ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) A. D.,** a **b) nezl. D. D.,** zast. JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Mánesova 1175/48, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2022, č. j. 52 A 7/2022-31,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2022, č. j. 52 A 7/2022-31, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 26. 9. 2022, č. j. OAM-268/LE-BE01-VL13-PS-2022, **se ruší.**

III. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

IV. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta JUDr. Maroše Matiaška, LL.M., **se určuje** částkou 8228 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 (šedesáti) dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobci se žalobou, kterou za ně oba podal žalobce a), domáhali zrušení rozhodnutí ze dne 26. 9. 2022, č. j. OAM-268/LE-BE01-VL13-PS-2022, jímž žalovaný rozhodl o zajištění žalobce a) podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Dobu trvání zajištění žalovaný stanovil podle § 46a odst. 5 zákona o azylu do 11. 1. 2023.

[2] Ze spisové dokumentace vyplývá, že žalobci, kteří jsou dle svých tvrzení bratranci, byli dne 19. 9. 2022 v 15:40 hod. na 32. kilometru dálnice D2 ve směru na Brno kontrolováni spolu s dalšími dvěma tureckými státními příslušníky hlídkou Policie České republiky. Při kontrole bylo zjištěno, že žalobci nedisponují žádným platným cestovním dokladem ani povolením k pobytu na území České republiky. Žalobci tedy byli zajištěni dle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v relevantním znění, a eskortováni na policejní služebnu. Dne 20. 9. 2022 bylo se žalobci zahájeno řízení ve věci jejich správního vyhoštění, přičemž žalobce a) byl rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 20. 9. 2022, č. j. KRPA-306032-16/ČJ-2022-000022-MIG, zajištěn za účelem správního vyhoštění dle § 124 odst. 1 písm. b) 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“), přičemž doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. V záhlaví uvedeného rozhodnutí jsou jako účastníci řízení uvedeni oba žalobci s tím, že žalobce b) je zastoupen žalobcem a). Oběma žalobcům bylo toto rozhodnutí také doručeno. Společně se zletilým žalobcem a) byl do Zařízení pro zajištění cizinců B. umístěn, resp. tam byl ubytován též nezletilý žalobce b).

[3] Dne 23. 9. 2022 podal žalobce a) žádost o udělení mezinárodní ochrany a poté byl zajištěn výše uvedeným rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 9. 2022, č. j. OAM-268/LE-BE01-VL13-PS-2022. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že se žalobce a) momentálně nachází v Zařízení pro zajištění cizinců B., zrekapituloval výše popsané okolnosti jeho předcházejícího zajištění a rovněž obsah protokolu o výslechu žalobce a) provedeného v řízení o jeho správním vyhoštění dne 20. 9. 2022. Žalovaný zdůraznil, že žalobce a) přicestoval na území České republiky a pobýval zde bez cestovního dokladu a bez víza či povolení k pobytu, ač k tomu není oprávněn, čímž potvrdil svůj vztah k právnímu řádu České republiky i Evropské unie. Dle žalovaného tedy nelze očekávat, že by žalobce a) svůj přístup do budoucna změnil, respektoval povinnosti stanovené zákonem o azylu a setrval na území České republiky do doby rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu namísto pokračování v nelegální cestě do své cílové země, kterou bylo Německo. Žalobce a) nemá k České republice žádné vazby, všechny rodinné příslušníky má v Turecku. Žádost o mezinárodní ochranu v České republice podal až poté, co byl zajištěn za účelem jeho vyhoštění. Původně měl v úmyslu požádat o mezinárodní ochranu v Německu. Z jednání žalobce a) je tedy dle žalovaného zřejmé, že žádost o mezinárodní ochranu podal pouze ve snaze oddálit, zmařit nebo znemožnit realizaci jeho vyhoštění. Dle žalovaného nelze z uvedených důvodů očekávat ani to, že by žalobce a) respektoval zvláštní opatření uložená dle zákona o azylu, jeho propuštění ze zajištění by tedy ohrozilo průběh řízení ve věci mezinárodní ochrany. Dále žalovaný konstatoval, že žalobce a) není osobou vyloučenou z aplikace § 46a odst. 1 zákona o azylu, neboť z jeho vyjádření nevyplývá, že by byl zranitelnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Následně žalovaný odůvodnil stanovenou dobu zajištění žalobce a).

[4] Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce a) žalobu jménem svým i jménem žalobce b). Podstatou žalobní argumentace bylo především to, že žalovaný pochybil, pokud v napadeném rozhodnutí nezohlednil, že jsou rodinou s nezletilým dítětem, a tedy zranitelnými osobami ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Žalobce a) tedy nebylo možné dle § 46a odst. 3 zákona o azylu bez dalšího zajistit. Žalobci mimo jiné zdůraznili, že z postupu žalovaného bylo dle žalobců navíc patrné, že je za

rodinu s nezletilým dítětem fakticky považoval, neboť v opačném případě by s žalobcem b) musel jednat jako s nezletilou osobou bez doprovodu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) zákona o azylu, což se však nestalo, neboť oba žalobci byli umístěni do Zařízení pro zajištění cizinců B., tedy do zařízení pro rodiny s dětmi.

[5] Krajský soud žalobci b) v zájmu ochrany jeho práv ustanovil usnesením ze dne 20. 10. 2022, č. j. 52 A 7/2022-21, opatrovníkem pro řízení o žalobě Organizaci pro pomoc uprchlíkům, z.s., se sídlem Kovářská 939/4, Praha 9. Opatrovník na výzvu soudu sdělil, že si žalobce b) podanou žalobu „*osvojuje jako vlastní*".

[6] Krajský soud následně žalobu shora uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zpochybňoval žalobní legitimaci žalobce b) s tím, že napadeným rozhodnutím nebylo rozhodnuto o jeho zajištění, nýbrž pouze o zajištění žalobce a). Krajský soud se však s touto argumentací neztotožnil a s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu konstatoval, že rozhodnutím o zajištění dospělého příbuzného může dojít k zásahu do právní sféry nezletilého. Byť tedy byla povinnost formálně uložena jen žalobci a), nelze prima facie vyloučit, že by napadené rozhodnutí mohlo mít dopad také do právní sféry žalobce b).

[7] Dále se krajský soud zabýval tím, zda na žalobce lze nahlížet jako na rodinu s nezletilým dítětem. Připustil, že se žalovaný touto otázkou zabýval na hraně přezkoumatelnosti, neboť pouze poznamenal, že žalobce a) neuvedl nic, z čeho by bylo možné usuzovat, že je zranitelnou osobou. Z tohoto závěru krajský soud dovodil, že žalovaný dospěl implicitně k závěru, že žalobce a) není zranitelnou osobou a žalobci tedy ani netvoří rodinu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Žalovaný si totiž evidentně byl vědom toho, že žalobce a) cestoval se svým bratrancem. Krajský soud poznamenal, že takto „úsporný" přístup k odůvodňování rozhodnutí, jehož důsledkem je omezení osobní svobody, je krajně nevhodný, popsané závěry však lze přezkoumat.

[8] Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 2 Azs 47/2020-48 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval, že při posouzení toho, zda je žadatel zranitelnou osobou, je zapotřebí zohlednit individuální okolnosti případu. Zdůraznil, že žalobce [pozn.: ač krajský soud neuvedl, který z žalobců, je z kontextu zřejmé, že má na mysli žalobce b)] je ve věku velmi blízkém zletilosti, potřeba zvláštního zacházení je tedy v jeho případě nižší, než kdyby šlo o výrazně mladší dítě. V případě rodin je smyslem zvláštního režimu též zájem na zachování práva jejich členů na rodinný život. Tuto ochranu však požívá jen skutečný rodinný svazek určité kvality, nikoliv každé příbuzenství.

[9] Krajský soud dále konstatoval, že vzhledem k tomu, že mu není známo, že by žalobce b) podal žádost o mezinárodní ochranu a byl tedy žadatelem, dopadá na něj směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návratová směrnice), která však neobsahuje definici rodiny. Vnitrostátní i unijní právo [viz konkrétně definice rodinných příslušníků dle čl. 2 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice")], však preferují ochranu spíše úzké

rodiny. V případě nezletilých žadatelů může být za příbuzného považována rovněž dospělá osoba, která je zodpovědná za nezletilého podle práva nebo praxe daného členského státu, tj. České republiky, resp. která ji má v péči. Žalobce a) však za žalobce b), který je jeho bratrancem ve věku 17 let a 9 měsíců, neodpovídá a z dostupných podkladů nikterak nevyplývá, že by jej měl v péči, a to ani dle práva země původu. Samotná skutečnost, že spolu osoby přicestují a tvrdí o sobě, že jsou příbuzní, není dostatečná pro to, aby k uvedeným osobám žalovaný přistupoval jako k rodině s nezletilým dítětem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Takovou povinnost by zakládalo nezpochybněné blízké příbuzenství, kterým však vztah bratranců není. Opačný výklad by fakticky znemožňoval zajištění jakéhokoliv cizince přicházejícího s nezletilou osobou bez ohledu na jejich vztah, neboť v praxi by se žalovaný či policie museli spolehnout na tvrzení zajišťovaných osob.

[10] Dále krajský soud dodal, že případné společné umístění a ani skutečnost, že žalobce a) žalobce b) „zastupoval" v řízení o zajištění, nezakládá postavení žalobců jako rodiny ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, dle názoru soudu se jednalo spíše o zohlednění zájmů nezletilého žalobce b). Připustil však, že se policie a žalovaný chovají vůči žalobci b) nekonzistentně.

[11] Jelikož krajský soud dospěl k závěru, že žalobci netvoří rodinu s nezletilým dítětem a nejsou tedy zranitelnými osobami, nezabýval se dopady takového jejich postavení na zákonnost napadeného rozhodnutí. Dodal, že ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce b) byl v zařízení pro zajištění cizinců držen nedobrovolně, jak uvádí v žalobě. Pokud se domnívá, že je jeho umístění tam nezákonné, může se domáhat nápravy zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s.

II.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného a žalobce a)

[12] Žalobce b) (stěžovatel) napadl prostřednictvím ustanoveného opatrovníka rozsudek krajského soudu kasační stížností spojenou mimo jiné s návrhy na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti a vydání předběžného opatření, kterým by Nejvyšší správní soud žalovanému přikázal, aby žalobcům do doby rozhodnutí ve věci uložil zvláštní opatření dle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o azylu a zajistil jejich přesun do určeného pobytového střediska.

[13] Stěžovatel stručně popsal důvody, které jej spolu se žalobcem a) vedly k vycestování ze země původu. Jsou kurdské národnosti a pocházejí z provincie Mardin, kde probíhaly boje mezi kurdskými a tureckými jednotkami, v jejichž průběhu byl zasažen také dům žalobce a). Znovu popsal okolnosti jejich přicestování na území České republiky a dosavadního pobytu zde. Nad rámec již uvedeného zejména dodal, že žalobce a) chtěl žádost o mezinárodní ochranu podat také jeho jménem, bylo mu však sděleno, že žádost stěžovatele bude „nabrána" až v Zastávce u Brna, kam se měli dostavit v případě propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců. V rámci odůvodnění návrhu na vydání předběžného opatření stěžovatel uvedl řadu skutečností, z nichž některé jsou relevantní rovněž pro posouzení zákonnosti napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud tedy na tomto místě rekapituluje rovněž tato relevantní tvrzení. Stěžovatel se nachází v Zařízení pro zajištění cizinců B., kde je dle svých slov „*fakticky zajištěn*". Právní základ svého umístění v daném zařízení považuje stěžovatel za nejasný, neboť k němu dle názoru krajského soudu

nedochází na základě napadeného rozhodnutí, fakticky zde však pobývá (patrně na základě § 140 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

[14] Stěžovatel poukazuje na svou vázanost na žalobce a) a uvádí, že mu v této souvislosti hrozí až čtyři měsíce trvající zajištění, což považuje za rozporné s mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána. V tomto kontextu stěžovatel odkázal na stanoviska některých výborů či představitelů OSN a také Výboru Rady Evropy proti mučení, z nichž dovozuje, že detence dítěte pouze na základě jeho nebo rodičova migračního statusu je porušením základních práv dítěte a je vždy v rozporu s principem nejlepšího zájmu dítěte, a rovněž poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se zajištění dítěte doprovázeného rodinnými příslušníky. Rozhodnutí žalovaného a napadený rozsudek dle stěžovatele nemohou obstát ve světle jím citovaných stanovisek a judikatury, a to zejména s ohledem na délku jemu hrozícího zajištění, která několikanásobně přesahuje několik málo dní, které připouští judikatura Evropského soudu pro lidská práva. V takovém postupu shledává stěžovatel porušení zákazu špatného zacházení a upozorňuje, že existuje alternativa v podobě uložení povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku určeném Ministerstvem vnitra ve smyslu § 47 odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

[15] Stěžovatel opětovně uvedl, že je s ním a žalobcem a) od počátku řízení zacházeno jako s rodinou, závěry krajského soudu tedy považuje za formalistické a odhlížející od nejlepšího zájmu dítěte. Dle stěžovatele došlo nejspíše již na začátku řízení k pochybení ze strany cizinecké policie, která se stěžovatelem a jeho zletilým příbuzným zacházela jako s rodinou, přičemž správnějším postupem by dle jeho názoru bylo kontaktovat orgán sociálně-právní ochrany dětí, jenž mohl podat návrh na ustanovení žalobce a) opatrovníkem stěžovatele. To však nelze klást k tíži stěžovatele. Dále vyjádřil stěžovatel prostřednictvím svého opatrovníka údiv nad tím, že byla zaregistrována pouze azylová žádost žalobce a). Dle stěžovatele budí tento postup dojem svévolné snahy zajistit, aby stěžovatel nenabyl postavení žadatele o mezinárodní ochranu, které by mu ve vztahu k jeho zajištění s ohledem na záruky pro zranitelné osoby zaručovalo silnější postavení. Dodal, že jeho situaci nelze vyřešit podáním žaloby dle § 82 s. ř. s., neboť ta by měla za následek nanejvýš propuštění stěžovatele, a tedy jeho oddělení od žalobce a).

[16] Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovateli usnesením ze dne 14. 11. 2022, č. j. 5 Azs 306/2022-22, zástupce pro řízení o kasační stížnosti.

[17] Ustanovený zástupce zaslal Nejvyššímu správnímu soudu doplnění kasační stížnosti, v němž jako stěžovatele (nesprávně) označil oba žalobce. Stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce namítl, že žalovaný dostatečně nezohlednil možnost uložení alternativních opatření. V této souvislosti opět poukázal zejména na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se problematiky zajištění nezletilých dětí a rodin s nimi a rovněž na stanoviska některých výborů či představitelů OSN k této otázce. Zopakoval, že v posuzovaném případě došlo k porušení práv dítěte. Tato pasáž kasační stížnosti je zjevně převzata z jiného podání, neboť hovoří o „*porušení práv dítěte – stěžovatelky d)*“ a o „*stěžovatelce c)*“, „*která dosáhla zletilosti nanejvýše pouhé tři měsíce před zajištěním a platila tak přinejmenším za zranitelného dospělého*“. V posuzovaném případě došlo dle stěžovatele s ohledem na délku zajištění nezletilého dítěte k porušení zákazu špatného zacházení a práva na rodinný a soukromý život. Podle aktuální judikatury

Evropského soudu pro lidská práva je totiž zajištění dítěte doprovázeného rodinnými příslušníky možné jen za velmi výjimečných okolností, a to jen na dobu nezbytně nutnou, která nesmí přesáhnout několik dnů.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Uvedl, že na stěžovatele a žalobce a) nemohl nahlížet jako na rodinu a v tomto směru odkázal na napadený rozsudek. Nad rámec již uvedeného konstatoval, že stěžovatel zajištěn nebyl a v zařízení pro zajištění cizinců pobývá, protože je zde zajištěn jeho dospělý příbuzný.

[19] Žalobce a) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[21] Vzhledem k tomu, že jde o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, Nejvyšší správní soud se ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle uvedeného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu *„přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. Podle tohoto usnesení je kasační stížnost přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[22] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzované věci stěžovatel namítá taková zásadní pochybení krajského soudu spočívající v nezákonnosti zamítnutí žaloby ve vztahu k rozhodnutí o zajištění žalobce a), která by mohla mít dopad i do jeho hmotněprávního postavení a která nelze *prima facie* vyloučit. Kasační stížnost proto zdejší soud shledal přijatelnou. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[23] Ze spisové dokumentace na rámce výše uvedeného vyplývá, že dne 20. 9. 2022 byli žalobce a) a stěžovatel vyslechnuti v rámci řízení o jejich správním vyhoštění. Stěžovatel zejména sdělil, že na území České republiky přicestoval se svým bratrancem, žalobcem a), přičemž směřovali do Německa, kde chtěl začít studovat. Na zdejší území nemá žádné vazby, Turecko je pro něj bezpečnou zemí, ve vycestování mu nic nebrání a chce

vycestovat dobrovolně. Také žalobce a) při výslechu popsal okolnosti své cesty do České republiky, přičemž uvedl, že cestoval společně se svým bratrancem a jejích cílovou zemí bylo Německo, kde bydlí jeho bratr. Nejprve sdělil, že na území České republiky nemá žádné vazby a „*pojede domů*“, v další části výpovědi však uvedl, že mu sice v zemi původu nehrozí nic konkrétního, je však kurdské národnosti „*a to je v Turecku problém*“, a vzápětí dodal, že nevycestuje a do Turecka se vrátit nechce.

[24] Rozhodnutími Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 6. 10. 2022, č. j. KRPA-306032-14/ČJ-2022-000022-MIG a č. j. KRPA-306026-13/ČJ-2022-000022-MIG, bylo oběma žalobcům uloženo dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a 4 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění, přičemž doba, po kterou žalobcům nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na 1 rok. V doplněních odvolání proti uvedeným rozhodnutím o správním vyhoštění žalobci mimo jiné uvedli, že náležejí ke kurdskému etniku a pocházejí z Mardinu, kde docházelo v minulosti ke střetům mezi tureckými ozbrojenými silami a kurdskými jednotkami, jejichž oběťmi byli často civilisté. Dům žalobce a) byl zničen bombou, což dokládal přiloženými fotografiemi. Dále žalobci uvedli, že během prvního výslechu byl přítomen pouze tlumočník do tureckého jazyka, nikoliv do kurdštiny, necítili se proto natolik bezpečně, aby sdělili všechny relevantní skutečnosti, a požádali o provedení doplňujícího výslechu s tlumočením do kurdského jazyka. Žalobce a) dodal, že nebylo zohledněno, že cestuje s nezletilým příbuzným, stěžovatelem. Stěžovatel doplnil, že nebylo zohledněno, že je mu pouhých 17 let, správní orgán se však nejlepším zájmem dítěte nezabýval, naopak v rozporu se správním spisem tvrdil, že je stěžovatel zletilou osobou.

[25] V rámci poskytnutí údajů k žádosti o mezinárodní ochranu žalobce a) dne 29. 9. 2022 žalovanému sdělil kromě již uvedeného, že má astma, které ho však zásadním způsobem neomezuje, je sympatizantem a spolupracovníkem strany HDP. Kvůli jeho kurdské národnosti a spojení s HDP ho policie několikrát vyslýchala, turecké úřady jim zničily dům, jeho bratranec byl zabit a on sám byl pronásledován policií, protože mnoho členů jeho rodiny je členy HDP. I jeho dědeček a strýc byli zabiti kvůli politice. Při pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu provedeném dne 10. 10. 2022 pak žalobce a) zejména uvedl, že celá jeho rodina je „*napojená na politiku*“, jejich dům byl zničen, při bombardování byl zabit jeho bratranec a dalších čtrnáct lidí, přibližně dva roky žili na ulici, proto se rozhodl odjet ze země původu. Vesnice žalobce a) byla bombardována opakovaně, nejprve asi před pěti lety, poté před dvěma lety a než odjel, slyšel, že má dojít k dalšímu bombardování. Dané území bombarduje turecká i syrská armáda. Přestěhování na jiné místo v zemi původu jeho problémy nevyřeší, neboť Turci Kurdy nesnášejí. Zmínil zatýkání, mučení a vraždy Kurdů, k nimž dochází v zemi původu, a sdělil, že on sám byl zatčen a mučen, po čemž má stále na těle stopy.

[26] Při posouzení této kasační stížnosti pátý senát Nejvyššího správního soudu vycházel ze závěrů, k nimž dospěl v souběžně rozhodované věci sp. zn. 5 Azs 307/2022, která je s věcí nyní posuzovanou do značné míry srovnatelná, s tím, že zohlednil skutkové odlišnosti nynějšího případu, které však nevedly k odlišnému zhodnocení podstaty i nyní posuzované kasační stížnosti. Tou je otázka, zda bylo, či nebylo na místě nakládat s žalobci jako s rodinou s nezletilým dítětem, tedy považovat je oba za zranitelné osoby ve smyslu § § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu a aplikovat tudíž i na zajištění zletilého žalobce a) přísnější zákonné podmínky podle § 46a odst. 3 zákona o azylu, který stanoví: „*Jde-li*

o žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který je zranitelnou osobou, s výjimkou osoby se zdravotním postižením, které nebrání jejímu umístění v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, může ministerstvo v případě nutnosti rozhodnout o jeho zajištění, pouze pokud je starší 18 let a porušil opakovaně závažným způsobem povinnost uloženou mu zvláštním opatřením."

[27] Z citovaného ustanovení je zřejmé, že zajištění zranitelného žadatele o udělení mezinárodní ochrany není vyloučeno, nicméně je významně ztíženo, neboť zákon toto zajištění podmiňuje tím, že (i) jde o osobu zletilou a že (ii) se dopustila opakovaného závažného porušení zvláštního opatření uloženého podle § 47 zákona o azylu, tj. povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku určeném Ministerstvem vnitra nebo se osobně hlásit Ministerstvu vnitra ve stanovené době; jedná se o tzv. *alternativy* k zajištění, které však v daném případě žalovaným uloženy nebyly, nemohlo tudíž ani dojít k jejich opakovanému porušení ze strany žalobce a). Jinými slovy, v případě, že by byl žalobce a) jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky shledán zranitelnou osobou, nebyly by splněny zákonné podmínky pro jeho zajištění, čehož se ve své podstatě dovolává stěžovatel z pozice nezletilého příbuzného žalobce a), jenž ho má na území ČR doprovázet a s nímž byl stěžovatel společně umístěn do Zařízení pro zajištění cizinců B.

[28] I v nyní posuzované věci je podstatné, že policie zjevně považovala stěžovatele za účastníka řízení o zajištění žalobce a), vyslechla jej a také ho takto uvedla v záhlaví vydaného rozhodnutí o zajištění žalobce a), které mu rovněž doručila. V kopii správního spisu policie, který má Nejvyšší správní soud k dispozici, není zmínka o tom, že by policie o svém postupu v této věci vyrozuměla orgán sociálně-právní ochrany dětí. Na č. l. 23 spisu krajského soudu je ovšem obsažen úřední záznam ze dne 18. 10. 2022, podle něhož ve věci jednající samosoudce telefonicky kontaktoval příslušný orgán policie, který mu sdělil, že oba žalobci „*se nacházejí v ZZC „na zajištění dospělého". V rozhodnutí o zajištění podle zákona o pobytu cizinců ze dne 20. 9. 2022 zastupoval zletilý žalobce nezletilého na základě tvrzeného příbuzenství, které není jak ověřit. Rozhodnutí o opatrovníkovi není. OSPOD byl v řízení kontaktován, ale nevystupuje v něm*".

[29] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je zcela zásadní, že policie hned na počátku reagovala na tvrzené faktické rodinné vazby žalobce a) a stěžovatele tak, že vycházela z toho, že stěžovatel není nezletilou osobou bez doprovodu, nýbrž z toho, že za něj zodpovídá doprovázející zletilá osoba – a sice žalobce a). Tomu ostatně odpovídá i ve spise založený příkaz k zajištění a umístění žalobce a) do zařízení pro zajištění cizinců, v němž je v rubrice „*ubytování nezletilých dětí společně se zajištěným cizincem*" dopsáno právě jméno, příjmení a datum narození stěžovatele. Režim „ubytovaného cizince" v zařízení pro zajištění cizinců je přitom založen na tom, že provozovatel toho kterého zařízení – tedy Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra je oprávněna ubytovat „*cizince, vůči kterému má zajištěný cizinec vyživovací povinnost nebo jej má v péči*", jak správně poukázal stěžovatel s odkazem na § 140 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. I to tedy implikuje, že na stěžovatele bylo nahlíženo jako na nezletilou osobu v péči a pod odpovědností žalobce a), jehož zajištění na něj v takovém případě nepochybně mělo dopad.

[30] Žalovaný, který následně rozhodoval o azylovém „přezajištění" žalobce a), s nímž bylo doposud jednáno jako s osobou doprovázející nezletilého stěžovatele, byl proto povinen promítnout do svého rozhodování požadavky plynoucí z toho, že by se

v takovém případě jednalo o zranitelnou osobu – srov. *mutatis mutandis* nález Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14, který sice řešil případ otce doprovázejícího dvě malé děti (ve věku 3 a 6 let), avšak v principu lze jeho závěry aplikovat i na děti starší, jak lze ostatně dovodit z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. v rozsudku ze dne 7. 12. 2017, ve věci *S. F. a další proti Bulharsku*, č. 8138/16, se jednalo o rodinu s dětmi ve věku 16, 11 a rok a půl, v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, ve věci *M. H. a ostatní proti Chorvatsku*, č. 15670/18 a č. 43115/18, šlo o celkem 11 dětí, dvěma bylo 15 let a jedno dovršilo věk 18 let během detence), jakož i z navazující judikatury Nejvyššího správního soudu, která zmíněný nález plně reflektovala (viz např. rozsudky ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018-60, publ. pod č. 3876/2019 Sb. NSS, ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 Azs 112/2018-83, či ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 Azs 324/2021-55, v nichž byly posuzovány případy nezletilých cizinců, kterým v rozhodné době bylo 16, resp. 17 let).

[31] V této souvislosti je třeba poznamenat, že zákon o pobytu cizinců opravňuje policii zajistit za účelem správního vyhoštění cizince staršího 15 let. V daném případě policie této možnosti nevyužila a formálně zajistila jen žalobce a), jeho nezletilý bratranec, tj. stěžovatel, s ním byl ubytován v Zařízení pro zajištění cizinců B., přičemž policie zjevně vycházela z toho, že fakticky bude sdílet stejný režim jako žalobce a), který ho dle jejich tvrzení na cestě Evropou doprovázel. Problém celé věci je, že poté, co v zařízení pro zajištění cizinců žalobce a) podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, žalovaný rozhodl o jeho „přezajištění" podle zákona o azylu, které ovšem zajištění nezletilé osoby vylučuje – viz výše citovaný § 46a odst. 3 zákona o azylu, jenž umožňuje zajistit jen zranitelnou osobu starší 18 let, a to výjimečně v případě opakovaného a závažného porušení již dříve uložené některé z alternativ k zajištění.

[32] Zranitelné osoby obecně vyžadují zvláštní pozornost a zvýšenou ochranu; mnohdy mají i zvýšený procesní standard a zákon o azylu stanoví v § 46a odst. 3 také kvalifikované podmínky pro jejich zajištění. Z tohoto hlediska je tedy důležitá identifikace zranitelných osob; v posuzovaném případě je zranitelnost stěžovatele očividná – byť se jedná o osobu ve věku blízkém zletilosti (17 let), s nímž bylo do té doby jednáno tak, že ho doprovází zletilý příbuzný, žalobce a). Podle § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu se rozumí „*zranitelnou osobou zejména nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilým dítětem nebo rodič nebo rodina se zletilým dítětem se zdravotním postižením, osoba starší 65 let, osoba se zdravotním postižením nebo s vážným onemocněním, těhotná žena, oběť obchodování s lidmi nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí*" (důraz přidán).

[33] Uvedený výčet převzal český zákonodárce při transpozici unijní úpravy – konkrétně přijímací směrnice a jejího čl. 21, který je nadepsán jako obecná zásada a uvádí, že „*členské státy zohlední ve vnitrostátních právních předpisech provádějících tuto směrnici zvláštní situaci zranitelných osob...*". Těmi jsou mj. nezletilí bez doprovodu nebo rodina s nezletilými dětmi, přičemž na rozdíl od krajského soudu se Nejvyšší správní soud nedomnívá, že ve světle čl. 2 písm. c) přijímací směrnice je nutno rodinu s nezletilým dítětem vnímat úzce, pokud ji dle tohoto ustanovení může tvořit, jak připouští i krajský soud, také nezletilý a jiná dospělá osoba, než jeho rodiče (bez ohledu na příbuznost), pokud je za nezletilého nejen dle práva daného členského státu, ale i praxe, zodpovědná. Žalovaný přesto anebo možná právě proto tvrzené rodinné vazby mezi stěžovatelem a žalobcem a),

z nichž vycházela policie, zcela ignoroval. Žalovaný v rozhodnutí o azylovém zajištění žalobce a) pouze kuse zmínil, že na základě vyjádření žalobce a) „*v rámci správního řízení o zajištění dle zákona o pobytu cizinců a vyhoštění a jeho žádosti o mezinárodní ochranu nelze konstatovat, že by byl zranitelnou osobou ve smyslu § 2 písm. i) zákona o azylu, tedy nezletilou osobou bez doprovodu, rodičem nebo rodinou s nezletilým či zletilým zdravotně postiženým dítětem, osobou starší 65 let, osobou se zdravotním postižením nebo s vážným onemocněním, těhotnou ženou, obětí obchodování nebo osobou, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí. Jmenovaný v průběhu provedených a výše popsaných řízení neuvedl nic, z čeho by bylo možné usuzovat, že je zranitelnou osobou. Jmenovaný je dospělým a zcela zdravým mužem a v žádném z výše popsaných správních řízení neuvedl ani nijak nenaznačil, že by byl podroben jakémukoliv násilí, které by z něj činilo zranitelnou osobu*“.

[34] Opak je pravdou, jak již bylo rozebráno shora s odkazem na obsah spisu, se žalobcem a) policie přinejmenším zacházela tak, že za stěžovatele zodpovídá. To žalovaný zamlčel a v odůvodnění svého rozhodnutí podal neúplný obraz o tvrzených rodinných vazbách stěžovatele a žalobce a), které nad rámec rekapitulace výpovědi žalobce a), že do Evropy cestoval společně se svým bratrancem, ani nezmínil, natož aby je jakkoli posoudil. Podle krajského soudu přesto výše citované odůvodnění žalovaného postačuje, protože implikuje, že žalovaný žalobce za rodinu s nezletilým dítětem nepokládal, což krajský soud považoval za správné. Nejvyšší správní soud je jiného názoru a zdůrazňuje, že popsanou aplikační praxi žalovaného, který bez dalšího vlastně popřel předchozí postup policie, nelze tolerovat.

[35] Skutečnost, zda se jedná o osobu zranitelnou, či nikoli, je velmi důležitá, dává jí totiž silnější postavení, zvláštní záruky – zde záruku, že bude zajištěna jen za podmínek, které předvídá zákon a které jsou přísnější oproti jiným osobám (viz výše). Vyjádření k této otázce je tudíž naprosto zásadní a žádné implikace, že se nejedná o rodinu s nezletilým dítětem, nepřipadají v úvahu – a to tím spíše, že z předchozího postupu policie je patrný spíše opak.

[36] Stručně shrnuto: žalovaný vydal rozhodnutí o zajištění žalobce a), které je nejen nepřezkoumatelné, ale postrádá rovněž oporu ve spisech, resp. je s nimi v rozporu. V situaci, kdy žalovaný rozhodnutím o „přezajištění“ cizince (žadatele o mezinárodní ochranu) podle zákona o azylu navázal na rozhodnutí policie o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění, je nezbytné, aby byl konzistentní a vycházel z posouzení policie, případně důsledně vysvětlil svůj odlišný přístup k věci a rodinným vazbám dotčeného cizince, které zde hrají zásadní roli. Ani jedno žalovaný neučinil, pominul pro věc podstatnou skutečnost, že žalobce a) dle svého tvrzení doprovází nezletilého stěžovatele, pročež mohl patřit mezi zranitelné osoby. Krajský soud měl pro popsané vady napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, nikoli se tyto vady snažit „dohnat“; nehledě na to, že podobně jako žalovaný pominul podstatné věci – mj. to, že má-li stěžovatel pobývat v Zařízení pro zajištění cizinců B. dobrovolně, tak jedině jako ubytovaný cizinec, což předpokládá, že o něj zajištěný zletilý cizinec pečuje a zodpovídá za něj (viz § 140 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců); v takovém případě však není jasné, proč by se nemělo jednat o rodinu v širším pojetí podle přijímací směrnice.

[37] Dlužno dodat, že staví-li krajský soud své závěry na tom, že stěžovatel jako nezletilá osoba není žadatelem o mezinárodní ochranu, takže na něj přijímací směrnice nedopadá (byť s ní krajský soud zároveň argumentuje), nelze než odkázat na vyjádření stěžovatele v kasační stížnosti, z něhož je zřejmé, že pokud by mu to bylo umožněno, o mezinárodní ochranu by požádal, resp. zamýšlel tak za něj učinit žalobce a). Jak přesně podání žádosti žalobce a) o mezinárodní ochranu v Zařízení pro zajištění cizinců B. probíhalo, lze v tuto chvíli jen stěží zpětně rekonstruovat a Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odmítá jakkoli spekulovat. V každém případě však soud důrazně upozorňuje na to, že za daných skutkových okolností bylo na žalovaném, aby se v rámci posouzení zranitelnosti věnoval i této otázce. Identifikace zranitelných osob je klíčová a je na žalovaném, aby jí věnoval náležitou pozornost a v souvislosti s poskytnutím údajů k podané žádosti o mezinárodní ochranu určil, zda žadatel je zranitelnou osobou; srov. § 10 odst. 4 zákona o azylu. A pokud může být touto osobou žadatel z toho titulu, že doprovází nezletilé dítě, je zcela relevantní se ptát, zda i za něj žádá o udělení mezinárodní ochrany. Ve spisu přitom nic takového není, ačkoli jde o důležitou otázku – nejen z uvedeného ustanovení zákona o azylu, ale i unijního práva plyne závazek aktivně usilovat o identifikaci zranitelných osob; srov. čl. 22 odst. 1 přijímací směrnice nebo čl. 24 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (tzv. procedurální směrnice).

[38] Nejvyšší správní soud na jedné straně rozumí obavě z komplikací s tím spojených, včetně možné účelově vytvořené závislosti nezletilého stěžovatele na žalobci a) a z toho plynoucího závěru o zranitelnosti těchto osob, která nemusí být nutně autentická. Na straně druhé však soud konstatuje, že doprovází-li zletilý žadatel o mezinárodní ochranu nezletilou osobu, kterou z důvodu jejího věku nelze dle zákona o azylu zajistit, není to signál k tomu, aby se žalovaný posouzení jejich situace vyhnul a nezletilého stěžovatele doslova „*vyignoroval*“. Naopak, je nezbytné, aby důsledně zkoumal skutkové okolnosti věci a případnému účelovému jednání čelil důsledným prověřením a posouzením věrohodnosti výpovědi dotčených osob o jejich faktické závislosti a rodinných vazbách. Nic z toho se v daném případě nestalo, žalovaný na svoji roli rezignoval – absentuje jakýkoli rozbor faktické situace, včetně toho, jaká je vlastně skutečná závislost stěžovatele na zletilém žalobci a) a zda ve výsledku odůvodňuje závěr o jejich zranitelnosti jako rodiny s nezletilým dítětem.

[39] Imigrační, resp. azylová detence rodin s nezletilými dětmi je velmi citlivou otázkou a je primárně odpovědností žalovaného, aby posoudil všechny relevantní skutečnosti a vydal rozhodnutí, z něhož bude zřejmé, že podmínky zákonnosti zajištění jsou splněny. V opačném případě jeho rozhodnutí neobstojí, jak bylo důvodně namítáno již v žalobě. Krajský soud měl na základě toho napadené rozhodnutí žalovaného o zajištění žalobce a) zrušit, což neučinil, a proto ani jeho rozhodnutí nemůže obstát.

IV.
Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 a 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného.

[41] Nejvyšší správní soud současně nevyslovil, že se žalovanému věc vrací k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Po zrušení rozhodnutí žalovaného o zajištění žalobce a) je totiž třeba na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 46a odst. 6 věty první zákona o azylu je vydání rozhodnutí o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany prvním úkonem v řízení (viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, publ. pod č. 2757/2013 Sb. NSS) a podle § 46a odst. 13 písm. c) zákona o azylu musí být zajištění podle tohoto zákona bez zbytečného odkladu bez rozhodnutí ukončeno, rozhodne-li soud o zrušení rozhodnutí o zajištění nebo o prodloužení doby trvání zajištění; povinnost propustit žadatele o udělení mezinárodní ochrany vzniká vyhlášením zrušujícího rozsudku.

[42] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel byl na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšný. Z obsahu soudních spisů je však patrné, že mu žádné náklady nevznikly, neboť od soudních poplatků byl ze zákona osvobozen, v řízení o žalobě byl zastoupen ustanoveným opatrovníkem a v řízení o kasační stížnosti byl zastoupen ustanoveným zástupcem z řad advokátů. Rovněž žalobce a) byl z hlediska žaloby procesně úspěšný, ani jemu však v řízení žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že stěžovateli ani žalobci a) náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[43] Krajským soudem byl stěžovateli ustanoven opatrovník – Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s., která právo na odměnu za zastupování nemá, neboť se nejedná o advokáta ani nevykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů ve smyslu § 35 odst. 2 s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti byl stěžovateli usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2022, č. j. 5 Azs 306/2022-22, ustanoven zástupcem advokát JUDr. Maroš Matiaško, LL.M. Podle § 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s. hradí zástupci stěžovatele, který byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovenému zástupci tak náleží odměna za zastupování stěžovatele spočívající v provedení dvou úkonů právní služby, jimiž byly první porada s klientem, včetně převzetí a přípravy zastoupení, a písemné podání soudu ve věci samé v podobě doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Ustanovenému zástupci tak náleží odměna ve výši 2 x 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Kromě toho mu náleží rovněž paušální náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč za uvedené úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a rovněž částka odpovídající DPH 21 %. Celkem tedy odměna ustanoveného zástupce a náhrada jeho hotových výdajů činí 8228 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

[44] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že samostatně nerozhodoval o návrhu na předběžné opatření, který byl součástí podané kasační stížnosti, neboť rozhodl

pokračování

rovnou o kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po provedení nezbytných procesních úkonů.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 8. prosince 2022

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu