



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobců: **a) R. E. O., a b) nezl. D. B. H.**, zast. JUDr. Marošem Matiaškem LL.M., advokátem, se sídlem Ověnecká 78/33, Praha 7- Bubeneč, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie kraje Vysočina**, se sídlem Wolkerova 4448/37, Jihlava, proti rozhodnutím žalované ze dne 12. 4. 2019, č. j. KRPJ-43873-14/ČJ-2019-160022, a č. j. KRPJ-43869-14/ČJ-2019-160022, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2019, č. j. 41 A 30/2019 - 35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2019, č. j. 41 A 30/2019 - 35, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 12. 4. 2019, č. j. KRPJ-43873-14/ČJ-2019-160022, a ze dne 12. 4. 2019, č. j. KRPJ-43869-14/ČJ-2019-160022, **se zruší.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobců JUDr. Maroši Matiaškovi, LL.M., advokátovi, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti ve výši 10.520 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaná v záhlaví označenými rozhodnutími (dále jen „napadená rozhodnutí“) zajistila oba žalobce podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o

pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem jejich předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 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“). Dobu zajištění stanovila podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na 30 dnů ode dne okamžiku omezení osobní svobody, tedy od 11. 4. 2019, do 10. 5. 2019. Žalobci byli umístěni do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová.

II.

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobci bránili žalobou u Krajského soudu v Brně, který v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl.

[3] Krajský soud nepřisvědčil žalobním námitkám, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná a zajištění je nezákonné, neboť žalovaná nezohlednila skutečnost, že žalobce b) je nezletilým dítětem a neposoudila jeho nejlepší zájem; neposoudila ani možné alternativy ke zbavení osobní svobody obou žalobců; od počátku chyběl účel zajištění, proto zajištění nebylo možno realizovat; žalovaná v napadených rozhodnutích vůbec nevyjádřila, do jakého státu mají být žalobci předáni; doba zajištění nebyla odůvodněna, ač měla trvat co nejkratší dobu; azylový systém Rumunska vykazuje systémové nedostatky, pro něž nebylo možno předání žalobců uskutečnit.

III.

[4] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhují napadený rozsudek, jakož i obě napadená rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalované k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelé předně namítají, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť krajský soud se dostatečně nezabýval některými námitkami stěžovatelů. Uvedenou výtku stěžovatelé vztahují k otázce posouzení možných alternativ zajištění, zejména pak stěžovatele b) jako nezletilé osoby, stejně jako k otázce, že státem, do něž mají být stěžovatelé předáni, je Rumunsko a v té souvislosti posouzení systémových nedostatků tamního azylového systému ze strany žalované a také k otázce posouzení hrozby vážného nebezpečí útěku ze strany stěžovatelů a zdůvodnění účelu zajištění a doby, po kterou zajištění trvá, která by měla být co nejkratší. Krajský soud také nevypořádal stěžejní žalobní námitku, podle níž se žalovaná nezabývala při svém rozhodování nejlepším zájmem dítěte, ačkoliv stěžovatel b) je nezletilou osobou.

[6] Ve shodě se žalobou stěžovatelé opětovně namítají, že zajištění stěžovatele b) bylo v rozporu s mezinárodními závazky, zejména článkem 3 Úmluvy o právech dítěte, jakož i relevantní evropskou právní úpravou a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále také jako „ESLP“), na niž dále v kasační stížnosti poukazují a z níž také citují. Krajský soud se otázky nejlepšího zájmu dítěte věnoval jen okrajově a žalovaná v napadeném rozhodnutí vůbec. Uvedená judikatura však podle stěžovatelů klade důraz na to, aby zajištění nezletilých dětí bylo pouze krajním řešením a přistoupilo se k němu až poté, co bude ověřeno, že jiné opatření, které do osobní svobody nezletilého zasahuje

pokračování

méně, není možné přijmout. Nejlepší zájem dítěte má být podle stěžovatelů prvořadým východiskem, nikoli podpůrným argumentem.

[7] Stěžovatelé zdůrazňují, že pochází z oblasti Sengal na severu Iráku, kde v minulosti probíhaly boje s Islámským státem. Přichází tedy z válečné oblasti, kde byli civilisté po několik let vystavováni válčeným zločinům, zločinům proti lidskosti a kde byli zástupci různých etnických menšin prokazatelně systematicky pronásledováni a cíleně likvidováni. I stěžovatelům hrozily teroristické útoky, mohou proto trpět posttraumatickým stresovým syndromem či jinými psychickými problémy. Stěžovatel b) je nadto dítě – uprchlík, který se nachází v cizí zemi pouze v doprovodu svého dvacetiletého bratrance – stěžovatele a), přitom ani jeden z nich není znalý jazyka a práva dané země či azylových procedur. Všechny tyto skutečnosti zvyšují zranitelnost stěžovatele b). Žalovaná ani krajský soud však tuto skutečnost nezohlednily a nepřistoupily ke stěžovateli b) jako k osobě, která vyžaduje zvýšenou péči a ochranu. Podobně se nacházel v extrémně zranitelné situaci stěžovatel a), přestože byl již plnoletý. V době zajištění mu bylo 20 let, jedná se tedy o věk blízký věku mladistvých, který byl také poznamenán stejnými nepříznivými zážitky ze země původu a na cestě z ní a navíc nese odpovědnost za stěžovatele b), o kterého se stará.

[8] Stěžovatelé tvrdí, že již v žalobě namítali negativní okolnosti, které se se zajištěním nezletilého stěžovatele b) pojí, zejména upozorňovali na nevhodnost Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová pro umístění dětí vzhledem k přítomnosti bezpečnostních prvků, které ve svém souhrnu vytváření dojem vězeňského režimu a poškozují tak psychiku stěžovatele b). Krajský soud podle stěžovatelů nedostatečně zhodnotil podmínky, ve kterých bude muset nezletilý stěžovatel b) setrávat, nevysvětlil, v čem by měl spočívat mírný režim v daném zařízení a proč je pro oba stěžovatele tudíž vhodný a neučinil ani zcela nezbytné posouzení délky zajištění ve vztahu ke skutečnosti, že dochází k zajištění nezletilé osoby. Ani žalovaná v napadeném rozhodnutí nevysvětlila, proč je nejvhodnější umístění obou stěžovatelů do daného zařízení za situace kdy stěžovatel b) je nezletilý a toliko vyjádřil zájem na to nebyt oddělen od svého staršího bratrance, stěžovatele a).

[9] Stěžovatelé opakují, že doba zajištění nebyla adekvátní doba, byla totiž stanovena na 30 dní, následně 2x prodloužena, aniž se nakonec předání stěžovatelů do Rumunska podařilo zrealizovat. V případě nezletilé osoby i doba zajištění mnohem kratší, v délce 7 až 10 dní, byla již dříve posouzena jako porušení článku 3 Úmluvy o právech dítěte. Vzhledem ke skutečnosti, že z rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatelů nebylo zřejmé, do které země budou stěžovatelé předáni, nebylo ani možné dovozovat, podle jakého kritéria byla nastavena doba zajištění.

[10] Stěžovatelé dále namítají, že v nejlepším zájmu dítěte bylo zachování jednoty rodiny a přednostní umístění v alternativním, nevězeňském prostředí. Zajištění má představovat prostředek *ultima ratio* pro případ, že nepřichází v úvahu použití alternativních řešení. Správní orgán měl tedy povinnost zabývat se alternativami k zajištění a k zajištění přistoupit až poté, co by bylo prokázáno, že nelze účinně uplatnit jiná, mírnější opatření. Stěžovatelé v tomto ohledu poukazují například na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 316/2018 - 62 a shrnují, že alternativní opatření budou mít před zbavením osobní svobody v zařízení detenčního typu vždy přednost. Tato přednost ostatně vyplývá i z článku 28 odstavec 1 a 2 nařízení Dublin III. Stěžovatelé se ve své argumentaci dovolávají

i doporučení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, podle nějž nezletilé migrující děti nesmí být obecně zajišťovány a jakékoliv zbavení osobní svobody musí být až posledním opatřením v případě, kdy neexistuje jiná možnost. Správní orgán se tak měl, i s ohledem na koncept nejlepšího zájmu dítěte, věk stěžovatele b) a zranitelnost obou stěžovatelů pocházejících ze země, kde byly jejich rodiny vystaveny terorismu, zabývat alternativami k zajištění, resp. jejich umístěním do nevězeňského prostředí. Stěžovatelé rozporují, že skutečnost, že stěžovatel a) vyjádřil ochotu postarat se o stěžovatele b) a tento vyjádřil přání se stěžovatelem a) zůstat, měla pro žalovanou v podstatě znamenat dobrovolný souhlas s umístěním do zařízení pro zajištění cizinců. Prioritu při rozhodování o umístění stěžovatelů tak měl hrát zájem nezletilého dítěte a nikoliv skutečnost, že jeden ze stěžovatelů již dítětem není. Ani úvaha krajského soudu o tom, že žádná jiná alternativa nepřipadala v dané věci úvahu již jen proto, že stěžovatelé vstoupili na území České republiky neoprávněně a hrozí u nich nebezpečí útěku, neboť za cílovou zemi stěžovatel a) označil Německo, nemůže nahrazovat chybějící posouzení alternativ k zajištění žalovanou. Krajský soud se nevyjádřil ani k žalobní námitce, podle níž správní orgán odůvodnil zajištění tím, že ve věci je „řada rozporů“, aniž je však konkretizoval. Takové odůvodnění je nepřezkoumatelné a krajský soud měl napadené rozhodnutí zrušit.

[11] Stěžovatelé ve shodě se žalobou opakují, že pro jejich zajištění nebyl důvod i proto, že od počátku chyběl jeho účel. V daném případě došlo k zajištění za účelem předání stěžovatelů do jiného členského státu Evropské unie podle § 129 zákona o pobytu cizinců. Pokud však neexistuje reálná možnost předání uskutečnit, zajištění pozbývá svého smyslu a je nezákonné. V době zajištění stěžovatelů, tedy v době vydání napadených rozhodnutí, nebylo ani postaveno na jisto, kam mají být stěžovatelé předáni, a i kdyby tato skutečnost známa byla, s nejvyšší pravděpodobností by předání nebylo možno vykonat v rámci doby, na kterou byli stěžovatelé zajištěni. Žalovaná měla posuzovat nezbytnost a proporcionalitu omezení stěžovatelů na osobní svobodě a posoudit ji ve vztahu k pravděpodobnosti dosažení účelu aplikovaného opatření omezujícího jejich osobní svobodu. Stěžovatelé zde poukazují i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, například rozsudek ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61, nebo na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150.

[12] Za pochybení žalované, na něž stěžovatelé upozorňovali již v žalobě, aniž se tím krajský soud zabýval, považovali chybějící úvahu týkající se země, kam mají být stěžovatelé předáni. Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že jako příslušný stát k předání bylo určeno Rumunsko na základě shody otisku prstů v systému EURODAC. V napadených rozhodnutích však tato země jako ta, jež je nejspíše příslušná k vzetí stěžovatelů zpět, není vůbec uvedena. Žalovaná v napadených rozhodnutích výslovně uvedla, že po odebrání otisků prstů nebyla nalezena shoda. V takové situaci nebylo zřejmé, proti předání do jaké země mají stěžovatelé v žalobě případně brojít. V čase zajištění tedy chyběl dostatečně specifikovaný účel zajištění (předání do konkrétní země Evropské unie), a také proto měl krajský soud napadená rozhodnutí zrušit.

[13] Stěžovatelé nesouhlasí se závěry krajského soudu o tom, že ve správním řízení neuvedli žádné námitky ohledně případných systémových nedostatků azylového řízení v Rumunsku, že je Rumunsko bezpečnou zemí a že nejsou žádné informace o tom, že by v něm ke zmíněným nedostatkům docházelo. Jelikož v napadeném rozhodnutí nebylo o

pokračování

příslušné zemi, do níž mají být stěžovatelé předáni, zmínka, nemohli argumentaci týkající se nedostatku azylového systému v Rumunsku uplatnit již ve správním řízení. Rumunsko jako příslušnou zemi poprvé výslovně označil až krajský soud v napadeném rozsudku. Způsob, jakým se správní orgán a následně i krajský soud v předmětné věci vypořádaly s otázkou, zda v Rumunsku nedochází k systémovým nedostatkům v azylovém řízení nebo podmínkách přijetí žadatelů, není přijatelný.

[14] Stěžovatelé dále namítají, že v jejich případě nebylo dáno ani vážné nebezpečí útěku ve smyslu § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, resp. článku 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Stěžovatelé sice pobývali na území České republiky neoprávněně, ale nevyhýbali se předání do jiného státu Evropské unie, nepokusili se o útěk a nevyjádřili úmysl nerespektovat případné rozhodnutí o přemístění a takový úmysl nebyl zjevný ani z jejich jednání. Za účelem uvedení adresy pobytu stěžovatelů na území se nabízelo jejich umístění do některého z přijímacích center provozovaných Správou uprchlických zařízení. Nebyl tudíž důvod pro domněnku o vážném nebezpečí útěku. Stěžovateli vyjádřená vůle usídlit se v konkrétním státě Evropské unie (v Německu) tak nemůže sama o sobě indikovat vážné nebezpečí útěku a založit důvod pro okamžité zajištění cizinců v zařízení pro zajištění cizinců.

IV.

[15] Žalovaná uvedla, že se ke kasační stížnosti nevyjadřuje, neboť se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu. Sdělila také, že dne 4. 7. 2019 byli oba stěžovatelé propuštěni ze zařízení pro zajištění cizinců z důvodu vyplývajícího z § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

V.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud zabývá i tehdy, pokud ji stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Stěžovatelé v kasační stížnosti uvedli řadu pochybení či opomenutí, jichž se krajský soud dopustil a pro něž považovali napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatky důvodů.

[21] Nutno předeslat, že Nejvyšší správní soud sdílí stížnostní námitku, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, byť z poněkud odlišných důvodů, než nyní stěžovatelé uplatňují.

[22] Kasační soud ve své judikatuře setrvale vychází z názoru, že pokud krajský soud přezkoumá správní rozhodnutí, jež vykazuje vadu nepřezkoumatelnosti, sám tím založí nepřezkoumatelnost vlastního rozsudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91). Tak tomu bylo i v posuzovaném případě.

[23] V souzené věci žalovaná vydala napadená rozhodnutí podle § 129 zákon o pobytu cizinců. I na takové rozhodnutí je třeba v plném rozsahu vztáhnout požadavky formálních náležitostí správního rozhodnutí vyplývajících z § 67 až § 70 správního řádu. Například v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, k náležitostem odůvodnění správního rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že „podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. ÚS).“

[24] Právě existence řádného odůvodnění správního rozhodnutí je základním předpokladem poskytnutí efektivní soudní ochrany právům účastníků řízení. Pouze tehdy, lze-li z odůvodnění rozhodnutí seznat, na základě jakého skutkového stavu, za použití jakých právních norem a na základě jakých právních úvah správní orgán rozhodl, mohou účastníci řízení formulovat své žalobní námitky proti správnímu rozhodnutí. Neobsahuje-li odůvodnění rozhodnutí uvedené náležitosti, je tím účastníkům řízení znemožněno, aby formulovali konkrétní žalobní body, jimiž se vymezují proti závěrům správního orgánu. Jak již výše uvedeno, těmto požadavkům na řádné odůvodnění napadených rozhodnutí žalovaná nedostála.

[25] Předně nelze v žádném případě přehlédnout, že obě napadená rozhodnutí, která se v podstatě až na naprosté výjimky v řádu několika slov obsahově shodují, jsou ve svém věcném posouzení natolik strohá, obecná a neindividualizovaná, že již *prima facie* je třeba je považovat za nepřezkoumatelná. O to rozsáhlejší argumentaci k nim následně učinili stěžovatelé v žalobě a krajský soud se následně v napadeném rozsudku v podstatě snažil nahradit chybějící odůvodnění napadených rozhodnutí svým vlastním odůvodněním. Takový postup je však v podstatě nemožný. Správní soudnictví je vystavěno na kasačním principu, který zásadně neumožňuje nahrazovat chybějící odůvodnění správních rozhodnutí v následném rozsudku správního soudu. Obdobně se vyjádřil kasační soud například v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, v němž dovodil, že, „[p]okud důvody správního rozhodnutí jasně identifikuje až krajský soud ve svém rozsudku (jako v nyní posuzované věci) namísto toho, aby správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil, pak se jedná o rozhodnutí překvapivé (k zákazu překvapivých rozhodnutí srov. např. náleze sp. zn. I. ÚS 1783/10, ze dne 16. 11. 2010, bod 12, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>). Ustanovení § 104 odst. 4 a § 109 odst. 4 s. ř. s., které zavádí koncentraci v rámci systému soudní kontroly,

pokračování

odnímají žalobci právo domoci se přezkumu závěrů krajského soudu v řízení o kasační stížnosti (...).“

[26] Stěžovatelé v souzené věci pro naprostou nedostatečnost odůvodnění napadených rozhodnutí neměli možnost se bránit žalobními námitkami proti konkrétním důvodům obou správních rozhodnutí, neboť ty v nich chyběly. Žalobu tudíž z důvodu jakési „opatrnosti“ formulovali velmi obšírně a vymezovali se proti všem možným, v úvahu přicházejícím, aspektům daného případu, aniž tato jejich argumentace mohla vycházet z konkrétních závěrů vyslovených žalovanou a být tak jejich věcnou oponenturou a reakcí na důvody zajištění vyjádřené v napadených rozhodnutích. Ty tam totiž v zásadě nebyly obsaženy.

[27] Pro přehlednost je vhodné citovat „věcné“ důvody napadených rozhodnutí (jak již výše uvedeno, obě se v podstatě, až na odchylky v řádu slov, neliší). Žalovaná obě svá rozhodnutí odůvodnila takto [podtržené části citace jsou obsaženy jen v napadeném rozhodnutí týkajícím se stěžovatele a) – poznámka kasačního soudu]:

„Z výše uvedeného je zřejmé, že účastník řízení pobýval na území České republiky neoprávněně bez platného cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn nebo povolen k pobytu. Po zhodnocení popsaného skutkového stavu dospěl správní orgán k závěru, že je dostatečně odůvodněn závěr pro vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky podle ustanovení § 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

Při stanovení doby zajištění správní orgán přihlédl k předpokládané složitosti přípravy předání jmenovaného podle přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství - Dublinské nařízení. Dle správního orgánu stanovená doba 30 dnů je dostatečná a potřebná lhůta k zajištění a realizaci uvedeného předání, s ohledem na to, že jmenovaný cizinec nemá doklad totožnosti a vízum.

Z těchto důvodů a řady rozporů jsou dány důvody pro zajištění a přímé předání v rámci Dublinského nařízení. Je tedy nutné přímé předání, neboť mírnější kroky dle §123b, z.č. 326/1999 Sb. nejsou s ohledem na bezpečnostní riziko účinné. Na základě výše uvedeného tedy policie konstatuje, že existuje vážné nebezpečí útěku podle § 129 z.č. 326/1999.

Správní orgán považuje za nutné předeslat, že institut zajištění cizince a jeho následné umístění do zařízení pro zajištění cizinců představuje mimořádný institut, který umožňuje policii zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu, která je jednou ze základních částí nedotknutelnosti člověka zakotvené obecně v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Právo na osobní svobodu je zaručeno v čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž podle odst. 2 téhož článku nikdo nesmí být zbaven svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. V tomto konkrétním případě se jedná o zákon č. 326/1999 Sb., který danou problematiku upravuje v hlavě XI. Nazvané zajištění cizince a rozlišuje zde tři možné varianty zajištění cizince, a sice: za účelem správního vyhoštění (§ 124-124a), za účelem vycestování (124b) a za účelem předání nebo průvozu (§129). Z gramatického výkladu ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., vyplývá, že policie má povinnost (nikoliv možnost) zajistit cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území za účelem předání podle právního předpisu Evropských společenství.

Ve světle předchozích odstavců a s ohledem na zjištěné skutečnosti obsažené v tomto rozhodnutí o zajištění je dostatečně odůvodněno zajištění podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., to znamená zajištění za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství, neboť jak bylo již

uvedeno, jmenovaný pobýval na území České republiky neoprávněně bez víza, nebo platného povolení k pobytu a byla naplněna i další kritéria vážného nebezpečí útěku podle § 129.“

[28] Nejvyšší správní soud především stěžovatelům přitakává, že obě napadená rozhodnutí jsem neurčitá již ve svém základu. Není z nich totiž zřejmé (a lze se tak dohadovat pouze ze čtení mezi řádky, které nepochybně po stěžovatelích jako cizincích nelze požadovat), proč vlastně žalovaná v daném případě přistoupila k zajištění stěžovatelů za účelem jejich předání podle nařízení Dublin III.

[29] Stěžovatelé správně poukazují na skutečnost, že v napadených rozhodnutích žalovaná uvedla, že při ověření totožnosti podle otisků prstů nebyla nalezena shoda v dostupných databázích (viz strana 2 obou napadených rozhodnutí). Tak tomu bylo při ověřování shody otisků prstů v den zajištění stěžovatelů (11. 4. 2019). Avšak již následující den, tedy v den vydání napadených rozhodnutí, žalovaná v případě obou stěžovatelů ověřila, že otisky jejich prstů se shodují se záznamem v systému EURODAC a že jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany v Rumunsku. Přestože uvedená skutečnost žalované byla známa v den vydání napadených rozhodnutí, do jejich odůvodnění ji nevtělila ani náznakem.

[30] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřehlédl, že v den omezení stěžovatelů na svobodu (11. 4. 2019) s nimi žalovaná zahájila řízení o správním vyhoštění, což jim oznámila. Následně dne 12. 4. 2019, poté, co ověřila shodu otisků prstu v databázi EURODAC, usnesením poznamenaným do spisu (tedy neoznameným stěžovatelům), toto řízení zastavila a rozhodla o zajištění stěžovatelů napadenými rozhodnutími. V nich však na shodu otisků prstů v systému EURODAC neodkázala. Stěžovatelé tak nemohli z rozhodnutí rozpoznat, proč jsou zajišťováni právě podle § 129 zákona o pobytu cizinců a nikoliv podle § 124 téhož zákona (za účelem správního vyhoštění).

[31] Z napadených rozhodnutí totiž vůbec nevyplývá, proč mají být stěžovatelé předáni podle nařízení Dublin III do jiného členského státu Evropské unie a ani náznakem se v napadených rozhodnutích také neobjevuje zmínka o tom, že touto zemí by zřejmě mělo být Rumunsko. Uvedenou skutečnost tak lze dovodit pouze nepřímou z toho, že v popisné části odůvodnění, v níž žalovaná shrnuje výpovědi stěžovatelů při jejich výsledcích, je uvedeno, že stěžovatelé cestovali z Turecka přes Rumunsko a směřovali do Německa. Nepochybně však stěžovatelé jen z toho nemohli usoudit, že k jejich zajištění žalovaná přistoupila právě proto, že mají být předáni jako žadatelé o mezinárodní ochranu v Rumunsku právě do této členské země Evropské unie. Přinejmenším stručné důvody, pro něž žalovaná shledala, že právě Rumunsko je zemí, kam by podle nařízení Dublin III měli být stěžovatelé s velkou mírou pravděpodobnosti předáni, nepochybně měla žalovaná připojit.

[32] S uvedeným pochybením souvisí i další nedostatek obou napadených rozhodnutí, totiž že žalovaná se v nich ani slůvkem nezmínila o tom, zda předání stěžovatelů podle nařízení Dublin III do Rumunska je potenciálně možné. Přestože není pochyb, že stěžejní posouzení realizovatelnosti předání do jiného členského státu by mělo být předmětem řízení o předání cizince, uvedení, byť stručných, důvodů, pro něž se žalovaná domnívá, že účel zajištění bude moci být naplněn, v napadených rozhodnutích měla vyjádřit (srov.

pokračování

shodně např. strana 4 druhý odstavec rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 2 As 80/2009 - 66). V opačném případě totiž nebylo zřejmé, zda může být účel zajištění vůbec naplněn a předání stěžovatelů do jiného členského státu Evropské unie je potenciálně možné, tudíž nebylo možno posoudit, zda je zajištění zákonné; i to správně namítali stěžovatelé s odkazem na přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150).

[33] Zde je přesto na místě dílčím způsobem upřesnit mylný názor stěžovatelů, že žalovaná se měla v napadených rozhodnutích podrobně zabývat systémovými nedostatky azylového řízení v Rumunsku. Jakkoliv je žalovaná nepochybně povinna při rozhodování o zajištění posoudit, zda účel zajištění může být potenciálně naplněn, nelze současně požadovat, aby provedla úplné a detailní posouzení případných systémových nedostatků azylového řízení v členském státě, kam má být cizinec předán. Je tomu tak především pro krátkost času, v němž je povinna o zajištění rozhodnout (do 48 hodin od prvotního omezení na svobodě). Nadto zhodnocení, zda určitá země, kam má být cizinec předán, vykazuje tyto nedostatky, má místo především v řízení o předání cizince. Skutečnost, že v souzené věci žalovaná podrobný rozbor a posouzení rumunského azylového řízení v napadených rozhodnutích neprovedla, jí tak v zásadě nelze vytýkat (obdobně viz rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 Azs 31/2017 - 54).

[34] Pokud snad nyní v kasační stížnosti stěžovatelé argumentují tím, že na uvedené systémové nedostatky poukazovali již ve správním řízení při pohovoru dne 24. 4. 2019, nezbývá než dodat, že tento pohovor proběhl teprve po vydání napadených rozhodnutí. Tudíž k případným výtkám stěžovatelů k rumunskému azylovému systému uvedeným při tomto pohovoru se žalovaná stěží mohla vyjádřit dne 12. 4. 2019, v den vydání obou napadených rozhodnutí. Neměla-li žalovaná z podkladů, které byly ve správním spise založeny, či ze své vlastní úřední činnosti poznatky o tom, že zde mohou existovat systémové nedostatky azylového řízení v Rumunsku, pro něž je předání stěžovatelů do uvedené země *a priori* vyloučeno, nelze jí vytýkat, že v napadaném rozhodnutí úvahy na toto téma blíže a podrobněji nerozvíjela. Nicméně jak již shora uvedeno, alespoň stručnou úvahu o tom, že se realizovatelností předání stěžovatelů do příslušné země zabývala a předání shledala potenciálně možným, byla i tak povinna uvést; tomu nedostála.

[35] Zcela odlišně než zvážení systémových nedostatků rumunského azylového řízení v napadaném rozhodnutí je však na místě hodnotit posouzení dalších předpokladů, na základě nichž žalovaná nakonec dovedla nezbytnost oba stěžovatele zajistit.

[36] Z napadených rozhodnutí (viz citace v odst. [27]) je zjevné, že důvody zajištění v nich žalovaná vyložila veskrze obecně. Nelze z nich zjistit, jak ve vztahu ke každému ze stěžovatelů posoudila individuální skutkové okolnosti jejich konkrétních případů. Nebylo přitom sporu o tom, že stěžovatel b) je nezletilým cizincem, v době rozhodování žalované ve věku 16 let, stěžovatel a) je cizincem zletilým, blízkým věku nezletilých (20 let), oba jsou státními příslušníky Irácké republiky, cestující přes Turecko, Rumunsko do cílové destinace v Německu; navzájem jsou v příbuzenském poměru bratrance.

[37] Žalovaná skutečnost, že stěžovatel b) je dítětem, tedy zranitelnou osobou, nevzala v napadeném rozhodnutí týkajícím se tohoto stěžovatele vůbec v potaz. Úvahy, z nichž by vyplývalo, že žalovaná zvažovala nejlepší zájem dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, již je Česká republika vázána, prokazatelně chybí. Přitom požadavek na takové posouzení vyplývá nejen z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (v podrobnostech viz rozbor této judikatury obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018 - 60), na niž v žalobě i kasační stížnosti přílehlavě stěžovatelé poukázali, ale stejné požadavky lze nalézt i v judikatuře Ústavního soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. III. ÚS 3289/2014) či soudu kasačního (viz z poslední doby např. rozsudek ze dne 16. 2. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019 - 28, zejména jeho odst. [32] a [35]).

[38] Jediné, co lze s jistotou z napadeného rozhodnutí seznat, je skutečnost, že k zajištění žalovaná přistoupila v případě obou stěžovatelů proto, že neměli platný cestovní doklad a nacházeli se na území České republiky neoprávněně, bez povolení k pobytu [resp. v případě stěžovatele a) bez víza]. To však, jak by se snad mohlo ze znění § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zdát, není samo o sobě a bez dalšího pro závěr o nezbytnosti zajištění cizince dostatečné (srov. např. již citovaný rozsudek č. j. 2 As 80/2009 - 66). Je totiž třeba posoudit i další předpoklady zajištění, jak o nich bude dále pojednáno. Ty je třeba hodnotit tím spíše, je-li jedním z cizinců osoba zranitelná, jak tomu bylo v souzené věci.

[39] Zajištění dítěte má být vždy až tím posledním opatřením, k němuž žalovaná přistoupí, nelze-li účinně uplatnit jiná mírnější opatření. Neznamená to na druhou stranu, že zajištění nezletilé osoby je zcela vyloučeno. Vždy je však nezbytné trvat na tom, aby zhodnocení přijetí onoho krajního opatření, kterým je omezení nezletilého cizince na svobodu, správní orgán řádně odůvodnil. Je třeba vzít v úvahu věk dítěte, délku jeho zajištění a posoudit typ zařízení, v němž má být zajištěno, stejně jako vždy zohlednit nejlepší zájem dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, jak již také shora uvedeno. O takové posouzení nezbytnosti zajištění stěžovatele b) se žalovaná ani nepokusila.

[40] Nedostatečné odůvodnění napadených rozhodnutí se týká i posouzení důvodů, pro které nebylo možno v případě obou stěžovatelů přistoupit k přijetí mírnějších opatření. Přitom takový požadavek vyplývá přímo z čl. 28 odst. 2. nařízení Dublin III. Žalovaná v napadených rozhodnutích poukazuje na bezpečnostní riziko, které bránilo účinnosti mírnějších opatření namísto zajištění. Neuvádí však, v čem toto bezpečnostní riziko spatřuje u každého ze stěžovatelů a nelze to dovodit ani z vylicení skutkových okolností případu, které jsou obsaženy na straně 2 obou napadených rozhodnutí. Zvážení nemožnosti přijetí zvláštních opatření s uvedením konkrétních důvodů, proč by mírnější opatření nebyla účinná, tak v napadených rozhodnutích také chybí. Není však ani úkolem účastníků řízení a tím spíše pak soudů ve správním soudnictví, aby za žalovanou domýšlely důvody v rozhodnutí neuvedené, které by měly či mohly odůvodňovat její rozhodnutí a jeho zákonnost.

[41] V obou napadených rozhodnutích stejně tak zcela chybí jakákoli úvaha o tom, v čem spočívá „složitost přípravy předání“ stěžovatelů, jež by mohla odůvodňovat dobu zajištění. To, že je v souzené věci tato doba přiměřená, nelze z napadených

pokračování

rozhodnutí zjistit. Žalovaná tak nemohla dostat požadavku plynoucímu z čl. 28 odst. 3. nařízení Dublin III, podle něhož musí být zajištění co nejkratší a jen na dobu nezbytnou k provedení požadovaných správních řízení do doby přemístění. Nadto ve vztahu ke stěžovateli b) mělo být odůvodnění délky doby zajištění opět o to důkladnější, že se jedná o nezletilého cizince. Také proto dvě obecné věty pojednávající o délce zajištění obsažené v napadených rozhodnutích nemohou v žádném případě obstát a být považovány za odůvodnění řádné a přezkoumatelné.

[42] Žalovaná dobu zajištění v podstatě odůvodnila jen tím, že stěžovatelé nemají doklad totožnosti a [v případě stěžovatele a)] vízum. Takové odůvodnění bez doplnění, jakou má daná skutečnost souvislost se stanovením určité doby, po níž budou cizinci zajištěni (tj. uvedení, že totožnost stěžovatelů musí být ověřena, jaké kroky k tomu musí správní orgán učinit, s jakou časovou dotací apod.), zcela chybí (srov. obdobně již citovaný rozsudek č. j. 1 As 93/2011 - 79, zejména odst. [22]). Za dostatečné jistě nelze považovat ani odůvodnění, které k této otázce připojil krajský soud. Ten shledal, že doba 30 dnů je stanovena v zákonném limitu vyplývajícím z § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tudíž je zákonná.

[43] Nejvyšší správní soud přitakává stěžovatelům i v další výtce, totiž že se žalovaná v napadených rozhodnutích zaštiťuje „řadou rozporů“, pro které shledává důvody pro zajištění a pro které předání stěžovatelů podle nařízení Dublin III má za odůvodněné. O žádných konkrétních rozporech v napadených rozhodnutích zmínka není, není zjevné, co tím měla žalovaná na mysli, zda jde o rozpory ve výpovědi jednotlivých stěžovatelů navzájem či každého z nich v jednotlivých částech jejich výpovědi apod. Stěží tak tyto nevyřešené „rozpory“ mohou odůvodňovat zajištění kteréhokoliv ze stěžovatelů.

[44] Nakonec pak nic neříkající a neodůvodněné konstatování, že „existuje vážné nebezpečí útěku podle § 129 z.č. 326/1999“, je již jen dalším z mozaiky nedostatků napadeného rozhodnutí. To v podstatě sestává jen z odkazů na jednotlivá zákonná ustanovení, která by měla být použita, vlastní věcné důvody vztahující se ke konkrétním skutkovým okolnostem obou případů však chybí, tudíž krajský soud neměl v podstatě jaké závěry žalované přezkoumávat.

[45] Je proto s podivem, že v tomto případě krajský soud k věci přistoupil jako nalézací orgán a snažil se veškerá výše uvedená pochybení žalované napravit, včetně upřesnění, že zemí, do níž mají být stěžovatelé předáni, je Rumunsko. Napravit pochybení správních orgánů se mu nadto podařilo také jen dílem. Úkolem krajských soudů ve správním soudnictví však není nahrazovat nedůslednou a nedbalou činnost správních orgánů, ať už důvody pro takový postup krajský soud v dané věci spatřoval v čemkoliv.

[46] Z výše uvedeného je zjevné, že pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelná rozhodnutí žalované neměl krajský soud vůbec podrobit věcnému přezkumu. Ta k tomu totiž nebyla způsobilá. Krajský soud měl postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. obě napadená rozhodnutí pro jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zrušit. Pokud takto nepostupovat a přesto je přezkoumal, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i svůj rozsudek. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byl naplněn. Pro uvedené se již nezabýval věcnými námitkami

stěžovatelů uplatněnými ze zbylých kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

VI.

[47] Kasační stížnost je pro právě uvedené důvodná, Nejvyšší správní soud proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, zrušil kasační soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a), odst. 3 s. ř. s. současně i napadená rozhodnutí. Věc nevrátil žalované, neboť žalovaná již další řízení v této věci nepovede; napadená rozhodnutí jsou totiž prvním úkonem v řízení (srov. § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců).

[48] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), je proto povinen rozhodnout o nákladech řízení o žalobě i o kasační stížnosti. O těchto nákladech rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé jako v řízení úspěšní účastníci měli právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů jak za řízení před krajským soudem, tak i za řízení o kasační stížnosti. Žádné takové náklady stěžovatelům prokazatelně nevznikly. Žalovaná naproti tomu nebyl účastníkem úspěšným, kasační soud proto rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

[49] Stěžovatelům byl v řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupce z řad advokátů JUDr. Maroš Matiaško, LL.M. Jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování hradí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovený zástupce v řízení o kasační stížnosti učinil ve vztahu ke každému ze stěžovatelů dva úkony právní služby ve výši 2.480 Kč [srov. § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a první poradě s klienty a v doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) advokátního tarifu]. Dále mu náleží za zastupování každého ze stěžovatelů dvě paušální náhrady hotových výdajů související s uvedenými úkony právní služby ve výši 300 Kč, celkem tedy 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelů uvedl, že není plátcem daně z přidané hodnoty. Za zastupování stěžovatelů v řízení o kasační stížnosti náleží ustanovenému advokátovi celkem částka 10.520 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 22. dubna 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu

pokračování

4 Azs 248/2019 - 71