



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) K. M., b) nezl. R. K., c) nezl. D. K. d) nezl. H. K., e) nezl. R. K.** zast. Mgr. Gabrielou Kopuleťou, advokátkou se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 2. 2018, čj. KRPP-28181-3/ČJ-2018-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 3. 2018, čj. 17 A 47/2018-33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 3. 2018, čj. 17 A 47/2018-33, a rozhodnutí Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje ze dne 18. 2. 2018, čj. KRPP-28181-3/ČJ-2018-030022, **se ruší**.
- II. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení **ne příznává**.
- III. Žalovaná **ne má** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobců Mgr. Gabriele Kopuleté, advokátce, **se příznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **12 700 Kč**, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná shora specifikovaným rozhodnutím podle § 129 odst. 1 v návaznosti na § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zajistila žalobkyni a) za účelem předání do Rumunska podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského

státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“). Doba zajištění byla stanovena podle § 129 odst. 6 zákona o pobytu cizinců na 86 dní od okamžiku omezení osobní svobody. Ostatní žalobci byli s žalobkyní a) ubytováni v zařízení pro zajištění cizinců podle § 140 zákona o pobytu cizinců.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalované krajský soud zamítl. Shledal, že v souzeném případě bylo možné zajistit rodinu s nezletilými dětmi; správní orgán bral v potaz věk nezletilých a jejich zranitelnost; zajištění ani jeho délka nebyla v rozporu s nejlepším zájmem dětí ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte; s přihlédnutím k okolnostem případu nebyla k dispozici alternativní opatření. Doba zajištění žalobkyně a) byla přiměřená a v souladu s právními předpisy. Ve správním rozhodnutí nechybí úsudek o proveditelnosti předání žalobců do Rumunska, toto rozhodnutí je zákonné a přezkoumatelné.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli v záhlaví označený rozsudek kasační stížností.

[4] Stěžovatelé namítli, že krajský soud nesprávně posoudil otázku stanovení délky zajištění za účelem jejich předání do Rumunska, otázku součtu lhůt uvedených v nařízení Dublin III a existence systémových nedostatků rumunského azylového systému.

[5] Povinnosti zabývat se reálným předpokladem pro navrácení či přemístění do příslušného státu EU se správní orgán věnoval pouze stručně v jediném odstavci, to nebylo pro závěr o neexistenci systémových nedostatků v rumunském azylovém systému dostatečné. Stěžovatelé odkázali na rozsudek německého soudu v Düsseldorfu ve věci 8L5135/17.A týkající se syrské ženy a jejích tří malých dětí, v jejichž případě bylo zrušeno rozhodnutí správních orgánů o přemístění do Rumunska, kde požádali o azyl.

[6] Krajský soud zdůraznil zásadu vzájemné důvěry členských států. Stěžovatelé však upozornili na nezbytnost individuálního posouzení možnosti předání osoby na základě nařízení Dublin III s ohledem na závazky plynoucí z čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv v případě zvláště zranitelných skupin žadatelů i nad rámec otázky existence systémových nedostatků. Proto nestačí vyjít z domněnky, že Rumunsko je právním státem respektujícím mezinárodněprávní závazky plynoucí mj. z členství v EU.

[7] Žalovaná stanovila dobu zajištění na 86 dnů tak, že sečetla lhůty uvedené v nařízení Dublin III (30 + 14 + 42 dní). S uvedeným souvisí též právo na pravidelný soudní přezkum trvání důvodů zajištění podle čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, který může být prováděn soudy automaticky či musí být cizinci umožněno jej iniciovat v rozumných intervalech. Z rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva, Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu plyne, že doba pravidelného soudního přezkumu by měla být přibližně každých 30 dnů. Krajský soud konstatoval, že se možností soudního přezkumu žalovaná zabývala a poukázala na možnost podání žaloby proti rozhodnutí o zajištění a žádosti o propuštění ze zajištění. Podle stěžovatelů se jím však žalovaná dostatečně nezabývala a zajistila stěžovatele na nejdelší možnou dobu, která

pokračování

nerespektuje imperativ co nejmenšího zásahu do osobní svobody zajišťovaných osob. Požadavek na zajištění na co nejkratší dobu je vyjádřen v čl. 28 nařízení Dublin III a vyplývá rovněž z čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

[8] Stěžovatelé namítli, že krajský soud nezvážil nejlepší zájem nezletilých dětí v návaznosti na délku zajištění, ale pouze poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Azs 11/2015 a s jeho závěry polemizoval. Jsou přesvědčení, že žalovaná při stanovení délky zajištění přihlížela pouze k zohlednění zákona o pobytu cizinců, nikoli však k věku a zranitelnosti stěžovatelů b) až e), přičemž podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je právě tento požadavek brán na zřetel na prvním místě. Samotný fakt, že nezletilí stěžovatelé nebyli odloučeni od rodiny, nezabývá správní orgány povinnosti chránit je. Délka zajištění stěžovatelů byla dvanáctinásobná oproti akceptované délce v rozsudcích Evropského soudu pro lidská práva a představuje jednoznačné porušení práv chráněných čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv ve vztahu k nezletilým stěžovatelům; z tohoto důvodu je nezákonná.

[9] Podle stěžovatelů byla též nedostatečně posouzena možnost uložení zvláštních opatření. V této souvislosti odkázali na rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 1 A 29/2018-30 a 4 A 27/2018, oba ze dne 27. 4. 2018.

[10] K možnosti umístování zajišťovaných cizinců spolu s dětmi do zařízení pro zajištění cizinců se několikrát vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva (viz rozsudek ze dne 19. 1. 2010 ve věci *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii*, stížnost č. 41442/07 či ze dne 19. 1. 2012 ve věci *Popov proti Francii*, stížnost č. 39472/07 a č. 39474/07). Zákonnost umístění *a priori* nevyloučil, avšak přípustnost takového opatření odvozoval mimo jiné od vhodnosti podmínek panujících v zařízení. Pozornost věnoval celkové atmosféře v zařízení a tomu, zda v něm probíhají aktivity pro děti (viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2015, čj. 1 Azs 39/2015-56).

[11] V nejnovějších rozsudcích Evropský soud pro lidská práva posuzuje současně tři rozhodující faktory: věk dětí, způsobilost místa pro pobyt dětí a délku zajištění. Rozhodujícím faktorem pro závěry o porušení čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv byla délka zajištění. V projednávaných případech (rozsudky ze dne 12. 7. 2016 ve věci *A. B. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 11593/12; ze dne 12. 7. 2016, ve věci *A. M. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 24587/12; ze dne 12. 7. 2016, ve věci *R. C. a V. C. proti Francii*, stížnost č. 76491/14; ze dne 12. 7. 2016, ve věci *R. K. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 68264/14; ze dne 12. 7. 2017, ve věci *R. M. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 33201/14) s výjimkou jednoho nepřesáhla doba zajištění deset dnů. Z rozsudku *R. M. a ostatní proti Francii* lze navíc dovodit, že „krátká doba“, která by mohla ve světle čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv obstát, by byla 5 dnů, pokud by se vnitrostátní orgány aktivně snažily realizovat vyhoštění. K těmto rozsudkům krajský soud pouze uvedl, že skutkové okolnosti jsou výrazně odlišné a bylo potřeba se řídit § 125 zákona o pobytu cizinců.

[12] Tvrzení žalované, že postupovala v souladu s § 140 zákona o pobytu cizinců, neboť nezletilé stěžovatele pouze umístila společně s jejich matkou do zařízení pro zajištění cizinců, stěžovatelé rozporují poukazem na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *R. K. a ostatní proti Francii*. V uvedeném případě byli zajištěni pouze rodiče a

nezletilá dcera je jen „doprovázela“. Podle Evropského soudu pro lidská práva je situace dětí niterně spjata se situací rodičů. Jsou-li rodiče zajištěni v zařízení pro zajištění cizinců, jsou jejich děti *de facto* zbaveny svobody. Soulad s čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv nastane jen tehdy, prokážou-li vnitrostátní orgány, že k tomuto krajnímu řešení přistoupily až poté, co ověřily, že nebylo možné přijmout opatření méně zasahující do osobní svobody. Na podporu své argumentace stěžovatelé odkazují na Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2017 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, čj. 1 Azs 39/2015-56.

[13] Správní orgány i krajský soud vzaly nezletilé děti v potaz pouze ve vztahu k délce zajištění podle zákona o pobytu cizinců. Ostatní podmínky a okolnosti zajištění nebyly dostatečně posuzovány, a proto je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[14] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[15] Žalovaná pouze odkázala na vyjádření k žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[17] Nejvyšší správní soud k uplatněné námitce nepřezkoumatelnosti konstatuje, že napadený rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Vlastní přezkum rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Namítané nedostatečné posouzení podmínek zajištění nezletilých dětí a možnost uložení zvláštních opatření byly vypořádány krajským soudem na str. 7-8 napadeného rozsudku.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou správnosti závěrů krajského soudu. Nejvyšší správní soud předesílá, že se v podstatě totožnou věcí zabýval již v řízení vedeném pod sp. zn. 9 Azs 167/2018 a v nyní souzené věci neshledal důvody pro odchýlení se od tehdy přijatých závěrů.

[19] Stěžovatelé namítali existenci systémových nedostatků rumunského azylového systému.

[20] V souladu se závěrem uvedeným v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 17. 4. 2018, čj. 4 Azs 73/2017-29, publ. pod č. 3773/2018 Sb. NSS, má správní orgán povinnost otázku systémových nedostatků výslovně v rozhodnutí o zajištění vypořádat i bez námítky pouze tehdy, dospěje-li sám k závěru, že takové nedostatky ve státě, kam má být cizinec následně předán, existují, případně jsou-li o jejich existenci důvodné pochybnosti.

pokračování

[21] Rozšířený senát také zdůraznil, že společný evropský azylový systém byl koncipován na předpokladu, že všechny státy, které se na něm podílejí, dodržují základní práva a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat. Je tedy vystavěn na zásadě vzájemné důvěry a vyvratitelné domněnce, že každý členský stát je bezpečnou zemí. Možnost 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. Pouze závažná porušení ze strany příslušného státu mohou vést k tomu, aby členskému státu, ve kterém byla podána žádost o azyl, bylo zabráněno v přemístění žadatele do prvně uvedeného státu (blíže viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 12. 2011, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/1, *N. S. a další*). Tak tomu může být při závažných excesech, nárazových či naopak dlouhotrvajících nedostatcích v azylovém systému nebo v případě, že s ohledem na konkrétní okolnosti hrozí riziko nelidského či ponižujícího zacházení již samotným přemístěním žadatele.

[22] Rozšířený senát dále uvedl, že bude-li otázka systémových nedostatků v azylovém řízení namítnuta poprvé až v žalobě proti rozhodnutí o zajištění, bude obecně platit, že krajský soud si v takovémto případě nejprve musí učinit úsudek o důvodnosti této námítky. Dospěje-li k závěru, že o existenci systémových nedostatků panují ve vztahu ke konkrétnímu případu důvodné pochybnosti, bude namíste rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů; dospěje-li k závěru, že systémové nedostatky jsou v konkrétním případě skutečně naplněny, rozhodnutí správního orgánu zruší pro nezákonnost.

[23] Z obsahu spisového materiálu Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatelé ve správním řízení žádné námítky ohledně systémových nedostatků azylového řízení v Rumunsku nenamítali, a proto se jimi žalovaná výslovně v rozhodnutí nezabývala. Ani v žalobě stěžovatelé takové námítky neuplatnili, jen obecně namítali, že žalovaná opominula systémové nedostatky v Rumunsku zkoumat. Žádné pochybnosti či dokonce existence takových systémových nedostatků v azylovém řízení v Rumunsku, které by bránily přemístění stěžovatelů do této země, nebyly krajským soudem v řízení zjištěny. Odůvodnění krajského soudu je přezkoumatelné a zcela dostatečné.

[24] Pro úplnost soud dodává, že stěžovatelé v kasační stížnosti nově odkázali na rozsudek soudu v Düsseldorfu, aniž by však tento rozsudek Nejvyššímu správnímu soudu doložili.

[25] V projednávané věci je dále mezi stranami sporné, zda stanovení doby zajištění stěžovatelů na dobu 86 dnů způsobuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[26] Předně je nutno poznamenat, že Nejvyšší správní soud již dříve judikoval (viz rozsudek ze dne 19. 2. 2015, čj. 7 Azs 11/2015-32), že samotné stanovení doby zajištění nad maximální zákonný limit způsobuje nezákonnost správního rozhodnutí.

[27] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 4. 2014, čj. 2 As 115/2013-59, „*Otázka, zda byl stěžovatel v jeho důsledku fakticky zajištěn déle, než zákon připouští, případně po jakou dobu toto nedovolené zajištění trvalo, není rozhodující. Je-li předmětem soudního*

přezkumu posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, pak, i kdyby nežádoucí následek ve formě reálného překročení limitní doby zajištění v individuálním případě nenastal, nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění zakládá již jen fakt, že toto rozhodnutí pro takový nezákonný postup otvíralo prostor.“ Nemusí jít pouze o limit stanovený zákonem o pobytu cizinců. Není proto rozhodné, že stanovení doby zajištění na 86 dní v daném případě neodporuje zákonu o pobytu cizinců. Nařízení Dublin III má v souladu s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. V projednávané věci je nesporné, že stěžovatelé byli zajištěni za účelem jejich předání podle nařízení Dublin III. Stanoví-li tedy toto nařízení maximální délku zajištění, musí ji správní orgán ve svém rozhodnutí respektovat.

[28] Zbývá posoudit, zda nařízení Dublin III ve svém čl. 28 stanoví limity doby zajištění cizince, a zda doba zajištění v délce 86 dnů tyto limity překračuje.

[29] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování, policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i provázeného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.*

[30] Podle § 129 odst. 6 zákona o pobytu cizinců *policie 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.*

[31] Podle čl. 28 odst. 3. nařízení Dublin III *[z]ajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění podle tohoto nařízení. Pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, lhůta pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět nesmí překročit jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Členský stát, který vede řízení v souladu s tímto nařízením, požádá v těchto případech o urychlenou odpověď. Tato odpověď musí být poskytnuta do dvou týdnů od okamžiku obdržení žádosti. Není-li odpověď poskytnuta v této dvoutýdenní lhůtě, má se za to, že bylo žádosti vyhověno, což má za následek vznik povinnosti převzít nebo přijmout dotyčnou osobu zpět, včetně povinnosti zajistit její řádný příjezd. Pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, přemístění této osoby z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí dotčené osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3. V případě, že dožadující členský stát nedodrží lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, nebo pokud se přemístění neuskuteční ve lhůtě šesti týdnů uvedené v třetím pododstavci, nesmí být osoba dále zajištěna. Články 21, 23, 24 a 29 se použijí obdobně.*

[32] Citované ustanovení nestanoví maximální dobu trvání zajištění cizince. Ve svém prvním pododstavci stanoví obecně, že zajištění musí být co nejkratší. Kromě toho však ve

pokračování

svém pododstavci čtvrtém uvádí, že cizinec nesmí být zadržován po marném uplynutí lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, respektive po marném uplynutí lhůty pro realizaci přemístění. Z těchto dvou lhůt tak nařízení *implicitně* činí zároveň maximální doby trvání zajištění. Ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu je pak nutno tyto maximální doby respektovat již v rámci stanovení doby zajištění cizince v rozhodnutí o jeho zajištění. Nepostačuje spoléhání se na to, že správní orgán v případě uplynutí lhůt dostojí své povinnosti podle čl. 28 odst. 3. pododstavce čtvrtého nařízení Dublin III a cizince okamžitě propustí. Jeho pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o zajištění by totiž i v takovém případě mohlo sloužit jako titul k dalšímu omezování osobní svobody cizince. Již samotná potencialita takového stavu, který by byl zjevně v rozporu s čl. 28 nařízení Dublin III, by způsobovala nezákonnost rozhodnutí o zajištění.

[33] Jinými slovy, z čl. 28 odst. 3. nařízení Dublin III plyne, že správní orgán při rozhodování o zajištění cizince za účelem jeho přemístění a při prodlužování doby trvání zajištění musí stanovit dobu trvání zajištění tak, aby v žádném případě nemohl nastat rozpor s pododstavcem čtvrtým uvedeného ustanovení.

[34] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli, že nelze paušálně říci, že by čl. 28 nařízení Dublin III stanovil maximální dobu trvání zajištění určenou jako součet tří lhůt zde uvedených - jednoho měsíce, dvou týdnů a šesti týdnů. Z uvedeného ustanovení je totiž patrné, že přichází v úvahu řada variant, při nichž se celková maximální doba zajištění může značně lišit. Závisí totiž na tom, kdy dožadující členský stát požádá o převzetí nebo přijetí zpět, kdy příslušný členský stát žádosti vyhoví, popř. zda cizinec proti rozhodnutí o přemístění podá opravný prostředek s odkladným účinkem. Kupříkladu, požádal-li by správní orgán o převzetí cizince již po dvou týdnech (nikoliv po měsíci), mohla by šestitýdenní lhůta pro realizaci přemístění uplynout daleko dříve, než činí součet lhůt jednoho měsíce, dvou týdnů a šesti týdnů. Stanovení doby trvání zajištění na dobu odpovídající součtu těchto lhůt by tak umožňovalo omezení osobní svobody cizince přes marné uplynutí lhůty pro realizaci přemístění. Ještě závažnější situaci, která by byla zjevně v rozporu s čl. 28 odst. 3. pododstavcem 4. nařízení Dublin III, by bylo stanovení doby trvání zajištění na dobu odpovídající součtu uvedených tří lhůt a následné nepodání žádosti o převzetí cizince v jednoměsíční lhůtě. Limity doby trvání zajištění se proto musí podle názoru Nejvyššího správního soudu uplatnit samostatně v různých fázích procesu přemístění (srov. rozsudek NSS sp. zn. 7 Azs 11/2015).

[35] Promítne-li se výše uvedené do modelové situace, při rozhodování o zajištění cizince v první fázi procesu přemístění (do podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět) může správní orgán stanovit dobu trvání zajištění maximálně na jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Po podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět pak může rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění tak, aby v případě okamžité odpovědi příslušného státu nemohla být překročena šestitýdenní lhůta pro realizaci přemístění (tedy na maximálně šest týdnů od podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět). V případě, že by příslušný stát neodpověděl obratem (popř. by nastala domněnka souhlasu) a správní orgán by reálně nemohl realizovat přemístění v době, na kterou bylo stanoveno (resp. prodlouženo) zajištění, mohl by následně opět rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění do uplynutí lhůty pro realizaci přemístění (šest týdnů od sdělení souhlasu příslušného státu či nastoupení domněnky takového souhlasu) (srov. rozsudek NSS sp. zn. 7 Azs 11/2015).

[36] Výše provedený výklad zdánlivě klade na správní orgán větší nároky, co se týče frekvence rozhodování o prodlužování doby trvání zajištění. Nejedná se však o nároky nikterak nepřiměřené. Nebude-li proti rozhodnutí o přemístění podán opravný prostředek s odkladným účinkem, lze reálně předpokládat, že správní orgán rozhodne o prodloužení doby trvání zajištění pouze jednou. Není totiž nijak nucen odkládat svou žádost o převzetí nebo přijetí zpět až na konec stanovené jednoměsíční lhůty. Stejně tak ani pro realizaci přemístění není nutné využít celou šestitýdenní lhůtu. Požadavek, aby správní orgán při samotném stanovení doby trvání zajištění respektoval maximální doby stanovené v čl. 28 nařízení Dublin III, tak spíše přispívá k urychlení administrativních kroků směřujících k realizaci přemístění a tím i k naplnění základního požadavku, aby omezení osobní svobody cizince trvalo co nejkratší dobu. Tento požadavek je vyjádřen nejen v samotném čl. 28 nařízení Dublin III, ale vyplývá také například z čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 27. 11. 2008 ve věci *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07 či rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2015, čj. 4 Azs 234/2015-36).

[37] Nejvyšší správní soud považuje i nadále výše uvedené závěry za správné a nevidí důvod, proč by se od nich měl v posuzovaném případě odchýlit. Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatelé požádali o udělení mezinárodní ochrany v Rumunsku a následně byli zadrženi v České republice. Poté bylo rozhodnuto o zajištění stěžovatelů na 86 dní od okamžiku omezení osobní svobody. O zajištění bylo rozhodnuto ve fázi, kdy ještě nebylo požádáno o jejich přijetí zpět do Rumunska. V této fázi však žalovaná mohla stanovit dobu trvání zajištění v souladu s čl. 28 nařízení Dublin III nejvýše na jeden měsíc, neboť ještě nebyla podána žádost Rumunsku o převzetí nebo přijetí stěžovatelů zpět. Žalovaná tudíž v této fázi nemohla předjímat, kdy bude toto rozhodnutí vydáno ani kdy, popř. zda jí bude doručen souhlas Rumunska s přijetím stěžovatelů zpět. Jelikož byla maximální zákonná doba žalovanou překročena, je nutné přezkoumávané rozhodnutí považovat za nezákonné (srov. závěry rozsudku NSS ze dne 10. 4. 2014, čj. 2 As 115/2013-59).

[38] Výše uvedený postup je opřen o ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 Azs 167/2018-72, ze dne 30. 8. 2017, čj. 2 Azs 156/2017-29, ze dne 22. 12. 2015, čj. 4 Azs 234/2015-36, ze dne 10. 4. 2014, čj. 2 As 115/2013-59), výklad předestřený krajským soudem a žalovanou proto nelze přijmout.

[39] Dále se soud zabýval námitkou porušení čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv u nezletilých stěžovatelů.

[40] Je vhodné poznamenat, že rozhodnutím žalované bylo rozhodnuto o zajištění stěžovatelky a), nezletilých stěžovatelů b), c), d), e) se toto rozhodnutí formálně netýkalo. Všichni stěžovatelé však byli účastníky řízení před správními soudy a tak byli i správně označeni v záhlaví napadeného rozsudku. Jak však již dříve v obdobné věci vyslovil Ústavní soud (nález ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14), ačkoli napadeným rozhodnutím správního orgánu byla výslovně zajištěna pouze stěžovatelka a), stejné účinky mělo toto rozhodnutí i na nezletilé stěžovatele b), c), d), e) neboť v jeho důsledku došlo k jejich umístění do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. Jestliže k zajištění nezletilých nebyla ze strany správního orgánu shledána žádná alternativa ve vztahu k pobytovému režimu, neměla zletilá stěžovatelka právo volby a nezletilí byli nuceni sdílet stejný režim jako jejich zletilá matka. Došlo tím tedy *de facto* ke zbavení osobní svobody i stěžovatelů b), c), d), e). Ke stejnému závěru dospěl i Evropský soud pro lidská práva

pokračování

k rozsudcích ve věci *A. B. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2016, stížnost č. 11593/12, ve věci *R. K. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2016, stížnost č. 68264/14, rozsudek ve věci *R. M. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2017, stížnost č. 33201/14.

[41] Na zajištění dětí v imigračním kontextu jsou kladeny ještě přísnější požadavky než u zletilých osob s ohledem na vůdčí princip nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Ta nad rámec výše řečeného požaduje, aby ke zbavení osobní svobody bylo přistoupeno jako ke krajnímu opatření na nejkratší nutnou dobu. Přítomnost dětí v zařízení pro zajištění cizinců bude v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv jen tehdy, pokud vnitrostátní orgány prokáží, že k tomuto krajnímu řešení přistoupily až poté, co s ohledem na konkrétní individuální okolnosti případu ověřily, že jiné opatření, které méně zasahuje do osobní svobody, není možné přijmout (rozsudek ve věci *A. B. a ostatní proti Francii*, rozsudek ve věci *R. K. a ostatní proti Francii*, rozsudek ve věci *R. M. a ostatní proti Francii*). Tento požadavek je obsažen i v čl. 11 přijímací směrnice, na který odkazuje čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III. Podle přijímací směrnice musí dále zajištění nezletilých osob trvat co nejkratší dobu a musí být vyvinuto veškeré úsilí o jejich propuštění a umístění do ubytovacího zařízení vhodného pro nezletilé osoby (viz nález ÚS sp. zn. III. ÚS 3289/14).

[42] Má-li být zásah do práva na rodinný život přípustný, musí mít zákonný podklad, sledovat legitimní účel a být ve vztahu přiměřenosti k danému účelu [nález ze dne 15. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1587/15 (N 214/79 Sb.NU 443); *A. B. a ostatní proti Francii*, citováno výše]. Úmluva o právech dítěte zapovídá svévolný zásah do soukromého života či rodiny.

[43] Není sporu o tom, že vztah mezi stěžovateli lze považovat za rodinný život. Stejně tak nelze mít pochyb o tom, že do rodinného života stěžovatelů bylo v důsledku jejich zajištění zasaženo, přinejmenším se stěžovatelé museli podrobit režimu Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. Při hodnocení nezbytnosti a přiměřenosti zásahu, je nutné zkoumat vyčerpání jiných alternativ k zajištění.

[44] Správní orgán vyloučil v případě stěžovatelů aplikaci alternativy zajištění. Shodný závěr aproboval též krajský soud s tím, že oba detailně v rozhodnutích zhodnotily, proč je Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová vhodné pro nezletilé stěžovatele. Žalovaná na str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí rozepsala podmínky, které v zařízení panují a následně shrnula, že jsou shodné s podmínkami ve střediscích pro žadatele o mezinárodní ochranu. Stěžovatelé neuvádějí, že by se podmínky měly lišit.

[45] Judikatura, na niž stěžovatelé upozornili, se týkala skutkově odlišných situací, totiž rodin s velmi malými dětmi, pro které bylo třeba vytvořit zvláštní podmínky. Nadto umístění malých dětí do zařízení pro zajištění cizinců před několika lety, v době vrcholící migrační krize, zjevně naráželo na tehdejší limity těchto zařízení. Žalovaná i krajský soud podrobně vysvětlily, proč Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová bylo pro stěžovatele b), c), d), e) vhodné z hlediska ochrany nejlepšího zájmu dítěte (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, čj. 10 Azs 316/2018-60).

[46] Ani prostý odkaz na staré stanovisko veřejné ochránkyně práv nemůže nahradit skutková tvrzení stěžovatelů, kteří by vysvětlili, co v daném zařízení vskutku porušilo jejich práva. Ostatně ne všechna pochybení rozvedená ve stanovisku veřejné ochránkyně

práv by nutně měla za důsledek protiprávnost zajištění bytí nejmladšího (šestiletého) stěžovatele [jinak by tomu mohlo být u detence rodin s malými dětmi]. V každém případě není úkolem správních soudů, aby v situaci, kdy stěžovatelé neuplatní žádná konkrétní skutková tvrzení, za stěžovatele vyhledávaly údajná negativa těchto zařízení.

[47] Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová je zařízením, jež primárně slouží k zajištění cizinců pro účely správního vyhoštění. S přítomností dětí, resp. rodin s dětmi, v tomto zařízení se nicméně počítá v zákoně o pobytu cizinců, což se odráží v povinnostech brát ohled na různé věkové kategorie při nabídce kulturního, sportovního a dalšího vyžití či při odděleném umísťování nezletilých. Z informací o konkrétních podmínkách v tomto zařízení (popsány např. v nálezu ÚS sp. zn. III. ÚS 3289/14) lze vypožorovat snahu o reflexi potřeb dětí (vnitřní dětské centrum, venkovní hřiště, výlet dětí mimo zařízení). Podle názoru Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu nelze usuzovat na to, že jsou bez dalšího natolik nevyhovující, že bude pobyt dětí v tomto zařízení vždy představovat špatné zacházení. Je však zřejmé, že celková atmosféra v zajišťovacím zařízení bude zejména s ohledem na nutná bezpečnostní opatření, bez ohledu na snahu přizpůsobit prostředí dětem, nutně velmi odlišná od zařízení, které primárně není určeno ke zbavení osobní svobody.

[48] Nejvyšší správní soud si je vědom aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva rozebírající podmínky zajištění nezletilých osob. Skutkové okolnosti, za něž byla francouzská vláda kritizována, zejména nadměrná hluchnost ve venkovních i vnitřních prostorách, se však značně liší od prostředí lesů poblíž CHKO Kokořínsko, obklopujících Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit tvrzením stěžovatelů, která měla prokazovat naplnění skutkové podstaty mučení nebo podobného nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu jak je formulována v čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a že napadený rozsudek krajského soudu i přezkoumávané rozhodnutí žalované jsou nezákonné. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. proto spolu s napadeným rozsudkem zrušil rovněž přezkoumávané rozhodnutí s tím, že pro tento postup byly dány důvody již v řízení před krajským soudem.

[50] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, čj. 9 As 111/2012 - 34, publ. pod č. 2757/2013 Sb. NSS, v němž soud vyslovil, 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. Ukončení řízení tímto způsobem koresponduje s požadavkem na okamžité propuštění cizince poté, co bylo rozhodnutí o jeho zajištění za účelem správního

pokračování

vyhoštění zrušeno.“ Výše uvedené závěry lze zcela nepochybně přiměřeně použít také na posuzovaný případ. Podle § 129 odst. 1 v návaznosti na § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je v řízení o zajištění cizince prvním úkonem právě vydání rozhodnutí. Po zrušení přezkoumávaného rozhodnutí tudíž neexistuje řízení, v němž by mělo a mohlo být pokračováno.

[51] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci je namíste stěžovatele ze zajištění propustit na základě § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jež stanoví, že *zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno, rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince, o zrušení rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění nebo o zrušení rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.* Takto však již bylo učiněno, neboť podle sdělení žalované byla stěžovatelka a) 30. 4. 2018 ze zajištění propuštěna.

[52] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí žalované podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[53] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaná v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[54] Stěžovatelé měli ve věci úspěch a příslušelo by jim právo na náhradu nákladů řízení. Soud jim ale náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jak v řízení o žalobě, tak i v řízení o kasační stížnosti byli osvobozeni od soudních poplatků. V řízení o žalobě byli zastoupeni Organizací pro pomoc uprchlíkům, která v souladu s § 137 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, nemá právo na odměnu za zastupování. V řízení před Nejvyšším správním soudem jim byla usnesením ze dne 28. 5. 2018, čj. 8 Azs 113/2018-25, ustanovena zástupkyně Mgr. Gabriela Kopuleťá, advokátka se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1. Podle § 35 odst. 10 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát.

[55] Ustanovená zástupkyně učinila v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým bylo písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)] spočívající v sepsání doplnění kasační stížnosti. Soudní praxe při výkladu ustanovení o náhradě nákladů za převzetí a přípravu zastoupení, je-li klientům zástupce ustanoven [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu] vychází z toho, že k přiznání odměny za úkon právní služby spočívající v převzetí věci dojde pouze tehdy, jestliže se uskuteční první porada mezi zástupcem a zastoupeným. Zástupkyně však potvrzení o první poradě nedoložila, proto jí náhrada nákladů řízení za tento úkon nebyla přiznána. Za jeden úkon právní služby zástupkyni stěžovatelů náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Jelikož advokátka zastupuje pět stěžovatelů, náleží ji podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za každou takto zastupovanou osobu odměna snížená o 20 %, tedy v částce 5 x 2 480 Kč.

Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupkyně nepředložila osvědčení o registraci plátkyně DPH, proto jí nemohlo být DPH přiznáno. Zástupkyni stěžovatelů se tedy přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 12 700 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 27. května 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu

v zastoupení
JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu