

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) nezl. M. Y. R., b) nezl. M. G. R.,** oba stěžovatelé zastoupeni Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur., advokátem se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8 - Karlín, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie kraje Vysočina,** odbor služby cizinecké policie, se sídlem Vrchlického 46, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 2. 2014, č. j. 32 A 4/2014 – 22,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 2. 2014, č. j. 32 A 4/2014 – 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět a dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutími ze dne 7. 12. 2013, č. j. KRPJ-124670/ČJ-2013-160022 a č. j. KRPJ-124673/ČJ-2013-160022, žalovaná podle ustanovení § 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"), zajistila otce a matku (dále též „zajištění") žalobců na dobu 90 dnů od 6. 12. 2013 za účelem jejich předání do Maďarska. S žalobci žalovaná nejednala jako s účastníky řízení, a ani je tak v napadeném rozhodnutí neoznačila.

[2] Citovaná rozhodnutí žalované žalobci (dále „stěžovatelé") napadli žalobou, poněvadž soudili, že vydáním rozhodnutí o zajištění rodičů bylo zasaženo i do jejich subjektivních práv. K tomu odkázali na příslušná ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 7 As 103/2011 – 54 (veškerá citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z: www.nssoud.cz).

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem napadeným nyní projednávanou kasační stížností žalobu zamítl a rozhodl, že se žalované nepřiznává náhrada nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku především uvedl, že Česká republika dostála povinnostem, které ukládá čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) ve vztahu k nezletilým dětem v § 140 zákona o pobytu cizinců, neboť pobyt nezletilých v zařízení pro zajištění cizinců je dán na základě zákona a navíc jsou zde nezletilí ve smyslu dotčeného ustanovení pouze ubytováni. Žalobci navíc byli ubytováni v zařízení pro zajištění cizinců, které je zařízením ubytovacího charakteru a nikoli zařízením pro omezení osobní svobody, z důvodu jejich materiálních podmínek (i možnosti zajištěných). Aplikaci ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců soud odmítl s ohledem na nízký věk žalobců a praktickou nereálnost jeho aplikace z důvodu plné závislosti na rodičích. Ti navíc rovněž nebyli schopni splnit podmínky stanovené v § 123b zákona o pobytu cizinců a z jejich výpovědi vyplývalo, že je ani nemají v úmyslu dodržovat. Soud zároveň odmítl, že by s žalobci mělo být zacházeno jako s žadateli o azyl, poněvadž nikdo z nich o azyl v České republice nepožádal. Krajský soud uzavřel, že žaloba nebyla shledána důvodnou, protože žalobci byli umístěni v zařízení pro zajištění cizinců dle ustanovení § 140 zákona o pobytu cizinců a v tomto zařízení nebyli zajištěni ve smyslu § 129 zákona o pobytu cizinců.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé kasační stížnost z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení) a podle písm. d) stejného zákonného ustanovení (nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí).

[5] Stěžovatelé brojí především vůči tomu, že je žalovaná ve svých rozhodnutích neoznačila jako účastníky řízení a takto s nimi ani nejednala, ačkoli s nimi dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu mělo být jako s účastníky počítáno. Stěžovatelé namítají, že ačkoli krajský soud nezpochybnil, že vydáním napadených správních rozhodnutí byli zbaveni osobní svobody a že tedy čl. 5 odst. 1 Úmluvy na jejich situaci dopadá (konstatoval totiž, že při zbavení jejich osobní svobody byl dodržen požadavek zákonnosti), nikterak se už nezabýval tím, že s nimi z těchto důvodů měla žalovaná jednat jako s neopomenutelnými účastníky řízení a takto je též v napadených rozhodnutích označit. Z těchto důvodů považují stěžovatelé napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatelé dále konstatují, že v řízení o přezkumu zákonnosti jejich zajištění došlo k porušení čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, poněvadž toto řízení neproběhlo urychleně. Ačkoli podle § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců má soud o žalobě rozhodnout do 7 pracovních dnů, k vydání rozsudku došlo až po 14 dnech od uplynutí této zákonné lhůty a zástupci stěžovatelů byl rozsudek doručen až za dalších 36 dní. Celkově řízení o žalobě trvalo 64 dnů. S odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva stěžovatelé tvrdí, že řízení nebylo možno považovat za „urychlené“ a došlo tak k porušení čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy.

pokračování

[7] Žalovaná ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelé nebyli rozhodnutími týkajícími se jejich rodičů omezeni na osobní svobodě, přestože z důvodu jejich nízkého věku byli spolu s nimi umístěni v zařízení pro zajištění cizinců. Rovněž tak nízký věk byl důvodem pro nepřibrání jich samotných jako účastníků řízení ve věci samé. Dítě ve věku 3 let a 2 let není schopno dostatečně komunikovat a je tedy zcela bezpředmětné žádat takovou osobu, aby se vyjadřovala k právním skutečnostem ve věci. Jejich práva a povinnosti jsou dostatečně zastupovány jejich zákonnými zástupci, tj. rodiči, jelikož je nepředstavitelné, aby dítě tak nízkého věku a duševní vyspělosti mělo reálně rozdílné požadavky na řešení věci. Závěrem žalovaná konstatuje, že dne 21. 1. 2014 byli stěžovatelé spolu se svými rodiči předáni orgánům Maďarska. Z výše uvedených důvodu tak navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Posouzení věci soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního - dále jen „s. ř. s.“) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9] Klíčovou otázkou v posuzované věci je, zda nezletilí, jejichž rodiče byli zajištěni dle ustanovení zákona o pobytu cizinců, jsou účastníky těchto řízení o zajištění cizinců a zda mají být za účastníky označeni v rozhodnutích vzešlých z těchto správních řízení. Právě k této otázce totiž směřuje námitka stěžovatelů ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, založená na tom, že se krajský soud nevypořádal s tím, že s nimi žalovaná měla jednat jako s neopomenutelnými účastníky řízení.

[10] Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu upravuje ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců. Dle odst. 1 tohoto zákonného ustanovení „[p]*olicie 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 Evropských společenství); policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i prováženého cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.*“ Náležitosti rozhodnutí o zajištění cizince pak upravuje odst. 5 stejného ustanovení, podle něhož „[p]*olicie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání nebo průvozu cizince. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy předání nebo průvozu, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem předání nebo průvozu je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení.*“

[11] Zákon o pobytu cizinců výslovně neupravuje, zda jsou účastníky řízení o zajištění cizinců též nezletilé děti zajištěného či zajištěných. K této otázce se však již vícekrát vyjádřil Nejvyšší správní soud, přičemž ve svých rozhodnutích se přiklonil k závěru, že nezletilí (včetně těch velmi nízkého věku) vystupují v pozici účastníka řízení o zajištění svých rodičů. V rozsudku ze dne 30. 9. 2011, č. j. 7 As 103/2011 – 54, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[r]*ozhodnutím o zajištění cizinky za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona č. 326/1999, o pobytu cizinců na území České republiky, může být přímo dotčeno na svém právu na rodinný život její nezletilé dítě, o které tato cizinka také fakticky pečuje. Takové dítě je proto účastníkem řízení o zajištění jeho matky za účelem správního vyhoštění na základě*

§ 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004.“ Soud proto uzavřel, že „*... žalobou napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do právní sféry žalobce b)* [nezletilého dítěte zajišťované cizinky], *mohl jím (resp. jemu předcházejícím postupem správního orgánu) být zkrácen na svém právu na rodinný život a právu být účastníkem správního řízení, a nebyl proto osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí.*“

[12] Závěry Nejvyššího správního soudu, vyslovené v citovaném judikátu, jsou plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, v níž byli rozhodnutími žalované přímo dotčeni na svých právech jak rodiče stěžovatelů, tak stěžovatelé samotní. Krajský soud totiž chybně nahlížel na pobyt stěžovatelů v zařízení pro zajištění cizinců pouze optikou ustanovení § 140 zákona o pobytu cizinců, z něhož dovodil, že stěžovatelé na osobní svobodě omezeni nebyli, poněvadž byli ubytováni v zařízení ubytovacího charakteru.

[13] Dle tohoto ustanovení je „*provozovatel oprávněn ubytovat v části s mírným režimem cizince, vůči kterému má zajištěný cizinec vyživovací povinnost nebo jej má v péči, nelze-li zajistit péči o něj jiným způsobem (dále jen "ubytovaný cizinec"). Ubytovanému cizinci poskytne stravu a další služby jako zajištěnému cizinci. Je-li ubytovaný cizinec schopen uvědomit si omezení spojená s pobytem v zařízení, přihlíží se k projevu jeho vůle.*“ Jakkoli uvedené platilo i pro stěžovatele, kteří nebyli zahrnuti do správních rozhodnutí o vyhoštění svých rodičů a nebyli tedy osobami zajištěnými, povinností soudu bylo v prvé řadě zkoumat, zda právě tím, že nebyli označeni za osoby zajištěné, nedošlo k zásahu do jejich práv. Pokud tak soud neučinil, fakticky vůbec nezohlednil a zcela opomenul hlavní námitku obsaženou v žalobě (o jejich neoznačení za účastníky řízení) a chybně se soustředil na důvody, pro které jsou stěžovatelé ubytováni v zařízení pro zajištění cizinců. Tímto postupem aproboval nezákonný stav vyvolaný neoznačením stěžovatelů v inkriminovaných správních rozhodnutích, aniž by zhodnotil jeho prvotní příčinu.

[14] Jak totiž vyložil Nejvyšší správní soud v opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 7 As 103/2011 - 54, jakkoliv je třeba odmítnout tvrzení, že se v případě nezletilého dítěte zajištěného rodiče jedná o zbavení osobní svobody, dochází v případě ignorování jeho procesního postavení ve správním řízení k porušení práva účastnit se správního řízení a také práva na rodinný život. Právě touto otázkou se však povýtce krajský soud vůbec nezabýval, jakkoliv citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu stěžovatelé v podané žalobě výslovně argumentovali.

[15] V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž zdůrazňuje, že nezbytnost zahrnutí nezletilých do rozhodnutí o zajištění svých rodičů plyne z čl. 8 Úmluvy, podle kterého má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Jakkoli není pojem rodinného života Úmluvou definován, je vykládán poměrně extenzivně, vždy s důrazem na fungující (reálný) rodinný život [srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 5. 1985 ve věci A., C. a B. proti Spojenému království (stížnosti č. 9214/80, 9473/81 a 9474/81) a ze dne 13. 6. 1979 ve věci M. proti Belgii (stížnost č. 6833/74)]. Vztahem zakládajícím rodinný život je bezesporu vztah rodičů a jejich dětí, o které rodiče pečují. Situace, kdy je omezena osobní svoboda rodičů a děti mohou být nadále v jejich péči pouze v podmínkách, které nepředstavují plnohodnotný rodinný život (zde v zařízení pro zajištění cizinců), je tímto zasaženo do práva dítěte na rodinný život. Za této situace je nezbytné, aby i nezletilé dítě mělo k dispozici všechny zákonné instrumenty k ochraně svých práv a nelze jej tedy o ně připravit jeho nezahrnutím do rozhodnutí o zajištění rodičů. Na uvedeném nic nemění ani fakt, že stěžovatelé jsou nízkého věku a jejich dorozumívací schopnosti jsou omezené

(podobně Nejvyšší správní soud uznal opodstatněnost přibrání za účastníky řízení ve skutkově i právně obdobné věci nezletilé ve věku 2 a 4 let – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 103/2011 - 21, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 134/2013 – 31).

[16] Nejvyšší správní soud zároveň konstatuje, že již ve výše citovaných rozhodnutích uvedl, že právní úprava nebrání tomu, aby nezletilé děti byly účastníky řízení o zajištění vlastních rodičů – cizinců, a to v režimu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Účast nezletilých dětí zpravidla nebude představovat ani procesní problémy, neboť zájmy dětí většinou nebudou v rozporu se zájmy rodičů (všichni se budou shodně bránit proti zajištění rodičů). Nejvyšší správní soud dále připomíná, že pouze nezletilé děti mohou uplatňovat námitky a skutečnosti, ve kterých spatřují zásah do svých práv; takové námitky nemohou sami za sebe vznášet ani jejich rodiče. Nejedná se tedy o „bezzubé procesní účastenství“, jak by se na první pohled mohlo zdát, nýbrž o jediný způsob, jak uplatnit v tomto řízení práva nezletilých dětí.

[17] Krajský soud tedy pochybil, pokud se se shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu nevypořádal, a to i přesto, že o tato rozhodnutí stěžovatelé svoji žalobu výslovně opírali, a žalobu stěžovatelů zamítl, aniž by se podrobně vyjádřil k důvodům, pro které nepovažuje závěry dotčeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu za aplikovatelné též v nyní posuzovaném případě. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního i Ústavního soudu přitom plyne, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby*.“ (srov. např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006). Proto je rozhodnutí krajského soudu, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[18] Stěžovatelé dále namítají, že v jejich případě došlo k neúměrnému prodloužení soudního řízení, čímž bylo porušeno jejich právo zakotvené v čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Ze soudního spisu krajského soudu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 6. 1. 2014 byla krajskému soudu doručena předmětná žaloba. Dne 9. 1. 2014 dala soudkyně pokyn vyšší soudní úřednici, aby zaslala žalobci i žalované poučení o složení senátu a možnosti namítat podjatost a žalovanou vyzvala k vyjádření se k žalobě a zaslání správního spisu ve lhůtě 2 týdnů (uvedené výzvy a přípisy byly vypraveny dne 15. 1. 2014). Správní spis byl soudu doručen dne 27. 1. 2014 a dne 4. 2. 2014 soudkyně vydala rozsudek ve věci samé, jenž byl doručen žalované dne 3. 3. 2014 a dne 12. 3. 2014 zástupci žalobců. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že řízení dle zákona o pobytu cizinců charakterizuje striktní lpění na rychlosti řízení, které se vyznačuje mj. zákonnými lhůtami k provedení některých úkonů. Takto lze přisvědčit stěžovatelům, že některé lhůty soud nedodržel, když například chybně poučil žalovanou o lhůtě dvou týdnů k předložení správního spisu a vyjádření žalobě, i přesto, že § 172 odst. 4 stanoví, že „[p]*olicie předloží soudu vyjádření k žalobě a správní spis do 5 dnů*.“ Podobně lze považovat za neadekvátní prodlevu jednoho měsíce mezi vyhlášením rozsudku a doručením jeho odůvodnění účastníkům řízení. Přesto kasační soud zdůrazňuje, že tyto okolnosti by samy o sobě nebyly důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu. Jevilo by se totiž navýsost nelogické a neúčelné, pokud by

kasační soud zrušil rozhodnutí krajského soudu z důvodu jeho opožděného vydání, které by mělo za následek další prodlevu ve vydání konečného rozhodnutí ve věci.

[19] Napadený rozsudek krajského soudu, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatelů, proto shledal Nejvyšší správní soud ze shora popsaných důvodů nepřezkoumatelným ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto jej podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V jeho rámci se krajský soud vypořádá s námitkou porušení práva stěžovatelů účastnit se správního řízení a také s jejich právem na rodinný život tak, jak Nejvyšší správní soud vymezil ve stěžovateli uváděném rozsudku č. j. 7 As 103/2011 - 54.

[20] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. dubna 2014

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu