



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 1. 3. 2018, č. j. 42 A 9/2018 – 33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 3. 2018, č. j. 42 A 9/2018 – 33, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, 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, **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] 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 (přepracované 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 v nyní posuzované věci, zamítl.

[2] Ze správního spisu dále vyplývá, že 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 je vedena Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 Azs 198/2018.

[5] Z pokračování správního spisu, který Nejvyšší správní soud obdržel od žalované ve věci sp. zn. 5 Azs 198/2018, 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 X 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. 62 A 118/2018 – 44, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze

pokračování

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 1. 3. 2018, č. j. 42 A 9/2018 – 33, ve věci rozhodnutí o prvotním 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 připomněl povahu samotného řízení o zajištění, které je z časového hlediska velmi krátké, neboť žalovaná o případném zajištění cizince musí rozhodnout do 48 hodin od jeho prvotního omezení na svobodu. V takové situaci nelze po žalované spravedlivě žádat, aby otázku existence systémových nedostatků vyřešila zevrubně a detailně.

[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] K námitce žalobců, podle níž nebylo přihlédnuto ke skutečnosti, že žalobkyně a) je zranitelnou osobou, neboť byla v době zajištění ve 20. týdnu 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*, neboť v řízení o zajištění, ve kterém je rozhodnutí o zajištění prvním úkonem v řízení, není na rozsáhlé dokazování prostor (§ 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Krajský soud tedy shledal odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí ve vztahu k možným překážkám ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce 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.

[10] 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.

pokračování

[11] 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

[12] 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.

[13] Krajský soud dle stěžovatelů nesprávně vypořádal jejich žalobní námitku, podle níž se žalovaná 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 konstatování žalované, vyjádřené v jediném odstavci, by dle názoru stěžovatelů bylo možné považovat za dostatečné, pokud by stěžovatelé nebyli zranitelnými osobami, které vyžadují zcela konkrétní, individuální posouzení. Tomuto požadavku stručné a obecné odůvodnění žalované neodpovídá, žalovaná v tomto ohledu dle stěžovatelů postupovala v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, jakož i s § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, neboť si dle stěžovatelů neopatřila k posouzení dané otázky dostatečné podklady.

[14] Stěžovatelé v této souvislosti poukazují na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ze dne 4. 11. 2014 ve věci *Tarakhel proti Švýcarsku*, stížnost č. 29217/12, který se sice týká odlišného skutkového stavu (do Itálie měla být přemístěna rodina s malými dětmi), nicméně stěžovatelé poukazují na to, že v této věci velký senát ESLP, na podkladě své předchozí judikatury, jakož i judikatury Soudního dvora EU k uplatňování dublinského systému, formuloval některé obecnější závěry, zejména konstatoval, že domněnka, podle níž státy participující na dublinském systému dodržují základní práva žadatelů o mezinárodní ochranu vyplývající z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), je vyvratitelná. Pokud osobě, jež má být přemístěna v rámci dublinského systému do jiného státu, hrozí reálné nebezpečí špatného zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy, je povinností předávajícího státu provést důkladné a individuální posouzení její situace. V předcházející věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09, velký senát ESLP zdůraznil, že žadatele o mezinárodní ochranu je třeba považovat za zranitelné osoby, které vyžadují zvláštní ochranu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé nedisponovali žádnými finančními prostředky k obstarání si vlastního ubytování, nebylo možné vyloučit, že v případě přemístění do Itálie by mohli být ponecháni bez materiální pomoci a byli by nuceni žít na ulici (obdobně jako po přemístění do Řecka stěžovatel ve zmiňované věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, v čemž velký senát ESLP shledal porušení čl. 3 Úmluvy).

[15] Pokud se již žalovaná dostatečně nezabývala reálným předpokladem přemístěním žadatelů do Itálie, měla se zabývat alespoň tím, zda je reálně uskutečnitelné přemístění stěžovatelky a) jakožto zranitelné osoby, která byla v době rozhodování žalované ve 20. týdnu těhotenství. Podle stěžovatelů se přemístění realizuje výhradně leteckou cestou, přičemž je *a priori* vyloučeno, aby byla stěžovatelka a) po šestém měsíci těhotenství takto převážena. Přestože bylo těhotenství stěžovatelky a) žalované známo, vůbec ho ve svém

rozhodnutí nerefletovala. Krajský soud ohledně uvedené překážky zdravotního charakteru pouze odkázal na dublinské řízení vedené Ministerstvem vnitra, aniž by se touto otázkou sám zabýval. Tím, že se žalovaná ani krajský soud nezabývaly pokročilým stadiem těhotenství stěžovatelky a), porušily dle stěžovatelů čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

[16] Stěžovatelé mají dále za to, že jejich zajištění bylo nepřiměřené vzhledem k tomu, že k němu existovala dostupná alternativa v podobě jejich přemístění do přijímacího střediska Zastávka u Brna nebo Pobytového střediska Kostelec nad Orlicí, kdy by vyčkali rozhodnutí o přemístění podle nařízení Dublin III. Podle stěžovatelů je taková praxe u jiných cizinců vyčkávajících na rozhodnutí o přemístění známa. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že by tato alternativa nebyla při zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců vůbec dostupná, a opětovně zdůrazňují, že na stěžovatelku a) bylo třeba nahlížet jako na zranitelnou osobu. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová, kam byli stěžovatelé po svém zajištění umístěni, není dle jejich hodnocení vhodné pro pobyt zranitelných osob. Jedná se o zařízení polovězeňského typu, obklopené viditelným plotem a strážné bezpečnostní službou a Policií ČR. Umístění do tohoto zařízení mělo na stěžovatelku a) jednoznačně negativní vliv, čímž došlo k porušení jejího práva na svobodu dle čl. 5 Úmluvy a práva obou stěžovatelů na rodinný život dle čl. 8 Úmluvy.

[17] Konečně stěžovatelé rovněž namítají, že v jejich případě neexistovalo vážné nebezpečí útěku ve smyslu čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III jakožto nezbytná podmínka jejich zajištění. Stěžovatelé se domnívají, že při absenci jakéhokoli dřívějšího porušení zákona ze strany stěžovatelů měla žalovaná přistoupit k využití možnosti dobrovolného vycestování, a nikoliv k zajištění, které je dle čl. 28 nařízení Dublin III až krajním prostředkem. K závěru o vážném nebezpečí útěku neměla žalovaná dle názoru stěžovatelů dostatek informací, to nebylo dáno již jen z toho důvodu, že stěžovatelka a) byla těhotná. Stěžovatelé mají rovněž za to, že jejich zajištění trvalo déle, než bylo nutné, a pokud jde o alternativy k zajištění, odkazují na žalobu.

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

[19] 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 tábore 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 zahrnula do spisového materiálu a ze kterých také při svém předběžném posouzení možného naplnění účelu zajištění - realizace předání stěžovatelů zpět do Itálie - vycházela.

[20] 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

pokračování

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. Vzhledem k uvedenému žalovaná zdůraznila v žádosti o umístění do zařízení pro zajištění cizinců, že se jedná o manželský pár, kde žena je ve 20. týdnu těhotenství, a dále bylo zajištěno jejich umístění do Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové, které je jako jediné v ČR přizpůsobeno k zajišťování žen a rodin s dětmi.

[21] Podle žalované není možné v rozhodnutí o zajištění za účelem předání stěžovatelů v rámci dublinského nařízení stanovit stát, který je zodpovědný za vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu stěžovatelů ani stanovit podmínky pro případné přijetí zpět. Takové podmínky je možné za ČR stanovit až při žádosti o přijetí zpět, což však činí OAMP Ministerstva vnitra jako správní orgán vedoucí dublinské řízení o předání a vydávající rozhodnutí o přemístění do příslušného členského státu odpovědného za posouzení žádosti cizince o mezinárodní ochranu. Taktéž 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.

[22] Své tvrzení o nemožnosti přemístění do příslušného státu EU stěžovatelé dle žalované dále opírají pouze o těhotenství stěžovatelky a) a nemožnost cestovat leteckou cestou. Byť letecké transporty jsou v rámci dublinského řízení upřednostňovány, není v žádném případě vyloučena jiná alternativa cestování. Tedy dle názoru žalované nebylo navrácení stěžovatelů v rámci dublinského řízení zpět do Itálie v žádném případě vyloučeno pouze pro těhotenství stěžovatelky a).

[23] 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.

[24] Žalovaná dle svého vyjádření v žádném případě nedisponuje pravomocí umístit stěžovatele do jakéhokoli střediska zmíněného v kasační stížnosti, tedy nejedná se o alternativu zajištění dle zákona o pobytu cizinců. Žalovaná měla za to, že zajištění stěžovatelů bylo zcela přiměřené okolnostem daného případu a neexistovala reálná možnost uložení mírnějšího opatření, neboť jejím uložением by bylo fakticky zmařeno naplnění účelu nařízení Dublin III, tedy předání stěžovatelů zpět do Itálie.

[25] Žalovaná zdůrazňuje, že již z Itálie stěžovatelé nelegálně vycestovali, aniž by vyčkali konečného rozhodnutí o jejich žádostech o mezinárodní ochranu. Hodlali se za každou cenu dostat do SRN, a jednoznačně shodně prohlásili, že budou-li propuštěni ze zajištění, bezprostředně vycestují do SRN. Ve své podstatě tak stěžovatelé podle názoru žalované naplnili hned několik alternativ vážného nebezpečí útěku dle § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

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

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] 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.).

[28] 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.

[29] 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“.

[30] 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).

[31] K otázce, do jaké míry se má již správní orgán rozhodující o 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

pokračování

– 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 nějž 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.“

[32] 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 nesushlasí 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 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 „hršníka“ 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).“*

[33] 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.“

[34] 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.“

[35] V nyní posuzovaných věcech se žalovaná v každém případě otázkou případných systémových nedostatků v italském azylovém systému 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 28. 1. 2018, č. j. KRPU-22152-20/ČJ-2018-040022-DB-ZZ, ve věci 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 z 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 – strava, ubytování...“

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

pokračování

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 žádostí o udělení mezinárodní ochrany, v daném případě na území Itálie.

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 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.“

[36] Obdobně se žalovaná vyjádřila i v rozhodnutí ze dne 28. 1. 2018, č. j. KRPU-22154-20/ČJ-2018-040022-ZZ-DB, ve věci zajištění stěžovatele b). Je pravdou, že citovaná úvaha žalované se nese ve velmi 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*“, avšak ve svých žalobou napadených rozhodnutích tento (v době jejího rozhodování již více než rok starý) podklad vůbec nezmínila, není tedy zřejmé, zda vůbec, případně jakým způsobem ho ve svém, výše citovaném, hodnocení 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.

[37] I přes uvedenou kritiku citovaného vyjádření žalované k otázce možných systémových nedostatků italského azylového systému je možné v obecné rovině souhlasit

s krajským soudem, že žalovaná ve velmi omezeném časovém rámci, který má k dispozici pro vydání svého prvotního rozhodnutí o zajištění, zkoumá uvedené překážky jen v rozsahu, zda není účel zajištění, tedy přemístění žadatele do příslušného členského státu, *a priori* vyloučen, přičemž těžiště v nezbytných případech mnohem detailnějšího zkoumání této otázky, včetně příslušného dokazování, musí být až v navazujícím dublinském řízení vedeném Ministerstvem vnitra, které posuzuje danou otázku, s výhradou soudního přezkoumání, s konečnou platností. I sami stěžovatelé v kasační stížnosti připouštějí, že pokud by nebyli zranitelnými osobami, byla by výše uvedená úvaha žalované, přes veškeré své nedostatky, ještě dostačující. S tím Nejvyšší správní soud souhlasí, neboť skutečně, v obecné rovině, přemístění žadatele do Itálie na základě nařízení Dublin III bez dalšího vyloučeno není.

[38] Na druhou stranu musí Nejvyšší správní soud přisvědčit stěžovatelům, že v situaci, kdy žalovaná věděla v době rozhodování o zajištění stěžovatelů o tom, že stěžovatelka a) je zhruba ve 20. týdnu 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 v rozhodnutích o 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 „*fyziologický 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 v rozhodnutí o zajištění stěžovatelky a) zmínila pouze sdělení stěžovatelky a) v rámci její výpovědi, podle něhož byla stěžovatelka a) v té době zhruba ve 20. týdnu těhotenství, cítila se unavená a užívala pouze léky bez předpisu. Zmínku o uskutečněném ambulantním vyšetření stěžovatelky a) ani jakoukoli jinou úvahu o této otázce rozhodnutí žalované neobsahuje. Rozhodnutí o zajištění stěžovatele b) se o těhotenství jeho manželky, stěžovatelky a), nezmiňuje vůbec.

[39] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v rozhodnutí žalované ve věci 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, tedy do 30 dnů od okamžiku omezení osobní svobody (tehdy nebylo ještě zřejmé, že zajištění stěžovatelů bude opakovaně prodlužováno), což znamenalo zhruba do 6. měsíce 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 došlo již během jejich pobytu v Itálii, alespoň potenciálně možné.

[40] 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:

pokračování

„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 brozí 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 nevyplývá 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 nepřímou přičitatelné orgánům příslušného členského státu, ale pouze prvně uvedenému členskému státu.“

[41] 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 všimnout 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 až v následném dublinském řízení vedeném Ministerstvem vnitra, nikoliv v řízení o zajištění, v němž má být rozhodnutí o zajištění prvním úkonem správního orgánu. I přesto však, vzhledem k poměrně pokročilému stádiu těhotenství stěžovatelky a), měla být v rozhodnutích žalované o zajištění obou stěžovatelů obsažena alespoň stručná, předběžná úvaha o tom, zda je vykonání cesty z České republiky do Itálie u stěžovatelky a) a jejího manžela, stěžovatele b), alespoň potenciálně možné.

[42] Lze přitom přisvědčit krajskému soudu, že samotné toto přemístění lze provést i jinou než leteckou cestou, nicméně žalovaná žádnou úvahu na dané téma vůbec neprovedla, resp. v rozhodnutích o zajištění stěžovatelů ji nevyjádřila, naopak, např. v rozhodnutí o zajištění stěžovatelky a), v rámci úvahy o nezbytné době zajištění, hovořila

o „zajištění letenky pro návrat prostřednictvím letecké společnosti“, jakoby si tedy uvedený aspekt vůbec neuvědomovala. Je jistě též 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 měsíc později.

[43] Pokud by žalovaná dospěla k závěru, že samotné přemístění stěžovatelů do Itálie je alespoň potenciálně možné, měla se alespoň stručně, nad rámec výše citované velmi obecné úvahy o možných systémových nedostatcích italského azylového systému, dále věnovat 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.

[44] 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.

[45] 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. 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*“ k této otázce na jedné straně bez bližších podrobností

pokračování

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*“.

[46] 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.

[47] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že, jak vyplývá z již zmiňovaných 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, obdobným, obecným a nedostačujícím způsobem jako žalovaná se následně s otázkou systémových nedostatků italského azylového systému vypořádalo 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, o přemístění stěžovatelů, 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, shledal úvahy Ministerstva vnitra na dané téma zcela nedostatečnými a pro tento nedostatek také obě rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení. Ani následně, po vydání nyní posuzovaných rozhodnutí žalované o zajištění, tedy nebyly v dublinském řízení výše zmiňované nedostatky rozhodnutí žalované odstraněny.

[48] 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 již nelze pokračovat, ani nelze stěžovatele za stejným účelem (přemístění do Itálie) znovu zajistit, věnoval by se Nejvyšší správní soud dalším stížním námitkám již jen velmi stručně, pokud by je ovšem v nyní posuzované věci navíc neshledal nepřípustnými.

[49] Námitku, podle níž v případě stěžovatelů neexistovalo vážné nebezpečí útěku ve smyslu čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III jakožto nutná podmínka jejich zajištění, totiž stěžovatelé neuplatnili v žalobě, resp. v řízení před krajským soudem, krajský soud se tedy nemohl touto námitkou zabývat a jedná se tudíž dle § 104 odst. 4 s. ř. s. o kasační námitku nepřípustnou. Totéž je nutno konstatovat o námitce, podle níž k zajištění stěžovatelů v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová existovala dostupná alternativa v podobě jejich přemístění do přijímacího střediska Zastávka u Brna nebo Pobytového střediska Kostelec nad Orlicí, a dále o zcela obecně formulované námitce, podle níž zajištění stěžovatelů trvalo déle, než bylo nutné. Ani tyto námitky stěžovatelé v žalobě, resp. v řízení před krajským soudem neuplatnili. Naopak ohledně námitky týkající se údajně nedostatečného posouzení alternativ k zajištění ve smyslu § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců stěžovatelé v kasační stížnosti pouze odkázali na formulaci této námitky v žalobě, aniž by v kasační stížnosti jakkoli reagovali na to, jak se s touto námitkou vypořádal krajský soud

(viz výše). Přípustné důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s. však musí vždy směřovat primárně proti kasační stížnosti napadenému rozhodnutí krajskému soudu. Vzhledem k uvedeným skutečnostem nelze danou námitku pod žádný z těchto přípustných důvodů podřadit, opírá se tedy o jiné důvody než ty, které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., a z toho důvodu je tato námitka dle § 104 odst. 4 s. ř. s. rovněž nepřipustná.

IV.

Závěr a náklady řízení

[50] 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.).

[51] 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“*.

[52] Jak již bylo konstatováno, jelikož i v této věci Nejvyšší správní soud zrušil obě rozhodnutí o zajištění stěžovatelů za účelem jejich přemístění dle nařízení Dublin III, která jsou prvním úkonem v řízení (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.

[53] 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.).

pokračování

[54] 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 9. 4. 2018, č. j. 5 Azs 114/2018 – 31, 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 **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. ledna 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu