

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) D. A.**, **b) Z. A.**, **c) nezletilá R. A.**, **d) nezletilý N. A.**. žalobci c) a d) zast. JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Mánesova 1175/48, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha, týkající se žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 9. 2022, č. j. OAM-231/LE-BE01-BE02-PS-2022 a č. j. OAM-232/LE-BE01-BE02-PS-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobců c) a d) proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2022, č. j. 53 A 2/2022-51,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2022, č. j. 53 A 2/2022-51, **se** ve výroku II. a III. **ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2022, č. j. OAM-231/LE-BE01-BE02-PS-2022, **se ruší**.

III. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti **nepřiznává**.

IV. Odměna a náhrada hotových výdajů ustanoveného zástupce žalobců c) a d) v řízení o kasační stížnosti JUDr. Maroše Matiaška, LL.M. **se určuje** částkou 12 730 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 9. 11. 2022 se žalobci c) a d) – dále též „stěžovatelé“ – domáhali zrušení výroku II. v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2022, č. j. OAM-232/LE-BE01-BE02-PS-2022 (výrok I.); ve zbytku žalobu zamítl (výrok II.) a současně rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok III.).

[2] Krajským soudem zrušeným rozhodnutím žalovaný rozhodl o zajištění žalobkyně b) podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Důvodem, pro který krajský soud toto rozhodnutí zrušil, bylo těhotenství žalobkyně b), které vyšlo najevo a činí z ní zranitelnou osobu podle § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Ve světle této významné změny okolností napadené rozhodnutí žalovaného nemohlo obstát pro nesplnění zákonných podmínek zajištění daných § 46a odst. 3 zákona o azylu. Naopak ve vztahu k rozhodnutí žalovaného o zajištění žalobce a) podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu krajský soud shledal splnění zákonných podmínek, proto žalobu ve zbytku zamítl.

[3] Pro kontext a úplnost vymezení věci je nutno poznamenat, že rozhodnutím žalovaného o zajištění žalobců a) a b) předcházela rozhodnutí policie o jejich zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona 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“); konkrétně se jednalo o dvě rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, ze dne 8. 9. 2022, č. j. KRPP-133489-3/ČJ-2022-030022, a č. j. KRPP-133490-3/ČJ-2022-030022, přičemž doba zajištění byla stanovena na 60 dnů ode dne omezení osobní svobody, tj. 7. 9. 2022.

[4] V tento den byli žalobce a) se svojí manželkou – žalobkyní b), jakož i se svým bratrancem – žalobcem d) a jeho manželkou – žalobkyní c), která je současně sestrou žalobce a), předáni do České republiky na základě readmisní dohody z Německa; zde byli předchozího dne kontrolováni policejní hlídkou, která všechny čtyři žalobce nalezla v návěsu chorvatského kamionu, v němž cestovali z Turecka do Německa. Cílem cesty žalobců bylo právě Německo, kde chtěli požádat o azyl. Při kontrole žalobci nepředložili žádný doklad totožnosti, který by je opravňoval ke vstupu do Německa, proto byli předáni do České republiky, kde byli zajištěni za účelem správního vyhoštění a následně jim bylo také rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno s odkazem na § 119 odst. 1 písm. b) body 3 a 4 zákona o pobytu cizinců; konkrétně se jednalo o čtyři rozhodnutí Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje ze dne 13. 9. 2022, č. j. KRPP-133119-14/ČJ-2022-030022, č. j. KRPP-133120-14/ČJ-2022-030022, a č. j. KRPP-133121-14/ČJ-2022-030022, a č. j. KRPP-133122-14/ČJ-2022-030022, přičemž doba, po kterou žalobcům nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na 1 rok.

[5] Jednoduše vyjádřeno, v dané věci vydala policie celkem čtyři rozhodnutí o správním vyhoštění každého z žalobců ad a) až d), kteří společně nelegálně cestovali Evropou s cílovou destinací Německo; těmto rozhodnutím předcházela rozhodnutí policie o zajištění za účelem správního vyhoštění, ovšem toliko dvou žalobců a) a b), kteří jsou zletilí a kteří byli dne 9. 9. 2022 dopraveni do Zařízení pro zajištění cizinců B. (dále jen „ZZC B."). Společně s těmito dvěma zletilými žalobci byli v uvedeném zařízení umístěni, resp. ubytováni též jejich nezletilí příbuzní – žalobci c) a d). Dne 14. 9. 2022 zde podali žalobci a) a b) žádost o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. Podle žalovaného tak ovšem žalobci učinili pouze z důvodů čistě účelových, a sice s cílem vyhnout se hrozícímu správnímu vyhoštění, nebo jej pozdržet. Proto žalovaný vydal výše uvedená rozhodnutí ze dne 16. 9. 2022 o zajištění žalobců a) a b) s dobou trvání do 2. 1. 2023; tato dvě rozhodnutí napadli posléze všichni čtyři žalobci jednou žalobou podanou u krajského soudu.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[6] V žalobě žalobci uvedli, že jsou jedna rodina, cestují spolu a pomáhají si – žalobce a) opustil zemi původu se svou manželkou [žalobkyní b)] a dále se svojí nezletilou sestrou [žalobkyní c)] a jejím nezletilým partnerem [žalobce d)], o něž pečuje. Společně představují rodinu s nezletilými dětmi, a jsou tudíž zranitelnými osobami ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, což žalovaný pominul; přítomnost nezletilých dětí v celém řízení „*zcela ignoroval*" a rozhodl o zajištění jejich zletilých příbuzných [žalobců a) a b)], aniž se zabýval tím, zda se v důsledku uvedených okolností nejedná o zranitelné osoby a jsou splněny podmínky pro jejich zajištění.

[7] Krajský soud uvedl, že nezletilí žalobci c) a d), ačkoliv je jim více než 17 let, nemají v daném řízení způsobilost právně jednat, a proto jim jako opatrovníka pro řízení ustanovil Organizaci pro pomoc uprchlíkům; ta k výzvě krajského soudu sdělila, že žalobci c) a d) si podanou žalobu, kterou jejich jménem podepsali žalobci a) a b), osvojují jako svoji vlastní. V návaznosti na vyjádření žalovaného pak krajský soud konstatoval, že žalobci c) a d) sice nejsou adresáty napadených rozhodnutí, nicméně nedospěl k závěru, že by kvůli tomu nebyli aktivně procesně legitimováni. Poukázal přitom na relevantní judikaturu správních soudů a Ústavního soudu, která obecně vychází z toho, že rozhodnutím o zajištění dospělého příbuzného (zákonného zástupce) dochází i k zásahu do právní sféry nezletilého cizince, je-li spolu s ním ubytován v zařízení pro zajištění cizinců.

[8] Krajský soud dále shrnul obsah odůvodnění napadených rozhodnutí s tím, že v rozhodnutí, jehož adresátkou je žalobkyně b), se žalovaný o žalobcích c) a d) vůbec nezmiňuje. V rozhodnutí o zajištění žalobce a) žalovaný popisuje jeho rodinné vztahy k žalobcům c) a d), avšak žádný závěr, zda je – případně i společně s žalobkyní b) – pokládá za rodinu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, nečiní. Uvádí pouze to, že žalobce a) cestuje se svou nezletilou sestrou [žalobkyní c)] a jejím nezletilým manželem [žalobcem d), v žalobě je uvedeno, že jde o partnera], což z něj nečiní zranitelnou osobu. I přes popsanou absenci jasného postoje žalovaného však podle krajského soudu z odůvodnění jeho rozhodnutí *implicite* plyne, že skupinu žalobců za rodinu s nezletilými dětmi nepokládá. Nic takového totiž žalovaný ve svých rozhodnutích neuvedl a dle krajského soudu se patrně ani nedomníval, že by to v dané věci vůbec připadalo v úvahu. Proto

žalovaný neměl žádný důvod se k příbuzenským vazbám žalobců v napadeném rozhodnutí vyjadřovat nad rámec letmé zmínky o jejich existenci.

[9] Krajský soud neshledal v tomto směru napadená rozhodnutí jako nepřezkoumatelná, naopak podrobil je věcnému přezkumu. Odkázal na relevantní úpravu zákona o azylu, který je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice"); ta je výchozím zdrojem výkladu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, podle něhož se zranitelnou osobou rozumí mj. „*rodina s nezletilým dítětem*" a „*těhotná žena*". Vzhledem k tomu, že ze správního spisu krajský soud zjistil, že dne 6. 10. 2022 vyšlo najevo, že žalobkyně b) je těhotná, napadené rozhodnutí o jejím zajištění zrušil. Současně dodal, že uvedeného důvodu se nemůže dovolávat žalobce a), žalobu ve vztahu k rozhodnutí o jeho zajištění tedy zamítl.

[10] Ve vztahu k zamítavému výroku krajský soud vyšel z toho, že přijímací směrnice pokládá za rodinu jen ty nejbližší rodinné vztahy, jako jsou vztahy manželů (partnerů) anebo vztahy rodičů a nezletilých dětí. V případě nezletilých žadatelů je zde sice výjimka – mohou tvořit rodinu i s jinou dospělou osobou, jež je za ně zodpovědná podle práva či praxe členského státu. Takovou osobou ovšem podle názoru krajského soudu žalobce a) není, navíc žalobci c) a d) nejsou nezletilými žadateli; o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky nepožádali a čl. 2 písm. c) přijímací směrnice na ně nedopadá – byť krajský soud nepopírá, že žalobci, z nichž jsou dva nezletilí, na základě svých příbuzenských vztahů a společného cíle utvořili při své nelegální cestě Evropou určitou funkční jednotku, kterou ovšem za rodinu považovat nelze. A nelze tudíž zletilého žalobce a) akceptovat jako zranitelnou osobu a aplikovat na jeho případ přísnější podmínky pro rozhodnutí o zajištění. K situaci samotných nezletilých žalobců c) a d) krajský soud konstatoval, že jestliže jim nebylo vydáno žádné rozhodnutí o zajištění, pobývají v ZZC B. dobrovolně, pouze v režimu ubytovaných osob a mohou jej kdykoli opustit (případně proti tomu mohou brojit zásahovou žalobou) s tím, že pak ale budou s ohledem na svůj věk převezeni do Zařízení pro děti – cizince, a ztratí tak možnost být s ostatními žalobci, s nimiž přicestovali.

III. Kasační stížnost žalobců c) a d) a vyjádření žalovaného

[11] Stěžovatelé – žalobci c) a d) – napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. V kasační stížnosti a jejím doplnění uplatnili důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem, vady řízení před správním orgánem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, přičemž navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil nejen tento rozsudek v rozsahu výroku II., ale také rozhodnutí žalovaného o zajištění žalobce a).

[12] Stěžovatelé zopakovali, že v jejich případě se *de facto* jedná o rodinu s nezletilými dětmi, tedy o zranitelné osoby. Ostatně od počátku řízení s nimi bylo takto zacházeno a posouzení ze strany krajského soudu představuje formalistní pojetí případu, kdy byl ze zřetele ztracen nejlepší zájem dítěte. Smyslem § 2 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 46a odst. 3 zákona o azylu je chránit práva nezletilých osob s ohledem na jejich zvláštní zranitelnost.

Nezletilí stěžovatelé však neztrácejí svoji zranitelnost podle toho, zda je doprovázející zletilá osoba blízkým nebo vzdáleným rodinným příslušníkem. V daném případě byli stěžovatelé zastoupeni žalobcem a) a zároveň byli i společně umístěni do ZZC B. V řízení nejspíše došlo již na samém počátku k pochybení policie, která s nimi zacházela jako s rodinou; dle stěžovatelů by správnějším postupem bylo jistě kontaktování orgánu sociálně právní ochrany dětí (OSPOD), který mohl podat návrh soudu na ustanovení zletilého příbuzného opatrovníkem. Toto pochybení ovšem nelze klást k tíži stěžovatelům. Ti rovněž vyjádřili údiv nad tím, jak vůbec mohlo dojít k tomu, že byla zaregistrována pouze žádost o mezinárodní ochranu jejich zletilého doprovázejícího příbuzného [žalobce a)], ale nikoli jich samotných. Postup správních orgánů se jim v tomto ohledu jeví jako značně kreativní a vyvolá až dojem svévole – snahy zajistit, aby stěžovatelé nenabyli postavení žadatele o mezinárodní ochranu, které by jim ve vztahu k zajištění zaručovalo silnější procesní postavení.

[13] Pokud jde o závěr krajského soudu, dle něhož stěžovatelé v ZZC B. pobývají v režimu tzv. ubytovaných osob, poukázali stěžovatelé na § 140 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje ubytovat v zařízení „*cizince, vůči kterému má zajištěný cizinec vyživovací povinnost nebo jej má v péči*“; to je však v rozporu s jiným závěrem krajského soudu, a sice tím, že stěžovatelé s ostatními žalobci netvoří rodinu. Uvedené dle stěžovatelů dokládá, že krajský soud zachází s jednotlivými okolnostmi případu selektivně, argumentuje nekonzistentně a pomíjí, že stěžovatelé v zařízení nepobývají dobrovolně, o čemž svědčí i fakt, že žalobci a) a b) výslovně podali žalobu i jejich jménem.

[14] Na závěr kasační stížnosti stěžovatelé namítli porušení lidskoprávních standardů, a to v důsledku svého faktického zajištění a zbavení osobní svobody v ZZC B. Opětovně odkázali na princip nejlepšího zájmu dítěte a také na stanoviska Výboru OSN pro práva dítěte a dalších mezinárodních orgánů kritizujících imigrační detenci nezletilých dětí. Dále stěžovatelé připomněli, že standardy k zajištění nezletilých cizinců lze nalézt i v relevantní judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), přičemž podle jejich názoru by možná tato judikatura umožňovala detenci po dobu několika dní, nikoli však po dobu několika měsíců.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na závěry krajského soudu stran dobrovolnosti pobytu stěžovatelů v ZZC B.; k pobytu žalobkyně b) konstatoval, že tato již byla v souladu s výrokem I. napadeného rozsudku propuštěna a ode dne 27. 10. 2022 je hlášena k pobytu v Pobytovém středisku Zastávka. Podle žalovaného nebylo možné na žalobce pohlížet jako na rodinu, jak již uvedl krajský soud. Na jeho odůvodnění žalovaný odkázal s tím, že stěžovatelé v ZZC B. sice pobývají, ale je samotné nezajistil. V uvedeném zařízení se stěžovatelé nacházejí proto, že zde je zajištěn jejich dospělý příbuzný – žalobce a). Závěrem žalovaný upozornil, že napadený rozsudek dosud nenabyl právní moci, a je tudíž na místě zvážit splnění podmínek řízení, resp. odmítnutí kasační stížnosti. Neshledá-li Nejvyšší správní soud důvod k odmítnutí kasační stížnosti, navrhl žalovaný její zamítnutí jako nedůvodné.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] 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 oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). V návaznosti na vyjádření žalovaného se sluší rovněž poznamenat, že kasační stížnost směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, přičemž napadený rozsudek nabyl právní moci dne 24. 11. 2022 poté, co byl doručen žalobkyni b) jakožto poslednímu z účastníků; srov. § 54 odst. 5 s. ř. s.

[17] 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 stěžovatelů. 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, 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.

[18] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzované věci stěžovatelé namítají 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 jejich hmotněprávního postavení a která nelze *prima facie* vyloučit. Kasační stížnost proto zdejší soud shledal jako přijatelnou. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci 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 následujícímu závěru.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda bylo, či nebylo na místě nakládat s žalobci jako s rodinou s nezletilými dětmi, tedy považovat je všechny za zranitelné osoby 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.“*

[21] 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 dovolávají stěžovatelé z pozice nezletilých příbuzných žalobce a), jež byli společně s ním umístěni do ZZC B..

[22] Jak již bylo uvedeno, všichni čtyři žalobci byli do České republiky vráceni dne 7. 9. 2022 z Německa, kam společně nelegálně cestovali z Turecka. Z předložené spisové dokumentace přitom plyne, že hned následujícího dne 8. 9. 2022 se všemi žalobci policie zahájila řízení ve věci správního vyhoštění, přičemž tito do protokolu shodně uvedli, že jejich cílem bylo Německo, kde měli v úmyslu požádat o azyl. Stěžovatelé [žalobci c) a d)] uvedli, že ze země původu odešli kvůli politické situaci, jako členové kurdské Lidové demokratické strany zde měli problémy. K dotazu policie se dále stěžovatelé výslovně vyjádřili tak, že jako nezletilí souhlasí, aby je zastupoval zletilý žalobce a), jemuž rodiče stěžovatelů řekli, že se má o ně postarat po dobu jejich cesty do Německa; v podrobnostech viz oba protokoly o výslechu účastníka řízení (sepsané v 14:00 a 14:20 hod.), resp. jim předcházející protokoly o podání vysvětlení (sepsané v 11:05 a 11:15 hod.) ve smyslu § 167 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (č. j. KRPP-133119-10/ČJ-2022-030022, a č. j. KRPP-133120-10/ČJ-2022-030022), které podepsala vedle samotných stěžovatelů a žalobce a) také pracovnice OSPOD Magistrátu města Plzně. Ve spise je založeno též čestné prohlášení žalobce a) ze dne 8. 9. 2022, že je schopen a chce pečovat o nezletilé stěžovatele, jakož i protokol z téhož dne sepsaný pracovnicí OSPOD, dle kterého se žalobce a) zaručil, že „*svou sestru s manželem bude i nadále doprovázet na cestě a bude na ně dohlížet*“. Dlužno dodat, že uvedené potvrdil žalobce a) též do protokolu o výslechu účastníka řízení (sepsaného v 14:30 hod.), v němž uvedl: „*Mám zde s sebou na policii manželku, která cestuje se mnou. Dále zde mám bratrance s manželkou, ta manželka je moje sestra a já jsem zde jako dospělá osoba, která je zde na území zastupuje, protože nejsou plnoletí*“ (č. j. KRPP-133122-8/ČJ-2022-030022).

[23] Následně policie vydala rozhodnutí o zajištění žalobce a) za účelem správního vyhoštění, které společně s žalobcem a) převzali i stěžovatelé (ve 20:10 hod.). Policie zjevně považovala stěžovatele za účastníky řízení, vyslechla je a také je takto uvedla v záhlaví vydaného rozhodnutí o zajištění žalobce a), které jim rovněž doručila. Postupovala přitom procesně korektně, včetně vyrozumění OSPOD, jehož pracovnice byla na místě přítomna a po podání vysvětlení ze strany stěžovatelů akceptovala, že jejich rodiče svěřili dohled nad nimi žalobci a), který je za ně zodpovědný. V tomto ohledu je tedy třeba korigovat argumentaci stěžovatelů, která uvedené skutkové okolnosti přehlíží a vychází nesprávně z toho, že policie pochybila.

[24] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je zcela zásadní, že policie hned na počátku podchytila faktické rodinné vazby stěžovatelů, u nichž vycházela z toho, že se nejedná o nezletilé bez doprovodu, nýbrž z toho, že za ně 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 jsou v rubrice „*ubytování nezletilých dětí společně se zajištěným cizincem*“ rukou dopsána právě jména a data narození stěžovatelů. Režim „ubytovaného cizince“ v zařízení pro zajištění cizinců je přitom jasně 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 poukázali stěžovatelé s odkazem na § 140 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. I to tedy implikuje, že na stěžovatele bylo nahlíženo jako na nezletilé osoby v péči a pod odpovědností žalobce a), jehož zajištění na ně nepochybně mělo dopad.

[25] Žalovaný, který následně rozhodoval o azylovém „přezajištění“ žalobce a) jakožto osoby doprovázející nezletilé stěžovatele, byl proto povinen promítnout do svého rozhodování požadavky plynoucí z toho, že se jedná o zranitelné osoby; srov. *mutatis mutandis* nález Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14, N 72/85 SbNU 277, 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 ESLP (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 NSS, která zmíněný nález plně reflektovala (viz např. rozsudky ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018-60, 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).

[26] 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 nezletilá sestra a bratranec, tj. stěžovatelé, s ním byli ubytováni v ZZC B., přičemž policie zjevně vycházela z toho, že fakticky budou sdílet stejný režim jako žalobce a), který o ně na jejich cestě Evropou pečuje. Problém celé věci je, že poté, co v ZZC B. 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.

[27] Zranitelné osoby obecně vyžadují zvláštní pozornost a zvýšenou ochranu; mnohdy mají i zvýšený procesní standard – zde vyšší či náročnější zákonné podmínky pro zajištění dané právě § 46a odst. 3 zákona o azylu. Z tohoto hlediska je tedy důležitá identifikace zranitelných osob; v posuzovaném případě je zranitelnost stěžovatelů očividná – byť se jedná o osoby ve věku blízkém zletilosti (17 let) a v doprovodu zletilého příbuzného/rodinného příslušníka. 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).

[28] Uvedený výčet převzal český zákonodárce při transpozici unijní úpravy – konkrétně přijímací směrnice a jejího čl. 21, který je nadepsaný 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 ve světle čl. 2 písm. c) přijímací směrnice je nutno rodinu s nezletilými dětmi vnímat šířeji, než jen jako rodiče a jejich děti – mohou ji tvořit také nezletilí a jiná dospělá osoba, pokud je za ně zodpovědná, jak uvedl již krajský soud. Žalovaný přesto, anebo možná právě proto rodinné vazby mezi stěžovateli tak, jak byly zjištěny policií, „*zcela ignoroval*“, jak případně stěžovatelé poukázali v žalobě a dále rozvinuli v kasační stížnosti. Žalovaný v rozhodnutí o azylovém zajištění žalobce a) pouze kuse zmínil, že žalobce a) „*v průběhu provedených a výše popsaných řízení neuvedl nic, z čeho by bylo možné usuzovat, že je zranitelnou osobou, dle jeho vyjádření je zdráv, v ČR se pohybuje se svou manželkou, nezletilou sestrou a jejím nezletilým manželem, rovněž z hlediska věku nespadá do žádné z uvedených kategorií a nesdělil ani žádné jiné důvody, které by ho řadily mezi zranitelné osoby...*“.

[29] Opak je pravdou, jak již bylo rozebráno shora s odkazem na obsah spisu a postup policie, z něhož jasně plyne, že žalobce a) je fakticky hlavou rodiny se dvěma nezletilými dětmi, za které zodpovídá a pečuje o ně. To žalovaný zamlčel a v odůvodnění svého rozhodnutí podal neúplný obraz o rodinných vazbách stěžovatelů, které navíc pouze zmínil, aniž je jakkoli posoudil. Podle krajského soudu tato zmínka postačuje, protože implikuje, že žalobce za rodinu s nezletilými dětmi 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 zjištění a postup policie, nelze tolerovat.

[30] Skutečnost, zda se jedná o osobu zranitelnou, či nikoli, je velmi důležitá, dává jí totiž jisté 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 nezletilými dětmi, nepřipadají v úvahu – a to tím spíše, že z předchozího postupu policie je patrný přesný opak.

[31] 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 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) doprovází nezletilé 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 – angažmá OSPOD, který vycházel z toho, že žalobce a) za stěžovatele zodpovídá, jakož i to, že mají-li stěžovatelé pobývat v ZZC B. dobrovolně, tak jedině jako ubytovaní cizinci, což předpokládá, že o ně zajištěný zletilý cizinec pečuje a zodpovídá za ně (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.

[32] Dlužno dodat, že staví-li krajský soud své závěry na tom, že stěžovatelé jako nezletilé osoby nejsou žadateli o mezinárodní ochranu, na které přijímací směrnice dopadá, nelze než odkázat na jejich vyjádření v kasační stížnosti, z něhož je zřejmé, že pokud by jim to bylo umožněno, o mezinárodní ochranu by požádali, resp. zamýšlel tak za ně učinit žalobce a). Ostatně již před orgány policie stěžovatelé jako osoby kurdské národnosti naznačily, že mají problémy v zemi původu. Jak přesně podání žádosti žalobce a) o mezinárodní ochranu v ZZC B. probíhalo, lze v tuto chvíli jen těžko zpětně zrekonstruovat a Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odmítá jakkoli spekulovat, v každém případě však 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 má-li touto osobou být žadatel z titulu toho, že doprovází nezletilé děti, je zcela relevantní se ptát, zda i za ně žádá o udělení mezinárodní ochrany atd. 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 ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany („procedurální směrnice“).

[33] Nejvyšší správní soud na jedné straně rozumí obavě z komplikací s tím spojených, včetně možné účelově vytvořené závislosti nezletilých stěžovatelů na žalobci a) a z toho plynoucího závěru o zranitelnosti všech těchto osob, která nemusí být nutně autentická. Na straně druhé však konstatuje, že jsou-li ve skupině čtyř žalobců dvě nezletilé osoby, které z tohoto důvodu nelze zajistit, není to signál k tomu, aby se žalovaný posouzení jejich situace vyhnul a nezletilé stěžovatele doslova „*vyignoroval*“. Naopak, je nezbytné, aby důsledně zkoumal skutkové okolnosti věci a případnému účelovému jednání čelil skrze (ne)věrohodnost dotčených osob a jejich faktické závislosti v rámci zjištěných rodinných vazeb. 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 stěžovatelů na zletilém žalobci a) a zda ve výsledku odůvodňuje závěr o jejich zranitelnosti jako rodiny s nezletilými dětmi.

[34] 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.

V. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 a 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu (výrok I.), jakož i rozhodnutí žalovaného (výrok II.).

[36] 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 (k tomu viz přiměřeně rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS).

[37] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (srov. § 110 odst. 3 větu druhou s. ř. s.). V nyní projednávané věci však stěžovatelé kasační stížností napadli pouze výrok II. rozsudku krajského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta. Nicméně výrok III. o nákladech řízení je závislý právě na úspěchu žaloby, a proto musel Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 3 části za středníkem s. ř. s. zrušit i výrok III. rozsudku krajského soudu a rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení o žalobě, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek, a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci byli na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšní. Z obsahu soudních spisů je však patrno, že stěžovatelům žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že jim náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III.).

[38] V řízení o žalobě byl stěžovatelům krajským soudem ustanoven opatrovník – Organizace pro pomoc uprchlíkům, 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 byli stěžovatelé zastoupeni advokátem na základě usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2022, č. j. 5 Azs 307/2022-22, nikoli na základě plné moci. 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. Ustanovený advokát JUDr. Maroš Matiaško, LL.M., učinil dva úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) – (i) příprava a převzetí zastoupení a (ii) doplnění kasační stížnosti. Za každý tento úkon náleží jmenovanému mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Jelikož advokát zastupuje dva stěžovatele, náleží mu podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za každou takto zastupovanou osobu odměna snížená o 20 %, tedy v částce 4 960 Kč x 2 = 9 920 Kč. Tato náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 2 x 300 = 600 Kč + 9 920 Kč, tj. 10 520 Kč. Vzhledem k tomu, že ustanovený advokát doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty,

musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů dle § 35 odst. 10 s. ř. s. navýšena o částku odpovídající DPH 21 %. Celkem mu tedy bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacena (po zaokrouhlení na celé koruny nahoru) částka 12 730 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku (výrok IV.).

[39] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že samostatně nerozhodoval o návrhu na předběžné opatření, který byl součástí podané kasační stížnosti, neboť rozhodl rovnou o kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po provedení nezbytných procesních úkonů.

Poučení:
Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. prosince 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu