmínky zranitelných žadatelů. Zpráva se dále odkazuje na informace shromážděné organizacemi Danish Refugee Council a Swiss Refugee Council (těch se žalobce v žalobě rovněž dovolává), že v žádném z monitorovaných případů návratu žadatelů do Itálie podle nařízení Dublin III nebylo žadatelům poskytnuto ubytování v pobytových střediscích druhého sledu, která se vyznačují lepší kvalitou, nýbrž byli ubytováni v zařízeních nevhodných pro děti, v jednom případě dokonce ani nebyla zachována jednotnost rodiny. Postup italských úřadů při zajišťování ubytování těmto žadatelům je značně arbitrární, rodiny a jiné zranitelné osoby jsou vystaveny nebezpečí porušení jejich lidských práv. Závěry monitorování jsou platné i pro situaci ve zbytku roku 2017, neboť zajištění ubytování pro tyto žadatele zůstalo i poté loterií. Zmíněn je i poznatek organizace Lékaři bez hranic z února 2018, že mezi bezdomovci vzrůstá počet žadatelů o mezinárodní ochranu navrácených do Itálie dle nařízení Dublin III. Zpráva AIDA uvádí, že úroveň jednotlivých typů ubytovacích zařízení i konkrétních zařízení v rámci téhož typu se významně liší. Péče, která je věnována zranitelným osobám, je často neadekvátní v důsledku nízké koordinovanosti mezi provozovateli jednotlivých ubytovacích zařízení. Úroveň podmínek v přijímacích střediscích prvního sledu je velmi nevyvážená, často bývají přeplněná, v provizorních přijímacích střediscích (CAS) se lze setkat s nedostatečnou hygienou a bezpečností. Naproti tomu podmínky v pobytových zařízeních druhého sledu (SPRAR) jsou výrazně lepší. Pokud jde o zdravotní péči, registrovaní žadatelé o mezinárodní ochranu, mezi něž patří i žalobce a jeho manželka, neboť oba předložili žalovanému kartu zdravotního pojištění, mají přístup k lékařské péči v plném rozsahu jako italští státní občané, na rozdíl od nich navíc bezplatně, často se však setkávají s jazykovou bariérou. Zpráva AIDA potvrzuje, že těhotné ženy i děti jsou italskou právní úpravou považovány za zranitelné osoby a mělo by k nim být přístupováno specificky.

Z výše uvedeného plyne, že existují vysoce aktuální zprávy o italském azylovém systému, které podrobně popisují nejen legislativu, ale především praxi týkající se podmínek přijetí v Itálii. Tyto zprávy přitom vystihují i specifické podmínky, jimž jsou vystaveni žadatelé navrácení do Itálie na základě nařízení Dublin III, mezi nimi zejména těhotné ženy a rodiny s dětmi. Ve vztahu k této mimořádně zranitelné skupině osob nelze vyjít z domněnky, že jelikož je Italská republika právním státem respektujícím své mezinárodněprávní závazky, plynoucí mj. z členství v Evropské unii, jsou této skupině osob zaručeny na území Italské republiky takové přijímací podmínky, které jsou v souladu s požadavky směrnice 2013/33/EU, a tudíž nevystaví je riziku nelidského či ponižujícího zacházení. Bylo tedy na žalovaném, aby se podrobně zabýval tím, jaké konkrétní podmínky přijetí může žalobce v Italské republice očekávat, přičemž žalovaný měl zohlednit, že vzhledem k těhotenství žalobcovy manželky je třeba na žalobce pohlížet jako na součást skupiny zranitelných žadatelů o mezinárodní ochranu, která vyžaduje zvláštní podmínky přijetí. Tuto skutečnost ovšem žalovaný zcela pominul a na žalobce nesprávně pohlížel jako na samostatného a soběstačného muže, jenž žádné zvláštní podmínky

pokračování

přijetí nevyžaduje. Ze shora citované zprávy AIDA přitom plyne, že dle nařízení Dublin III navrácení žadatelé mohou být vystaveni specifickým obtížím spojeným zejména se zajištěním ubytování v azylových zařízeních a přepravou do nich, přičemž tyto obtíže mohou naléhavěji dopadat právě na zranitelné žadatele. Při hodnocení poznatků o reálném fungování italského azylového systému z pohledu čl. 3 odst. 2 pododstavce druhého nařízení Dublin III není významné, jak velké úsilí Italská republika vynakládá k odstranění dříve konstatovaných (rozhodnutí ve věci Tarakhel proti Švýcarsku) systémových nedostatků. Rozhodující je, zda s ohledem na faktické okolnosti existuje značná pravděpodobnost, že konkrétně žalobce bude kvůli četným poruchám azylového systému vystaven nebezpečí zacházení, jež by bylo v rozporu s čl. 3 Úmluvy a čl. 4 Listiny EU.

Soud tedy uzavírá, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný se v něm nezabýval otázkou, jaké podmínky přijetí jsou italské orgány v praxi pravidelně schopny zajistit (a garantovat) žadatelům o mezinárodní ochranu, kteří patří do skupiny zranitelných osob a vyžadují specifické podmínky přijetí související s vysokým stupněm těhotenství, nastávajícím porodem a péčí o novorozence. Nutno dodat, že za účelem posouzení této otázky žalovaný neshromáždil dostatek podkladů rozhodnutí, neboť jediná zpráva o italském azylovém systému, která je součástí správního spisu, dostatečně nepopisuje reálné podmínky, kterým je specificky tato skupina žadatelů (zranitelní žadatelé navrácení do Italské republiky na základě nařízení Dublin III) vystavena, ačkoliv takové zprávy existují a jsou žalovanému dostupné.“

[44] Vykazovala-li rozhodnutí Ministerstva vnitra o přemístění stěžovatelů již v době rozhodování žalované o opakovaném prodloužení jejich zajištění takto závažné deficity (byť v té době ještě citované rozsudky krajského soudu nebyly vydány), navíc v situaci, kdy žalovaná věděla v době rozhodování o nyní posuzovaném prodloužení zajištění stěžovatelů o tom, že stěžovatelka a) je ve velmi pokročilém stádiu těhotenství, přičemž otcem očekávaného potomka má být, dle své výpovědi, stěžovatel b) jakožto manžel stěžovatelky a), který ji v Evropě doprovází, nebyla žalovaná oprávněna takovou významnou skutečnost ani v rozhodnutích o prodloužení zajištění stěžovatelů zcela ignorovat. Ve správním spisu k zajištění stěžovatelky a) je skutečně založena lékařská zpráva ze dne 27. 1. 2018 o vyšetření stěžovatelky a) na gynekologické ambulanci Masarykovy nemocnice v Ústí nad Labem, jehož výsledkem byl „fyzilogický nález ve 20. týdnu gravidity“ a konstatování, že stěžovatelka a) je schopna pobytu v cele předběžného zadržení. Lékař provádějící dané vyšetření se však v této zprávě nijak nevyjádřil k tomu, zda s postupujícím těhotenstvím bude stěžovatelka a) schopna přemístění, ať již jakoukoli cestou, do Itálie, případně jaká zdravotní rizika mohou být s touto cestou a následným pobytem v Itálii spojena. Žalovaná i v rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatelky a) zmínila pouze sdělení stěžovatelky a) v rámci její výpovědi, podle něhož byla stěžovatelka a) v době své výpovědi zhruba ve 20. týdnu těhotenství (nyní posuzovaná rozhodnutí o opakovaném prodloužení zajištění ovšem byla vydána o 2 měsíce později), cítila se unavená a užívala pouze léky bez předpisu. Zmínku o uskutečněném ambulantním vyšetření stěžovatelky a) ani jakoukoli jinou úvahu o této otázce ani nyní posuzované rozhodnutí žalované neobsahuje. Rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatele b) se o těhotenství jeho manželky, stěžovatelky a), nezmiňuje vůbec.

[45] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v rozhodnutích žalované ve věci prodloužení zajištění stěžovatelky a) i jejího manžela, stěžovatele b), chybí alespoň velmi stručná úvaha

o tom, zda je v rámci doby, kterou žalovaná tehdy předpokládala pro realizaci přemístění, kdy zajištění bylo prodlouženo o 40 dnů (tehdy nebylo ještě zřejmé, že zajištění stěžovatelů bude následně ještě jednou prodlouženo), tj. do doby přesahující 8. měsíc těhotenství stěžovatelky a), přemístění stěžovatelů vzhledem k uvedenému stádiu těhotenství stěžovatelky a) a následnému očekávanému narození potomka, ke kterému by v případě předpokládaného přemístění v dané lhůtě mohlo dojít před i po jejich přemístění do Itálie, alespoň potenciálně možné.

[46] Taková úvaha žalované se tedy měla v první řadě zaměřit na otázku, zda je v uvedeném stádiu byt i do té doby fyziologické gravidity stěžovatelky a) možné realizovat cestu stěžovatelky a) do Itálie, a případně, jakým způsobem by k ní z důvodu minimalizace s tím spojených zdravotních rizik mělo dojít. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že v již citovaném rozsudku ze dne 17. 4. 2018, č. j. 4 Azs 73/2017 – 29, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval:

„Evropský azylový systém je vystavěn na zásadě vzájemné důvěry a vyvratitelné domněnce, že každý členský stát je bezpečnou zemí [srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. 12. 2011, C - 411/10 a C - 493/10, ve věci N. S. a dalších, jenž je v zásadě aplikovatelný i za současné právní úpravy]. K tomu Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí ze dne 22. 3. 2016, č. j. 9 Azs 27/2016 – 37, uvedl, že [m]ožnost vyvrácení domněnky nicméně neznamená, že jakékoli porušení základního práva určitým členským státem se automaticky dotýká povinnosti členských států dodržovat pravidla pro určení příslušnosti k posouzení žádosti a že do tohoto určitého státu nelze žadatele přemístit (body 82 až 85). Je tomu tak pouze tehdy, kdy je třeba vážně se obávat, že dochází k systematickým nedostatkům azylového řízení a podmínek příjmu žadatelů v příslušném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení (bod 86).“

Tak tomu může být při závažných excesech, nárazových či naopak dlouhotrvajících nedostacích v azylovém systému či v případě, že s ohledem na konkrétní okolnosti hrozí riziko nelidského či ponižujícího zacházení již samotným přemístěním žadatele. V rozsudku ze dne 16. 2. 2017, C-578/16 PPU - C. K. a další, Soudní dvůr zdůraznil, že s absolutní povahou zákazu nelidského a ponižujícího zacházení je neslučitelné, aby členské státy mohly odhlédnout od skutečného a prokázaného rizika nelidského či ponižujícího zacházení žadatele o azyl pod záminkou, že nevyplyvá ze systémového nedostatku v příslušném členském státě. Připustil, že i přemístění žadatele o azyl, jehož zdravotní stav je obzvláště závažný, může pro něj samo o sobě s sebou nést skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv EU, a to bez ohledu na kvalitu přijetí a péči dostupnou v členském státě příslušném pro posouzení jeho žádosti. Zdůraznil, že takový výklad „plně respektuje zásadu vzájemné důvěry, jelikož se zdaleka nedotýká existence domněnky respektování základních práv každým členským státem, a zajišťuje, že výjimečné situace budou členskými státy řádně zohledněny. Ostatně pokud by členský stát provedl přemístění žadatele o azyl za takových okolností, nelidské či ponižující zacházení, které by z toho vyplývalo, by nebylo přímo nebo nepřímo přičitatelné orgánům příslušného členského státu, ale pouze prvně uvedenému členskému státu.“

[47] Z citované judikatury tedy vyplývá, že orgány členských států jsou povinny zabývat se nejen existencí systémových nedostatků azylového řízení či podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, ale musí si rovněž všimnat

pokračování

případných individuálních rizik ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 16. 2. 2017, C-578/16 PPU, *C. K. a další*, ECLI:EU:C:2017:127, kdy by vzhledem k okolnostem případu již samo přemístění představovalo riziko nelidského či ponižujícího zacházení. Opět samozřejmě i zde platí, že těžiště i tohoto posuzování v odůvodněných případech musí ležet v dublinském řízení vedeném Ministerstvem vnitra, nikoliv v řízení o zajištění či o jeho prodloužení. I přesto však, vzhledem k pokročilému stádiu těhotenství stěžovatelky a), měla být v rozhodnutích žalované o prodloužení zajištění obou stěžovatelů obsažena alespoň stručná úvaha o tom, zda je vykonání cesty z České republiky do Itálie u stěžovatelky a) a jejího manžela, stěžovatele b), alespoň potenciálně možné.

[48] Je jistě pravdou, že ani těhotenství stěžovatelky a) neodradilo stěžovatele od toho, aby opustili azylové středisko v Itálii a podnikli cestu po Evropě autobusem a vlakem s cílem dostat se do Německa, přičemž byli policií zadrženi na území ČR. Tato skutečnost však ještě sama o sobě nevylučuje možná zdravotní rizika, jež by mohla být spojena s cestou stěžovatelky a) zpět do Itálie, zvláště za situace, kdy by tato cesta měla být realizována zhruba o tři měsíce později.

[49] Pokud by žalovaná dospěla k závěru, že samotné přemístění stěžovatelů do Itálie je alespoň potenciálně možné, měla se alespoň stručně, nad rámec výše citované obecné úvahy o možných systémových nedostatcích italského azylového systému, dále věnovat alespoň předběžnému posouzení, zda i ve světle rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Tarakhel*, i výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu na tento rozsudek navazující, případné systémové nedostatky zejména v podmínkách přijetí stěžovatelky a) v Itálii a jejího manžela, stěžovatele b), s přihlédnutím k jejímu těhotenství, očekávanému porodu a nutnosti následné péče o novorozeného potomka obou stěžovatelů, nebrání jejich navrácení do této země, zda by tedy případná zdravotní a jiná rizika s tím spojená (včetně např. rizika rozdělení této rodiny) nedosahovala intenzity porušení zákazu nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU, resp. čl. 3 Úmluvy.

[50] Je pravdou, že stěžovatelé před svým odchodem z Itálie pobývali v tamním azylovém středisku a že o podmínkách tam panujících toho mnoho ve svých výpovědích před žalovanou nesdělili. Stěžovatelka a) uvedla, že se svým manželem, stěžovatelem b), setkala v táboře pro uprchlíky Eden ve městě Campobasso, kde žili společně. V tomto ohledu byla ovšem její výpověď rozporná s výpovědí jejího manžela, stěžovatele b), resp. vyžadovala bližší vysvětlení, neboť stěžovatel b) sice rovněž uváděl, že se svou manželkou, stěžovatelkou a), v Itálii setkal a že tam spolu asi měsíc bydleli, vzápětí však dodal, že se vídali, neboť tábory nebyly daleko od sebe, ale že nebylo možné, aby se manželé k sobě přestěhovali. Přitom s ohledem na, v době rozhodování žalované očekávané, narození potomka bylo třeba vzít v úvahu, že právě záruky zachování celistvosti rodiny považoval velký senát ESLP ve věci *Tarakhel* za základní podmínku toho, aby bylo možné danou rodinu přemístit do Itálie. Dále pak z výpovědi stěžovatelů, konkrétně stěžovatelky a) vyplynulo již jen to, že stěžovatelka a) dostávala jako žadatel o mezinárodní ochranu v Itálii dávku 10 EUR na den a že podle jejího názoru nejsou v Itálii dobré podmínky pro uprchlíky.

[51] Právě tato neúplnost a obecnost výpovědi stěžovatelů, stejně jako zmiňované nejasnosti ohledně možnosti jejich společného soužití v azylovém středisku v Itálii měly za daných okolností, tedy při vědomí těhotenství stěžovatelky a) a očekávaného narození

dítěte stěžovatelů, vést žalovanou k tomu, aby vhodnými otázkami zjistila o podmínkách jejich přijetí v Itálii více informací a s nimi se pak následně ve svém rozhodnutí alespoň stručně vypořádala. Zároveň bylo vhodné věnovat alespoň minimální pozornost otázce, o nichž sami stěžovatelé patrně povědomí ani mít nemohli, totiž jak je v Itálii zacházeno z hlediska podmínek přijetí, ale i samotného azylového řízení s navracenými žadateli, kteří, tak jako stěžovatelé, nevyčkali rozhodnutí o svých žádostech o mezinárodní ochranu a Itálii opustili. Této otázce se podrobně věnoval Krajský soud v Praze v citovaném rozsudku, a to mj. na základě zprávy AIDA o italském azylovém systému, kterou argumentovali rovněž stěžovatelé v nyní posuzované kasační stížnosti. Nicméně již jen zmiňovaná informace OAMP Ministerstva vnitra ze dne 2. 12. 2016, *„Itálie – Azylový systém: Řízení o mezinárodní ochraně, azylová střediska, dublinský systém, počty žádostí o mezinárodní ochranu“*, z níž žalovaná údajně vycházela, k této otázce na jedné straně bez bližších podrobností uvádí, že v těchto případech *„se postup italských úřadů odvíjí od stavu původního řízení“*, na druhé straně na jiném místě táž zpráva konstatuje, že pokud *„žadatel opustí přijímací středisko bez vysvětlení (...), je řízení o jeho žádosti zastaveno. O obnovení může požádat ve lhůtě 12 měsíců, ale případná další žádost je považována za opakovanou žádost“*.

[52] V uvedeném rozsahu shledal Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelů týkající se nedostatečné úvahy žalované ohledně možných systémových nedostatků italského azylového systému a možnosti faktického přemístění stěžovatelky a), vzhledem k pokročilému stádiu těhotenství, i jí doprovázejícího manžela, stěžovatele b), do Itálie a nedostatečného zjištění skutkového stavu k těmto otázkám, důvodnými. Rovněž krajský soud postupoval při posouzení této otázky nesprávně, pokud se spokojil s nedostatečnou úvahou žalované a zároveň odmítl k dané otázce doplnit dokazování, přinejmenším o zprávu Švýcarské rady pro uprchlíky ze srpna 2016 k přijímacím podmínkám v Itálii, již citovali ve své žalobě stěžovatelé.

[53] Vzhledem k tomu, že pro tyto nedostatky je v každém případě třeba napadený rozsudek krajského soudu i žalobou napadená rozhodnutí žalované zrušit a zároveň je zřejmé, že v řízeních ve věcech zajištění stěžovatelů, resp. prodloužení jejich zajištění, již nelze pokračovat, ani nelze stěžovatele za stejným účelem (přemístění do Itálie) znovu zajistit, věnoval se Nejvyšší správní soud zbývajícím stížným námitkám ohledně nedostatečného posouzení alternativ k zajištění stěžovatelů již jen stručně.

[54] Soud přitom neshledal uvedenou námitku důvodnou, neboť má za to, že žalovaná i krajský soud posoudily otázku, zda stěžovatelům namísto prodloužení zajištění bylo možné uložit některé ze zvláštních opatření za účelem vycestování dle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, dostatečně. Ve věci skutečně nebylo pochyb o tom, že stěžovatelé byli zajištěni na cestě do SRN, a to nedaleko německých hranic a ve svých vyjádřeních potvrdili, že budou-li propuštěni ze zajištění, budou pokračovat v této cestě. Nebezpečí útěku ve smyslu čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III ve spojení s čl. 2 písm. n) téhož nařízení a § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců tedy bylo dáno. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovateli v tom, že by skutečnost, že podali návrh na přiznání odkladného účinku jejich žalobám proti rozhodnutím Ministerstva vnitra o jejich přemístění do Itálie, jakkoli prokazovala, že stěžovatelé měli v úmyslu spolupracovat se správními orgány. Ze správního spisu nevyplývá nic, co by svědčilo o změně postoje stěžovatelů v daném ohledu, a nebezpečí útěku stěžovatelů bez dalšího nevylučovalo ani

pokračování

pokročilé stádium těhotenství stěžovatelky a). To ovšem na druhou stranu ještě nebránilo možnosti využití zvláštních opatření právě za účelem zvýšené kontroly stěžovatelů v době jejich pobytu na území ČR. Podstatné však je, že stěžovatelům skutečně nebylo možné uložit zvláštní opatření za účelem vycestování za situace, kdy na území ČR nikoho neznali, nemohli si zde zařídit ubytování a ani neměli dostatek finančních prostředků na ubytování a na zajištění si dalších základních životních potřeb či na složení finanční záruky.

IV.

Závěr a náklady řízení

[55] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první, dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu i obě rozhodnutí žalované (výroky I. a II.).

[56] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že se žalované věci vrací k dalšímu řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 - 34, publ. pod č. 2757/2013 Sb. NSS, totiž platí, že „*po zrušení rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele je nutno na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění prvním úkonem v řízení. Je-li tedy tento úkon ve formě rozhodnutí zrušen, neznamená to současně, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Naopak to z povahy věci, která je značně specifická a vyžaduje urychlené vyřízení, znamená ukončení řízení před správním orgánem, aniž by se tím jakkoli zasahovalo do jeho pravomoci, která byla vyčerpána vydáním původního rozhodnutí*“.

[57] Jak již bylo konstatováno, jelikož i v této věci Nejvyšší správní soud zrušil obě rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatelů za účelem jejich přemístění dle nařízení Dublin III a zároveň stěžovatelé byli již ze zajištění propuštěni, neexistuje dále řízení, v němž by mělo a mohlo být pokračováno. Proto nebylo možné věci žalované vrátit k dalšímu řízení.

[58] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení tak tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelé byli na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšní. Z obsahu soudních spisů je však patrné, že jim žádné náklady nevznikly, neboť od soudního poplatku byli ze zákona osvobozeni, v řízení o žalobě je zastupovala Organizace pro pomoc uprchlíkům a v řízení o kasační stížnosti jim byla soudem ustanovena zástupkyně z řad advokátů. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že stěžovatelům náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III.).

[59] Jak již bylo konstatováno, v řízení o žalobě byli stěžovatelé zastoupeni Organizací pro pomoc uprchlíkům, která právo na odměnu za zastupování nemá, neboť nevykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů ve smyslu § 35 odst. 2 s. ř. s. Pokud jde o advokátku, Mgr. Gabrielou Kopuleťou, ustanovenou stěžovatelům usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2018, č. j. 5 Azs 198/2018 – 34, v řízení o kasační stížnosti, podle § 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s. hradí zástupci stěžovatele, který byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ze spisu Nejvyššího správního soudu však není patrné, že by ustanovená advokátka učinila jménem stěžovatelů v řízení jakýkoli úkon právní služby, Nejvyšší správní soud jí proto odměnu ani náhradu hotových výdajů nepřiznal (výrok IV.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. ledna 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu