ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobců: **a) A. A., b) nezl. A. A., c) nezl. A. A., d) nezl. M. A.,** žalobci b) až d) zastoupeni Mgr. Evou Holou, Ph.D, advokátkou se sídlem Španělská 770/2, Praha 2, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje,** se sídlem Na Baních 1535, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2022, č. j. KRPS-246856-16/ČJ-2022-010024, v řízení o kasačních stížnostech žalobců b) až d) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2022, č. j. 58 A 2/2022-32,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2022, č. j. 58 A 2/2022-32, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2022, č. j. KRPS-246856-16/ČJ-2022-010024, **se zrušuje.**

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobcům a), b), c) a d) se náhrada nákladů řízení a žalobě a o kasační stížnosti **nepřiznává.**

V. Odměna ustanovené zástupkyně Mgr. Evy Holé, Ph.D., **se určuje** částkou 18 731 Kč Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobci b), c) a d) jako stěžovatelé domáhají zrušení rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2022, č. j. 58 A 2/2022-32, jímž byla

zamítnuta žaloba žalobce a) a stěžovatelů proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2022, č. j. KRPS-246856-16/ČJ-2022-010024 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaná tímto rozhodnutím zajistila žalobce a) podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 a 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným právním předpisem Evropské unie, a to nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“). Dobu zajištění stanovila podle § 129 odst. 7 zákona o pobytu cizinců na 30 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

[2] Krajský soud se nejprve zabýval žalobní legitimací stěžovatelů. Poukázal na judikaturu správních soudů a Ústavního soudu, která obecně vychází z toho, že rozhodnutím o zajištění dospělého příbuzného dochází i k zásahu do právní sféry nezletilého cizince, je-li spolu s ním ubytován v zařízení pro zajištění cizinců. Nezletilí cizinci fakticky sdílí stejný režim jako jejich zákonní zástupci, čímž jsou sami zbaveni osobní svobody. Dospěl tak k závěru, že nezletilí stěžovatelé byli procesně legitimováni k podání žaloby.

[3] Krajský soud upozornil, že pouze žalobce a) byl zajištěn napadeným rozhodnutím, kdežto stěžovatelé byli v zařízení pro zajištění cizinců toliko ubytováni; stejně tak pouze vůči žalobci a) probíhá tzv. dublinské řízení [byla odeslána žádost o přijetí zpět do Bulharska a Bulharsko souhlasilo s přijetím žalobce a) zpět na své území].

[4] Podstatou žalobní argumentace bylo, že žalovaná nezohlednila v několika aspektech skutečnost, že stěžovatelé byli nezletilí. Krajský soud se proto zabýval vztahem stěžovatelů a žalobce a) a také tím jestli reálným důsledkem napadeného rozhodnutí bylo, že stěžovatelé byli nuceni sdílet stejný režim jako žalobce a), tedy jejich zletilý bratranec. Krajský soud dospěl k závěru, že z nařízení Dublin III nevyplývá, že na žalobce a) a stěžovatele lze nahlížet jako na rodinné příslušníky a nelze ani dovodit, že by za ně žalobce a) zodpovídal ani podle českého práva. Z uvedených důvodů musí být na stěžovatele nahlíženo jako na nezletilé bez doprovodu ve smyslu čl. 2 písm. j) nařízení Dublin III, neboť vstoupili na území České republiky bez doprovodu dospělé osoby, která je za ně podle českého práva zodpovědná. Dle krajského soudu proto nebylo možné dovozovat, že by bylo třeba se stěžovateli nakládat jako s rodinnými příslušníky žalobce a) a nahlížet na ně jako na nezletilé s doprovodem, a tedy aplikovat i na žalobce a) přísnější podmínky, které se uplatní u nezletilých rodinných příslušníků.

[5] Krajský soud proto nepovažoval za pochybení, pokud se žalovaná v napadeném rozhodnutí nezabývala naplněním podmínek pro detenci rodin s nezletilými dětmi vymezených v nařízení Dublin III a judikatuře ESLP. S ohledem na uvedené napadené rozhodnutí právní sféru stěžovatelů nijak neovlivnilo, a žalovaná proto nemusela v jeho odůvodnění přednést úvahy ohledně možnosti zajištění stěžovatelů jakožto nezletilých dětí a jeho délky, neboť k jejich zajištění nedošlo. Jestliže jim nebylo vydáno žádné rozhodnutí, pobývají v zařízení pro zajištění cizinců dobrovolně, pouze v režimu ubytovaných osob a mohou je kdykoli opustit. Pokud by jim v tom žalovaná bránila, mohou se domáhat nápravy zásahovou žalobou. Nemohou tak činit v rámci žaloby proti napadenému rozhodnutí, neboť zjevně není titulem, na jehož základě se nachází v zařízení pro zajištění cizinců.

pokračování

[6] Soud se pak zabýval námitkou nedostatečného vypořádání otázky možnosti uložení alternativ k zajištění, kterou lze jako jedinou vztáhnout přímo k otázce zákonnosti rozhodnutí o zajištění ve vztahu k žalobci a), přičemž ji neshledal důvodnou.

[7] S ohledem na uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost

[8] Stěžovatelé v kasační stížnosti označili důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“. V obecné rovině tedy podávají kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z podané kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že je namítán i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b), tj. vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[9] Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatelé spatřují v tom, že krajský soud ve svém výkladu nerespektoval poměrně ustálenou judikaturu dopadající na zajištění nezletilých bez doprovodu. Podstatným přesahem zájmů stěžovatelů je pak potřeba judikaturního výkladu ve vztahu k zajištění nezletilých cizinců, kteří nejsou rodinnými příslušníky dle nařízení Dublin III, ale jsou v doprovodu vzdálenějšího příbuzného (bratrance).

[10] Stěžovatelé namítají, že závěr krajského soudu, že napadené rozhodnutí nijak neovlivňuje jejich právní sféru, a tudíž se žalovaná nemusela zabývat v žalobě namítanými okolnostmi, je v rozporu se samotným napadeným rozhodnutím. Na str. 6 tohoto rozhodnutí je výslovně uvedeno, že *„společně s cizincem byli zajištěni také cizinci vystupující pod identitou A. A, A. A., a A. M., , kteří jsou dle protokolu o podání vysvětlení sepsaného dne 4. 10. 2022 v 15:15 hod. č. j. KRPS-246856-14/ČJ-2022-010024 bratranci pana A. Azzam, 2 a pan A. A. je také dostal do opatrovnictví po dobu cesty do Německa a zodpovídá za ně v plném rozsahu. Z tohoto důvodu budou také společně umístěni do Záchytného zařízení pro cizince, a to do ZZC Bělá Jezová.*“ Stěžovatelům tak není vůbec zřejmé, jak mohl krajský soud dovodit, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo základem pro omezení jejich svobody a že snad měli možnost volby mezi zajištěním se svým bratrancem, nebo umístěním do zařízení pro děti – cizince jako nezletilí bez doprovodu. V uvedené vadě spatřují stěžovatelé nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[11] Pokud by skutečně bylo napadené rozhodnutí irelevantní ve vztahu k nezletilým stěžovatelům, pak měl soud ve vztahu k nim žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

odmítnout pro nedostatek jejich aktivní legitimace. Jestli totiž dle krajského soudu napadené rozhodnutí do právní sféry stěžovatelů nezasáhlo, muselo by dojít k odmítnutí návrhu. Krajský soud kromě toho na jiném místě uvedl, že stěžovatelé předestřeli hájitelná tvrzení, že rozhodnutí do jejich právní sféry zasáhlo.

[12] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že napadené rozhodnutí právně i *de facto* představovalo právní základ pro jejich zajištění v zařízení pro zajištění cizinců a opačné závěry krajského soudu jsou nesprávné a v rozporu s jím odkazovanou judikaturou, zejména s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14, a navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu, např. rozsudkem ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 Azs 324/2021-62, jenž se rovněž týkal bratranců, a v němž bylo dovozeno, že bylo povinností policie, aby v rozhodnutí zohlednila, že takové rozhodnutí zasahuje rovněž do práv nezletilého a zhodnotila podmínky realizace zajištění speciálně ve vztahu k němu. Oproti tomu krajský soud v napadeném rozsudku dovodil, že jelikož ze skutkových zjištění nevyplývá, že nezletilí stěžovatelé chtěli být spolu se zajištěným příbuzným, resp. že nejsou rodinnými příslušníky žalobce a) dle nařízení Dublin III, nebylo žádného právního důvodu, aby sdíleli osud zletilého příbuzného. Pro uvedený právní závěr nicméně stěžovatelé v citované judikatuře nevidí žádnou oporu, navíc, jestli soud zastává názor, že nezletilí stěžovatelé byli nezletilými bez doprovodu, pak to tím spíše mělo vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Zajištění nezletilých bez doprovodu je možné pouze za ještě přísnějších podmínek (§ 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců); těmi se žalovaná zjevně v rozhodnutí nezabývala.

[13] Absence jakéhokoli odůvodnění ve vztahu k nezletilým představuje dle stěžovatelů nepřezkoumatelnost a nezákonnost rozhodnutí žalované. Uvedené nelze vyložit v neprospěch nezletilých stěžovatelů tak, jak to udělal krajský soud. Kdyby žalovaná považovala stěžovatele za nezletilé bez doprovodu, měla je umístit do zařízení pro děti – cizince a také zejména při jejich zajištění kontaktovat orgán sociálně – právní ochrany dětí. To se však nestalo. Je až s podivem, že takové pochybení soud v napadeném rozsudku přešel konstatováním, že nebude dovozovat bez podkladů, proč se tak v daném případě nestalo, a dodal, že to může „*poukazovat na nekonzistentnost žalované nebo na její vstřícnost vycházející z nejlepšího zájmu dítěte.*“ Dle stěžovatelů je výklad krajského soudu, který z jejich zbavení osobní svobody udělal otázku jejich volby, zcela v rozporu se všemi premisami, které sledují jak Úmluva o právech dítěte, tak Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „EÚLP“).

[14] Dle judikatury je přítomnost dětí v zařízení pro zajištění cizinců v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP jen tehdy „*pokud vnitrostátní orgány prokáží, že k tomuto krajnímu řešení přistoupily až poté, co s ohledem na konkrétní individuální okolnosti případu ověřily, že jiné opatření, které méně zasahuje do osobní svobody, není možné přijmout.(...) Podle přijímací směrnice musí dále zajištění nezletilých osob trvat co nejkratší dobu a musí být vyvinuto veškeré úsilí o jejich propuštění a umístění do ubytovacího zařízení vhodného pro nezletilé osoby*“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14, dostupný z nalus.usoud.cz).

[15] Krajský soud na uvedené bez jakékoli skutkové opory ve spisu zcela rezignoval, když žalovanou těchto povinností zprostil tvrzením, že stěžovatelé si restriktivnější opatření vybrali sami. Stěžovatelé tvrdí, že ani § 140 zákona o pobytu cizinců, na nějž odkázal krajský soud, ubytování nezletilých stěžovatelů jako nezletilých bez doprovodu neumožňuje.

Uvedené ustanovení totiž předpokládá, že ubytovaný cizinec je závislý na vyživovací povinnosti zajištěného, nebo jej má tento cizinec v péči. Závislost nezletilých stěžovatelů na zletilém bratranci však soud naopak popřel.

[16] Stěžovatelé poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 Azs 166/2020-54, dle kterého „*s ohledem na Úmluvu o právech dítěte nelze připustit, aby žalovaná skutečnost o nezletilosti zajišťovaného cizince v rozhodnutí o zajištění zamlčela a nijak ji v tomto rozhodnutí nezohlednila.*“ Nelze proto aprobovat postup krajského soudu, který stěžovatele doslova katapultoval do právního vakua, kde by jejich specifické potřeby jako nezletilých bez doprovodu nemusel řešit vlastně nikdo.

[17] Nesprávná argumentace krajského soudu pak měla dopad i do nesprávného posouzení dalších žalobních námitek. S ohledem na svoji zranitelnost namítali stěžovatelé jak nepřípustnou délku zajištění. Žalované vytýkali, že vůbec neřešila proveditelnost jejich předání zpět do Bulharska, kde panují systémové nedostatky v azylovém řízení minimálně ve vztahu k nezletilým. Soud tyto námitky odmítl s tím, že u stěžovatelů nebylo ani doloženo, že by v Bulharsku požádali o azyl. Pak ale postrádalo smysl jejich zajištění a rozhodnutí mělo být zrušeno.

[18] Stěžovatelé v žalobě poukazovali též na to, že v Bulharsku byli zajištěni asi 25 dní, byli zmláceni příslušníky policie, byli umístěni do střediska s velmi špatnými hygienickými podmínkami apod. Krajský soud tyto otázky nijak nereflektoval a dle jeho závěru, že stěžovatelé nejsou napadeným rozhodnutím dotčeni (a zřejmě ani nehrozí jejich předání do Bulharska, bez ohledu na spojitost se zletilým bratrancem), uvedená rizika nikdo nezhodnotil a zjevně je ani nikdo zhodnotit nemusel. Takový výklad je ale dle stěžovatelů v rozporu se smyslem právní úpravy, včetně mezinárodních závazků, kterou je poskytnutí širší a pečlivější ochrany dětem ze strany státu/správních orgánů.

[19] S ohledem na vše uvedené navrhují stěžovatelé zrušit rozsudek krajského soudu a zároveň zrušit i napadené rozhodnutí žalované.

II.2 Vyjádření žalované

[20] Žalovaná uvedla, že nemá potřebu se podrobně vyjádřit ke kasační stížnosti, neboť tak již učinila k podané žalobě. Zároveň sdělila, že důvody zajištění stěžovatelů pominuly dne 25. 11. 2022, protože z logistických důvodů nebylo možné realizovat jejich předání do odpovědného členského státu, a z tohoto důvodu vydala žalovaná stěžovatelům rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalované není známo, kde se stěžovatelé v současné době zdržují.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas (§ 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.).

[22] 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 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). 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.

[23] 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 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.

[24] Kasační stížnost je důvodná.

III.1 Popis skutkového stavu

[25] Ze spisové dokumentace nad rámec uvedeného vyplývá, že dne 3. 10. 2022 okolo 23:00 hod. hlídka Policie České republiky odhalila v blízkosti hraničního přechodu Březová na kraji lesa 6 osob syrské státní příslušnosti. Ti uvedli, že nemají doklady, jsou ze Sýrie a jdou do Německa. Cizinci byli zajištěni podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Mezi zajištěnými byli i žalobce a) a nezletilí stěžovatelé. Porovnáním daktyloskopických otisků v systému EURODAC byla u všech zjištěna shoda s bulharskými záznamy. Z tohoto důvodu byly započaty procesní úkony vedoucí k zahájení tzv. dublinského řízení.

[26] Žalobce a) při podání vysvětlení uvedl, že je svobodný a bezdětný, v Sýrii (Idleb) bydlel se svou rodinou (matka, otec, 4 bratři a 2 sestry). Dva bratři jsou v Německu. Ze Sýrie odcestoval před dvěma měsíci, cestoval přes Turecko, kde se zdržel asi týden. Tady se sešel se svými bratranci (stěžovateli), od té doby jsou všichni pohromadě a žalobce a) se o stěžovatele stará. Rodiče nezletilých stěžovatelů ví, že je žalobce a) případně zastupuje. S převaděčem pokračovali do Bulharska, kde byli v uprchlickém táboře asi 20 dní. V Bulharsku byli tamními úřady donuceni podepsat, že žádají o azyl, jinak by byli navráceni do Turecka. Dále pokračovali do Srbska a Budapešti. Tam nasedli na autobus, kterým měli, dle převaděče, dojet až do Německa. Autobusem dojeli na slovenské hranice, kde probíhaly kontroly, proto museli vystoupit a přejít česko-slovenskou hranici někdy v noci. V případě návratu domů mu hrozí nebezpečí, protože v místě jeho bydliště se válčí. V České republice zůstat nechce, chce pokračovat do Německa za svými bratry. Obdobným způsobem byly sepsány protokoly o podání vysvětlení s nezletilými stěžovateli, u nichž byl vždy přítomen

žalobce a) jakožto jejich opatrovník (uvedené označení plyne mj. z vyjádření žalované k podané žalobě).

[27] Dne 4. 10. 2022 vydala žalovaná napadené rozhodnutí o zajištění žalobce a) za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie (nařízení Dublin III). Tímto rozhodnutím byl žalobce a) zajištěn a umístěn do zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová (dále také „ZZC“). Společně s žalobcem a) byli zajištěni, resp. ubytováni, nezletilí stěžovatelé.

[28] Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že žalobce a) vstoupil a pobýval na území České republiky neoprávněně, čímž naplnil jednu z podmínek zajištění podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Je zde též důvodná obava, že by mařil průběh řízení, a je proto dán důvod pro jeho zajištění podle § 129 odst. 1, 3 a 4 zákona o pobytu cizinců za účelem jeho předání podle nařízení Dublin III. Dobu zajištění žalovaná stanovila na 30 dnů. Žalovaná též uvedla, že v daném případě by bylo uložení zvláštních opatření za účelem vycestování neúčelné a nedostačující. Nelze předpokládat, že by se žalobce a) pravidelně osobně hlásil na útvaru policie, nemá žádnou stálou adresu místa pobytu, kde by se zdržoval. Nedisponuje finančními prostředky, finanční záruku za něj nemůže složit jiná osoba. Z dosavadního jednání žalobce a) je naopak zjevné, že by v blízké době jiné opatření nerespektoval. Žalobce a) uvedl, že jeho cílovou zemí je Německo. Na území České republiky setrvat nechce. Žalovaná též konstatovala, že vzhledem ke zjištěným skutkovým okolnostem je napadené rozhodnutí přiměřené z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života žalobce a). Žalovaná dále uvedla, že žalobce a) nenamítal žádné nedostatky azylového řízení v Bulharsku a žalované žádné takové nedostatky nejsou známy. V Bulharsku se dodržuje standard ochrany lidských práv a ani z aktuálních informací a situace nevyplývá, že by tato země měla s přijímáním cizinců systémové potíže či nedostatky.

[29] Z hlediska dublinského řízení vedeného se stěžovateli správní spis žádné podklady neobsahuje.

III.2 Právní posouzení

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

[31] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítali pochybení, jichž se krajský soud dopustil a pro něž považovali napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatků důvodů. Nutno předeslat, že Nejvyšší správní soud tuto stížnostní námitku sdílí.

[32] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda bylo napadeným rozhodnutím žalované o zajištění žalobce a) zasaženo do práv stěžovatelů, jestli měla žalovaná v rozhodnutí zohlednit jejich nezletilost a přísnější podmínky, které se vztahují na nezletilé cizince

(samotná možnost zajištění, jeho délka, realizovatelnost předání a uložení zvláštních opatření za účelem vycestování, alternativy k zajištění apod.).

[33] Krajský soud vážil, jestli zajištění žalobce a) determinovalo i další osud nezletilých stěžovatelů. S ohledem na definici rodinných příslušníků v nařízení Dublin III a na skutečnost, že toto nařízení preferuje ochranu spíše úzké rodiny, dospěl k závěru, že napadeným rozhodnutím nedošlo k omezení jejich osobní svobody ani práva volného pohybu. Krajský soud k této otázce předestřel, že podle českého práva žalobce a) za své bratrance ve věku 17 a 15 let neodpovídá a z dostupných podkladů nevyplývá, že by je měl v péči. Nezletilí stěžovatelé tudíž dle krajského soudu vstoupili na území České republiky bez doprovodu dospělé osoby, která za ně byla odpovědná. Krajský soud pak uzavřel, že v zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová byli stěžovatelé ubytováni se žalobcem a) dobrovolně, a mohli jej kdykoli opustit.

[34] Problematikou zbavení osobní svobody nezletilých cizinců, kteří nebyli formálně zajištěni, ale toliko umístěni do zařízení pro zajištění cizinců se svým zajištěným zákonným zástupcem podle § 140 zákona o pobytu cizinců, se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14. Vyslovil, že ačkoli byl rozhodnutím správního orgánu výslovně zajištěn pouze zákonný zástupce (otec), mělo toto rozhodnutí stejné účinky i na jeho nezletilé děti, neboť v jeho důsledku došlo k jejich umístění do ZZC Bělá-Jezová. Jestliže správní orgán neshledal k zajištění rodiče nezletilých dětí žádnou alternativu, neměl tento rodič ve vztahu k pobytovému režimu svých dětí právo volby a nezletilí stěžovatelé byli nuceni sdílet stejný režim jako jejich zajištěný rodič. Došlo tím tedy *de facto* ke zbavení osobní svobody nezletilých dětí. Ústavní soud tak uvedeným nálezem překonal závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 7 As 103/2011-54, přičemž navazující judikatura zdejšího soudu nález Ústavního soudu plně reflektovala (viz např. rozsudky ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018-60, ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 167/2018-72, ze dne 30. 5. 2019, č. j. 1 Azs 104/2018-67, či ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 Azs 112/2018-83).

[35] Ve světle uvedeného nálezu Ústavního soudu tedy neobstojí závěr žalované aprobovaný krajským soudem, že nezletilí stěžovatelé nemohli být napadeným rozhodnutím zbaveni osobní svobody, neboť výslovně byl zajištěn toliko žalobce a). Pobytový režim stěžovatelů byl totiž zásadně determinován tím, jak žalovaná naložila se žalobcem a). Přestože krajský soud vyhodnotil, že dle českého práva a nařízení Dublin III není žalobce a) v postavení dospělé osoby, která by byla odpovědná za nezletilé stěžovatele, neboť se jednalo (toliko) o jejich bratrance a nikoli bližšího příbuzného, z jednání žalované je patrné, že situaci od počátku vyhodnotila jinak. Žalovaná totiž vyšla z toho, že nezletilí stěžovatelé byli závislí na žalobci a), který je dostal do opatrovnictví po dobu cesty do Německa a zodpovídal za ně v plném rozsahu. Vycházeje z této premisy žalovaná nezletilé stěžovatele zahrnula do odůvodnění rozhodnutí o zajištění žalobce a) a považovala je tedy za nezletilé cizince s doprovodem. Nebylo-li by tomu tak, jistě by se k jejich zajištění (umístění) v ZZC na str. 6 napadeného rozhodnutí explicitně nevyjadřovala a uvedenou pasáž rozhodnutí by navíc nezdůraznila použitím tučně zvýrazněného textu. Jestliže se pak podle žalované nenabízela žádná alternativa zajištění ve vztahu k žalobci a) a pobytový režim stěžovatelů se fakticky odvíjel od situace jejich bratrance, ti byli v důsledku tohoto kroku umístěni v ZZC Bělá-Jezová. Rozhodnutí o zajištění žalobce a) tak mělo *de facto* za následek zbavení osobní svobody i nezletilých stěžovatelů. Tvrzení krajského soudu, že tomu tak

nebylo, nekoresponduje s tím, jak se stěžovateli zacházela žalovaná, tudíž, že je nepovažovala za nezletilé bez doprovodu, ale za nezletilé s doprovodem, kdy žalobce a) považovala za jejich opatrovníka a ubytovala je v zařízení pro zajištění cizinců spolu se žalobcem a) dle § 140 zákona o pobytu cizinců. Podle uvedeného 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.*“ Jestli by žalovaná považovala stěžovatele za nezletilé bez doprovodu, nebylo by jejich ubytování v ZZC bez dalšího možné, jak to dovodil krajský soud, jenž uvedl, že se jednalo o jejich volbu.

[36] Kdyby zdejší soud připustil tuto absurdní úvahu krajského soudu, tedy, že se jednalo o volbu nezletilých stěžovatelů, kteří sami chtěli zůstat s bratrancem, pročež jej (bez právního titulu a dobrovolně) následovali do ZZC Bělá – Jezová, právě na jejím základě by bylo třeba odmítnout rovněž další argumentaci krajského soudu, v níž tvrdí, že v nyní projednávané věci nelze vysledovat snahu stěžovatelů zůstat se svým bratrancem (viz bod 40 napadeného rozsudku). Krajský soud nedostatkem úsilí stěžovatelů o to, aby nebyli s žalobcem a) rozděleni, zdůvodnil, proč se nyní posuzovaný případ zásadně odlišuje od věcí rozhodovaných Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 Azs 324/2021, nebo 2 Azs 321/2021, v nichž byl vztah mezi bratranci zohledněn. Ze spisového materiálu, zejména z protokolů o podání vysvětlení, je však zřejmé, že stěžovatelé a žalobce a) jsou bratranci, jejich matky jsou sestry, a žalobce a) se má o ně postarat cestou do Německa, kterou od Turecka, přes Srbsko, Bulharsko, Maďarsko a Slovensko až po Českou republiku absolvovali všichni spolu. Ze spisu navíc plyne, že žalovaná o uvedeném vztahu mezi žalobcem a) a stěžovateli žádné pochybnosti neměla, neboť další podrobnosti nezjišťovala ani doplňujícími otázkami při podání vysvětlení (ke zkoumání faktické situace a širších rodinných vazeb, mj. mezi bratranci, v imigračních, resp. azylových věcech se Nejvyšší správní soud vyjadřoval např. v rozsudcích ze dne 8. 12. 2022, č. j. 5 Azs 306/2022-48 a 5 Azs 307/2022-76). Závěry krajského soudu tedy jsou nekonzistentní a nemůžou obstát.

[37] Nejvyšší správní soud k uvedenému uzavírá, že ačkoli žalovaná nerozhodovala přímo o zajištění nezletilých stěžovatelů, ale o zajištění jejich zletilého bratrance, jehož považovala za jejich dospělý doprovod, bylo s ohledem na již zmiňovanou judikaturu její povinností, aby při rozhodování o zajištění žalobce a) zohlednila, že takové rozhodnutí zasahuje rovněž do práv nezletilých stěžovatelů, a proto zhodnotila podmínky realizace zajištění ve vztahu k nim.

[38] Jak správně akcentovali stěžovatelé, na zajištění dětí v imigračním kontextu jsou kladeny ještě přísnější požadavky než u zletilých osob s ohledem na vůdčí princip nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (104/1991 Sb.). Ta požaduje, aby ke zbavení osobní svobody bylo přistoupeno jako ke krajnímu opatření na nejkratší nutnou dobu. Přítomnost dětí v zařízení pro zajištění cizinců bude v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP jen tehdy, pokud vnitrostátní orgány prokáží, že k tomuto krajnímu řešení přistoupily až poté, co s ohledem na konkrétní individuální okolnosti případu ověřily, že jiné opatření, které méně zasahuje do osobní svobody, není možné přijmout (rozsudek ESLP ve věci *A. B. a ostatní proti Francii*, § 123; rozsudek ve věci *R. K. a ostatní proti Francii*, § 85, a rozsudek ve věci *R. M. a ostatní proti Francii*, § 86). Tento požadavek je obsažen

i v čl. 11 přijímací směrnice (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), na který odkazuje čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III. Podle přijímací směrnice musí dále zajištění nezletilých osob trvat co nejkratší dobu a musí být vyvinuto veškeré úsilí o jejich propuštění a umístění do ubytovacího zařízení vhodného pro nezletilé osoby (viz nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3289/14).

[39] Nejvyšší správní soud poukazuje v této souvislosti na skutečnost, že žalovaná neuvedla v napadeném rozhodnutí žádnou úvahu k tomu, že její rozhodnutí zasahuje do právní sféry nezletilých dětí, tedy nehodnotila podmínky realizace zajištění ve vztahu ke stěžovatelům. Žalovaná v rozhodnutí pouze uvedla, že tito budou společně umístěni do ZZC Bělá Jezová, protože žalobce a) je dostal do opatrovnictví po dobu cesty do Německa a zodpovídá za ně v plném rozsahu. Žalovaná se již ale nezabývala tím, jaké faktory je třeba hodnotit pro posouzení přípustnosti zajištění nezletilých, příp. jeho délky, podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). Z judikatury ESLP týkající se podmínek rodin s nezletilými dětmi v detenci přitom vyplývá, že k porušení čl. 3 EÚLP může dojít působením tří faktorů: nízkého věku dětí, délky zajištění a neuzpůsobeného typu zařízení (shodně nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3289/14). Evropský soud pro lidská práva přitom dovodil porušení povinností ze strany členských států Rady Evropy zpravidla v případech s velmi malými dětmi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018-60). Jeho závěry však lze aplikovat i na děti starší (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, 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). V napadeném rozhodnutí absentuje jakékoli hodnocení ve vztahu k nezletilým stěžovatelům (ať již jde o samotnou možnost zajištění, o jeho délku, o realizovatelnost předání do Bulharska z hlediska nejlepšího zájmu dítěte, o alternativy zajištění atd.), čímž žalovaná zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Bylo proto namístě její rozhodnutí pro tuto důvodně vytýkanou vadu zrušit (obdobně srov. nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2023, č. j. 7 Azs 265/2022 - 64).

[40] Napadené rozhodnutí žalované je pro výše uvedený nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Krajský soud jej proto vůbec neměl podrobit věcnému přezkumu, ale měl je postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře setrvale vychází z názoru, že pokud krajský soud přezkoumá správní rozhodnutí, jež vykazuje vadu nepřezkoumatelnosti, sám tím založí nepřezkoumatelnost vlastního rozsudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006–91). Tak tomu bylo i v posuzovaném případě. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byl naplněn. Pro uvedené se již nezabýval dalšími věcnými námitkami stěžovatelů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[41] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil.

[42] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že se žalované věc vrací k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Po zrušení rozhodnutí žalované o zajištění žalobce a) je totiž třeba na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje zde řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu prvním úkonem v řízení. Je-li tedy tento úkon ve formě rozhodnutí zrušen, neznamená to současně, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé. Naopak to z povahy věci, která je značně specifická a vyžaduje urychlené vyřízení, znamená ukončení řízení před správním orgánem, aniž by se tím jakkoli zasahovalo do jeho pravomoci, která byla vyčerpána vydáním původního rozhodnutí (k tomu viz přiměřeně rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS).

[43] 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.). 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. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci. Žalovaná v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce a) a stěžovatelé byli na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšní. Z obsahu soudních spisů je však patrno, že ani žalobci a) ani stěžovatelům žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že jim náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[44] 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 advokátkou na základě usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2022, č. j. 2 Azs 275/2022-19. Podle § 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s. hradí zástupci stěžovatelů, který byl soudem ustanoven k ochraně jejich práv, hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovená advokátka Mgr. Eva Holá, Ph.D., učinila 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 jmenované mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Jelikož advokátka zastupuje tři stěžovatele, náleží jí podle § 12

odst. 4 advokátního tarifu za každou takto zastupovanou osobu odměna snížená o 20 %, tedy v částce 4 960 Kč x 3 = 14 880 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 + 14 880 Kč, tj. 15 480 Kč. Vzhledem k tomu, že ustanovená advokátka doložila, že je plátkyní 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 jí tedy bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacena částka 18 731 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. června 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu