

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaje) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti stěžovatelů: 1) **B. G.**, 2) nezl. **A. G.** a 3) nezl. **R. G.**, všichni státní občané Kosova, všichni zastoupeni Mgr. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, sídlem Helénská 1799/4, Praha 2 – Vinohrady, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014 č. j. 4 Azs 115/2014-37, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2014 č. j. 32 A 34/2014-33, rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, ze dne 16. března 2014 č. j. KRPB-68710-30/ČJ-2014-060027-50A a zásahu Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, spočívajícího ve zbavení svobody stěžovatelů v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová, za účasti **Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Brně a Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie**, jako účastníků řízení, takto:

- I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014 č. j. 4 Azs 115/2014-37, rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2014 č. j. 32 A 34/2014-33 a rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, ze dne 16. března 2014 č. j. KRPB-68710-30/ČJ-2014-060027-50A byla porušena základní práva stěžovatelů vyplývající z čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 odst. 1 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a současně základní práva stěžovatelů 2) a 3) zaručená v čl. 16 odst. 1 a čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte.**
- II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014 č. j. 4 Azs 115/2014-37, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2014 č. j. 32 A 34/2014-33 a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, ze dne 16. března 2014 č. j. KRPB-68710-30/ČJ-2014-060027-50A se ruší.**
- III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.**

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelé ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústavy“) brojí proti shora uvedenému zásahu, rozhodnutí správního orgánu a rozhodnutí

správních soudů, když tvrdí, že jimi došlo k porušení čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 7, čl. 8 odst. 1 a 2, čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 3, 5, 8, 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“) a čl. 2 odst. 1, čl. 3 odst. 1 a 2, čl. 6 odst. 2, čl. 9 odst. 1, čl. 16 odst. 1 a 2, čl. 37 písm. a) a b) Úmluvy o právech dítěte.

2. První stěžovatel je otcem stěžovatelů 2) a 3), jimž bylo v rozhodné době tři a šest let. Stěžovatelé byli podle své výpovědi před správním orgánem převedeni za 50 euro ze Srbské republiky do Maďarské republiky, kde byli zadrženi a zde také dne 28. 2. 2014 podali žádost o azyl. Dne 15. 3. 2014 stěžovatelé vycestovali z Maďarské republiky vlakem směrem do Spolkové republiky Německo. Dne 16. 3. 2014 v 00:20 hod. byli zadrženi Policií České republiky (dále jen „policie“) na železniční stanici Břeclav a stěžovatel 1) byl zajištěn podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Následně vydalo Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odbor cizinecké policie (dále také „správní orgán“) dne 16. 3. 2014 napadené rozhodnutí o zajištění stěžovatele 1), kterým byl tento zajištěn podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem předání podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, 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 také „nařízení Dublin III“). Doba zajištění byla v napadeném rozhodnutí správního orgánu stanovena na 60 dní. V jeho odůvodnění se správní orgán mj. zabýval tím, zda jsou zde okolnosti nasvědčující možnosti útěku, když z předchozího jednání stěžovatele 1) bylo zřejmé, že hrozilo vážné nebezpečí útěku: přicestoval se svými dětmi do České republiky nelegálně z Maďarské republiky, kde svévolně opustil azylové zařízení, a to bez cestovního dokladu, víza a bez finančních prostředků. Dle jeho vyjádření do protokolu nikoho v zemích EU nezná a v České republice není nikdo, kdo by mu mohl finanční prostředky poskytnout. Nezajištění stěžovatele by znamenalo ignorovat skutečnost, že nemá prostředky nejen k ubytování, ale ani k zajištění základních potřeb pro sebe a své nezletilé děti, a nemá možnost je legálním způsobem získat, stejně jako skutečnost, že nemá ani možnost legálně opustit území České republiky. Dále správní orgán posoudil, zda by bylo možno v této situaci využít mírnějších donucovacích opatření dle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců, dospěl však k závěru, že v případě stěžovatele 1) jejich využití nepřipadá v úvahu. Nebylo možné též použít ustanovení nařízení Dublin III, umožňující dobrovolný návrat do státu, ve kterém je zadržena osoba žadatelem o mezinárodní ochranu.

3. Na základě rozhodnutí správního orgánu byl stěžovatel 1) společně se stěžovateli 2) a 3) umístěn dne 16. 3. 2014 do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (dále také „ZZC Bělá-Jezová“). Dne 5. 5. 2014 došlo k předání stěžovatelů do Maďarska, příslušnému k posouzení jejich žádostí o mezinárodní ochranu podle nařízení Dublin III. Zajištění stěžovatelů v ZZC Bělá-Jezová trvalo od 16. 3. 2014 do 5. 5. 2014, tj. celkem 50 dnů.

4. Stěžovatelé proti rozhodnutí o zajištění podali dne 3. 4. 2014 žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), v níž namítali nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí o zajištění, dále nepřiměřenost jejich zajištění jakožto rodiny s dětmi v ZZC Bělá-Jezová a nevyužití mírnějších alternativ k zajištění. Stěžovatelé 2) a 3) též namítali, že s nimi v řízení o zajištění jejich otce nebylo jednáno jako s účastníky řízení a nebyli v rozhodnutích ani označeni. Krajský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl. K námitkám stěžovatelů mj. zdůraznil, že nebyli žadateli o udělení mezinárodní ochrany

v České republice, tudíž soud ani správní orgán nemají oprávnění rozhodnout o tom, že by zajišťované osoby mohly být umístěny v zařízeních pro žadatele o azyl. Dospěl k závěru, že zajištění je v souladu s nejlepším zájmem dítěte, neboť stěžovatelé nemají žádné příbuzné v Evropě, nemají možnost jiného ubytování ani možnost zapůjčit si finanční prostředky. Ochranu nezletilým dětem při zajištění poskytuje § 140 zákona o pobytu cizinců, což správní orgán respektoval.

5. Kasační stížnost, v níž stěžovatelé namítali nesprávné posouzení právní otázky [nesprávné posouzení dopadu zajištění do jejich práva na rodinný život, práva stěžovatelů 2) a 3) na osobní svobodu a neposouzení dopadu jejich zajištění na právo nebýt vystaven mučení, nelidskému a ponižujícímu zacházení], Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění aproboval závěry učiněné krajským soudem. K námitkám stěžovatelů, poukazujícím na závěry Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“) v rozsudku ze dne 19. 1. 2010 ve věci *Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii*, stížnost č. 41442/07, a v rozsudku ze dne 19. 1. 2012 ve věci *Popov proti Francii*, stížnosti č. 39472/07 a 39474/07 uvedl, že je nelze vztáhnout na posuzovanou věc, neboť skutkové okolnosti v přezkoumávaném případě jsou výrazně odlišné od skutkových okolností v uvedených rozsudcích ESLP, protože v popisovaných zařízeních nebyly vytvořeny podmínky pro pobyt dětí. Nejvyšší správní soud závěrem konstatoval, že ubytováním nezletilých stěžovatelů v ZZC Bělá-Jezová nedošlo ke zbavení jejich osobní svobody a nemohlo tak dojít k porušení čl. 5 Úmluvy.

II.

Argumentace stěžovatelů

6. Stěžovatelé se domnívají, že s ohledem na věk stěžovatelů 2) a 3) a zájem na neoddělování nezletilých dětí od jejich rodičů, neměli být zajištěni a umístěni v ZZC Bělá-Jezová. Napadenými rozhodnutími došlo k nepřiměřenému zbavení osobní svobody stěžovatelů v rozporu s čl. 5 Úmluvy. Stát nedostal své povinnosti zajistit dostupné alternativy k zajištění cizinců čekajících na předání podle nařízení Dublin III, která vyplývá z mezinárodních závazků a ve vztahu k nezletilým stěžovatelům z povinnosti zohlednit nejlepší zájem dítěte.

7. Zbavení osobní svobody stěžovatelů 2) a 3) vedlo k jejich nucenému pobytu v ZZC Bělá-Jezová, v důsledku čehož byli vystaveni závažné psychické zátěži v rozporu se svým právem nebýt podroben špatnému zacházení (čl. 3 Úmluvy), jakož i se svým právem na příznivý vývoj (čl. 6 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte). Zajištěním stěžovatelů došlo též k zásahu do jejich práva na ochranu rodinného života (čl. 8 Úmluvy). Z něj vyplývá povinnost státu jednat i v případech neoprávněného pobytu osoby na jeho území způsobem, který umožní dotčeným osobám vést normální rodinný život, což v podmínkách zajištění v ZZC Bělá-Jezová možné nebylo. Zásah do práva stěžovatelů na ochranu rodinného života byl přitom neoprávněný, jelikož nedostal požadavku přiměřenosti, protože státní orgány nezvažovaly použití alternativ k zajištění, respektive alternativy vyloučily pouze na základě jazykového výkladu zákona.

8. Stěžovatelé se neztotožňují s právním závěrem, podle něhož se nezletilé děti cizince zajištěného za účelem vyhoštění v zařízení pro zajištění cizinců nepovažují za zajištěné, ale za osoby, které jsou v daném zařízení pouze „ubytovány“, a ke zbavení osobní svobody nezletilých tak vůbec nedochází. Tento závěr neodpovídá ustálené judikatuře ESLP.

9. Stěžovatelé se rovněž nemohou ztotožnit s argumentací správních soudů, že nezletilí stěžovatelé byli umístěni v ZZC Bělá-Jezová v důsledku rozhodnutí stěžovatele 1) nesvěřit je do péče třetí osoby. Podle stěžovatelů stát nemůže přenést odpovědnost za nezasahování do práva na osobní svobodu nezletilých dětí na jejich rodiče, kteří nemají žádnou jinou možnost, než se zajištěním dětí souhlasit, aby nedošlo k rozdělení rodiny. Stát má naopak povinnosti hledat takové řešení, které do práv dětí na osobní svobodu zasáhne v co nejmenší míře, a poskytnout právům nezletilých co nejvyšší ochranu s ohledem na jejich extrémní zranitelnost.

10. Stěžovatelé upozorňují, že podobně jako Belgické království a Francouzská republika, je i Česká republika dlouhodobě kritizována za to, že k umístování dětí do detenčních center pro cizince nedochází pouze v krajních případech, v nichž objektivně není dostupná žádná alternativa. K nápravě tohoto stavu vyzval Českou republiku Výbor OSN pro lidská práva ve svých Závěrečných doporučeních ke třetí periodické zprávě o naplňování Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ze dne 22. 8. 2013. Výbor zdůraznil, že správní zajištění cizinců, a to i cizinců pobývajících na území daného státu nelegálně a čekajících na vyhoštění, by mělo být vždy odůvodněné, nezbytné a přiměřené konkrétním okolnostem případu. Českou republiku proto vyzval k přijetí opatření, která by zaručila, aby k zajištění docházelo, pouze jestliže byly řádně posouzeny všechny alternativy a tyto alternativy byly shledány v daném případě nevhodnými. I v takovém případě přitom zajištění nesmí trvat déle, než je nezbytně nutné.

11. Výbor OSN pro práva dítěte ve svých Závěrečných doporučeních České republice ke třetí a čtvrté pravidelné zprávě o naplňování Úmluvy o právech dítěte ze dne 4. 8. 2011 zdůraznil, že osoby mladší 18 let by do detenčních zařízení pro cizince neměly být umístovány vůbec. Není přitom rozhodující, zda jde o zařízení, které má vytvořeno podmínky pro pobyt dětí, či nikoli. Výbor v této souvislosti jmenoval ZZC Bělá-Jezová a vládě doporučil zvážení všech alternativ včetně bezpodmínečného propuštění.

12. Dále stěžovatelé upozorňují na rezoluci, kterou dne 3. 10. 2014 přijalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy, v níž vyzývá členské státy k zákazu umístování dětí do detenčních center pro cizince. Zajištění dětí v důsledku toho, že ony samy nebo jejich rodič má status migranta, je v rozporu s jejich nejlepším zájmem. Parlamentní shromáždění Rady Evropy vyzvalo členské státy k zavedení a uplatňování tzv. modelu posuzování komunitních opatření a umístění zohledňujícího potřeby dětí (*Childsensitive Community Assessment and Placement Model*).

13. Stěžovatelé se domnívají, že v jejich případě existovaly alternativy k zajištění, které pro přepjatý formalismus státních orgánů nebyly využity. Podle rozsudku Nevyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012 č. j. 7 As 107/2012-40 je policie povinna zkoumat, jestli je možno využít mírnějších opatření než zajištění i při zajištění cizince za účelem předání podle § 129 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán i správní soudy zkoumaly využití mírnějších opatření jenom v rozsahu § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců. Protože alternativy k zajištění upravené v zákoně o pobytu cizinců nebyly pro stěžovatele dostupné, měl správní orgán zvážet využití jiných dostupných opatření, která by na jedné straně dostála účelu zajištění a na straně druhé méně zasáhla do práv nezletilých stěžovatelů. Jde zejména o možnost umístění do přijímacího střediska nebo do bytového střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu, kde nejde o prostředí detence, nacházejí se v nich i jiné rodiny s dětmi, dostupné jsou sociální a psychologické služby atd. Správní orgán se vůbec nezabýval

přiměřeností umístění stěžovatelů 2) a 3) do detenčního zařízení s ohledem na jejich věk, nezohlednil nejlepší zájem dítěte. V rozhodnutí o zajištění nezletilí stěžovatelé ani nevystupovali jako účastníci řízení, i když do jejich práv bylo zasáhnuto. Správní soudy také pochybily, když přivolily argumentaci správního orgánu, že nedošlo ke zbavení svobody stěžovatelů 2) a 3), a tudíž jejich právo na osobní svobodu nemohlo být porušeno. Správní soudy sice zvážily alternativy k zajištění ve formě umístění do přijímacího nebo pobytového střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu, tyto ale vyloučily s argumentem, že stěžovatele není možné považovat v České republice za žadatele o mezinárodní ochranu. Tímto postupem ale správní orgán ani správní soudy nedostály své povinnosti udělat všechno pro to, aby umístění do detenčního centra bylo poslední, krajní možností, pro kterou není dostupná jiná alternativa, jak pro ně vyplývá z čl. 5 Úmluvy.

14. Stěžovatelé dále mají za to, že u stěžovatelů 2) a 3) došlo k porušení čl. 3 Úmluvy, který zaručuje právo nebýt vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (obecně špatnému zacházení). Z tohoto práva vyplývá povinnost smluvních států přijmout odpovídající opatření za účelem jeho ochrany, která musí být účinná, a to především ve vztahu k dětem a jiným skupinám zranitelných osob. Mezi faktory, které ESLP vzal v obdobných případech v úvahu při posuzování porušení čl. 3 Úmluvy, patří kromě nejlepšího zájmu dítěte i materiální podmínky v detenčním centru, vliv zajištění na fyzický a psychický vývoj dětí, a také délka zajištění.

15. Vedle porušení čl. 3 Úmluvy došlo u stěžovatelů 2) a 3) rovněž k zásahu do jejich práva na příznivý rozvoj dle čl. 6 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte. Zde stěžovatelé popsali zkušenost z pobytu v ZZC Bělá-Jezová. Jde podle nich o zařízení určené převážně k zajištění cizinců za účelem realizace jejich vyhoštění z území České republiky, které není přizpůsobeno potřebám pobytu rodin s dětmi. Je v něm ubytovací část pro ženy a rodiny s dětmi (část A) oddělená od ubytovací části pro muže (část B a D). Ubytovací části jsou od sebe odděleny plotem s ostatním drátem a jsou na dohled. Ostatní drát je vidět z oken. Budovy jsou střeženy 24 hodin denně příslušníky bezpečnostní služby v uniformách s vysílačkami.

Cizinci umístění v ZZC Bělá-Jezová jsou pravidelně, minimálně třikrát denně eskortováni bezpečnostní službou do hlavní budovy za účelem výdeje jídla nebo návštěv. Nezletilí stěžovatelé 2) a 3) byly těchto procedur přímými svědky. Děti mají sice možnost navštěvovat tzv. dětské centrum, to se ale nachází v uzavřeném prostoru zařízení. Děti se mohou pohybovat jenom ve vyznačených prostorech a jsou v podstatě neustále pod dohledem bezpečnostní služby. V čase zajištění stěžovatelů nebyly v ZZC Bělá-Jezová jiné děti. Přístup k psychologické pomoci je omezen žádostí ze strany zajištěné osoby a možnostmi zařízení poskytnout tlumočnicka. I s ohledem na tento popis stěžovatelé zásadně nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že ubytování v detenčním zařízení jim poskytovalo veškerou možnou péči.

16. Stěžovatelé mají za to, že jejich umístěním do ZZC Bělá-Jezová došlo též k neoprávněnému zásahu do jejich práva na ochranu rodinného života, zaručeného mj. v čl. 8 Úmluvy. V souladu s judikaturou ESLP (*Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii a Popov proti Francii*, viz sub 5) musí státy při poměřování přiměřenosti zásahu v podobě zajištění dětí v detenčním centru vždy přihlídnout k nejlepšímu zájmu dítěte. Ten zahrnuje nejenom udržení rodiny pohromadě, ale i zohlednění alternativních možností tak, aby zajištění nezletilých bylo skutečně až tou poslední, krajní možností. Posouzení nejlepšího zájmu dítěte tedy nemůže být limitováno jenom na udržení rodiny pohromadě, ale státní orgány musí přijmout všechna potřebná opatření, aby zabránily zajištění rodin s dětmi. Zajištění v detenčním centru nebylo přiměřené, protože rodinu nebylo možné podezírat z pokusu o útěk.

17. Podle stěžovatelů správní orgán i správní soudy nesprávně vyhodnotily zásah v podobě jejich zajištění v ZZC Bělá-Jezová do jejich práva na ochranu rodinného života. Takový zásah musí v souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy vždy a) být v souladu se zákonem, b) sledovat legitimní cíl vymezený v tomto odstavci a c) být nezbytný v demokratické společnosti, tedy odpovídat naléhavé společenské potřebě a být této potřebě přiměřený. V případě stěžovatelů nebyl naplněn požadavek nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti. Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem, zejména k materiálním podmínkám a prostředí, které je naprosto nevhodné pro pobyt rodin s dětmi, dále samotné délce zajištění na 50 dnů, psychologickému dopadu zajištění do života rodiny, nejistotě ohledně budoucnosti, neznámému prostředí, absenci aktivit a her s ostatními dětmi a při existenci dostupných alternativ rozhodnutí o zajištění v testu proporcionality nemůže obstát. Legitimního účelu tohoto opatření bylo totiž možno dosáhnout i jiným prostředkem – umístěním celé rodiny do přijímacího zařízení v Zastávce u Brna.

III.

Podklady opatřené pro rozhodnutí a vyjádření účastníků řízení

III.A

Podklady opatřené pro rozhodnutí

18. Ústavní soud v souladu s § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), využil pomoc veřejné ochránkyně práv při opatřování podkladů pro rozhodnutí. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu předložila obsáhlou Zprávu z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová ze dne 18. 2. 2015 (dále také „zpráva VOP“), kde podrobně popsala podmínky v tomto zařízení z hlediska pobytu dospělých a dětí. Návštěvu tohoto zařízení provedli zaměstnanci Kanceláře veřejné ochránkyně práv neohlášeně ve dnech 13. až 14. 10. 2014. Dále zaslala veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu vyjádření k ústavní stížnosti stěžovatelů, s jejímž obsahem se ztotožnila.

19. Ve vyjádření se veřejná ochránkyně práv věnovala mj. hodnocení toho, zda jsou v případě ZZC Bělá-Jezová naplněna kritéria ESLP (vymezená ve věci *Popov proti Francii*, cit. výše, § 102) svědčící o nevhodnosti pobytu dětí v detenčním zařízení, resp. nepřiměřenosti prostředí i pro krátkodobé zajištění dětí. Dospěla k závěru, že tato kritéria (zařízení primárně obývané dospělými osobami, silně patrná přítomnost policie, absence aktivit, jež by děti zaměstnaly) jsou v případě ZZC Bělá-Jezová naplněna. Stěžovatelé 2) a 3) byli dle veřejné ochránkyně práv s ohledem na jejich věk v mimořádně zranitelném postavení a jejich vystavení podmínkám detence v ZZC Bělá-Jezová i s ohledem na její délku bylo způsobilé vyvolat porušení práv chráněných čl. 3 Úmluvy. Zbavení svobody stěžovatelů vyhodnotila jako nepřiměřené a tudíž jako nezákonné.

20. Pro úplnost se dodává, že dne 17. 9. 2015 obdržel Ústavní soud v projednávané věci další materiál veřejné ochránkyně práv, jenž ho seznamuje s výsledky poslední návštěvy v ZZC Bělá-Jezová. S ohledem na to, že projednávaná věc má svůj skutkový základ v období od 16. 3. 2014 do 5. 5. 2014, nebylo možno k této zprávě při rozhodování ve věci přihlídnout.

21. Dne 1. 11. 2016 zaslala veřejná ochránkyně práv další vyjádření, v němž poukázala na nový vývoj judikatury ESLP. Podle ní i zajištění v délce několika dnů v podmínkách zařízení,

jež lze z hlediska materiálního vybavení považovat za vyšší úroveň, než v projednávané ústavní stížnosti, založilo závěr o porušení čl. 3 Úmluvy ve vztahu k zajištěným dětem, s ohledem na jejich věk a extrémní zranitelnost. Veřejná ochránkyně práv rovněž poukázala na dvě předběžná opatření ESLP vůči České republice (ze dne 22. 10. 2015 a 21. 10. 2016), a to ve věcech namítaného porušení čl. 3 Úmluvy vůči rodinám zajištěným v ZZC Bělá-Jezová, jimiž bylo České republice uloženo umístit dotyčné rodiny do podmínek naplňujících čl. 3 Úmluvy.

22. Další obsáhlé vyjádření, které vzal Ústavní soud na vědomí, poskytla na podporu stěžovatelů Evropská rada pro uprchlíky a exulanty jako síť nevládních organizací ze 40 evropských zemí. Obsahuje obecné shrnutí mezinárodních a evropských standardů v oblasti detence žadatelů o mezinárodní ochranu, včetně rodin s dětmi, a též přehled vnitrostátní judikatury, politiky a praxe vybraných evropských zemí v této oblasti, zdůrazňuje požadavek zachování celistvosti rodiny a nejlepšího zájmu dítěte, stejně jako práva dítěte nebýt trestáno za činy svých rodičů. Rozhodnutí zajistit osobu je arbitrární, jsou-li dostupné méně omezující prostředky, které lze v dané situaci efektivně aplikovat, a stát tuto alternativu k zajištění mohl v rámci procesu přemístění osoby podle nařízení Dublin III využít. Praxe evropských států ukazuje, že zajišťování dětí a rodin s dětmi není téměř nikdy využíváno, existují-li důvody pro zajištění, ale zároveň se nabízí i alternativy k zajištění.

III.B

Vyjádření účastníků řízení

23. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení.

24. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. S odkazem na svou judikaturu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011 č. j. 7 As 103/2011-54) zdůraznil, že ubytováním nezletilých v zařízení pro zajištění cizinců nedošlo ke zbavení jejich osobní svobody. Jedinou alternativou vůči umístění stěžovatelů v zařízení pro zajištění cizinců by bylo jejich oddělení od otce a ponechání bez přístřeší a finančních prostředků. Správní orgán nebyl dle § 130 odst. 1 zákona o pobytu cizinců oprávněn umístit stěžovatele do jiného zařízení. S odkazem na důvodovou zprávu k tomuto zákonu Nejvyšší správní soud uvedl, že zajištění nelze vzhledem k jeho účelu realizovat kdekoliv, ale pouze v místě se specifickou kombinací podmínek. V projednávaném případě hrozilo vážné nebezpečí, že se stěžovatel 1) pokusí opustit místo určeného pobytu a vyhnout se předání do Maďarské republiky. Pokud by správní orgány přistoupily k umístění zajištěných osob bez ohledu na bezpečnostní prvky zařízení, rezignovaly by na realizaci migrační politiky státu, respektive Evropské unie.

25. Nejvyšší správní soud připomněl, že stěžovatelé v průběhu řízení o kasační stížnosti nezpochybnili vyjádření správního orgánu k podmínkám v ZZC Bělá-Jezová, toliko obecně konstatovali, že podmínky v zařízení byly srovnatelné s těmi, které popsal ESLP ve věci *Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii*, aniž by popsali konkrétní poměry, které měly vést k zásahu do jejich ústavních práv. Taková tvrzení se však jeví jako účelová. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatelé neprotestují proti poměrům v zařízení, ale především proti samotnému uplatnění institutu zajištění. Ve vztahu ke zprávě VOP Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na termín uskutečnění návštěvy tohoto zařízení jde toliko o podněty *pro futuro*, které nemohou mít vliv na posuzovanou věc.

26. Krajský soud zcela odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že ústavní stížnost považuje za nedůvodnou. V reakci na zprávu VOP pak na základě své rozhodovací činnosti ve věcech žalob proti rozhodnutím o zajištění cizinců v období koncem roku 2014 a v roce 2015 navrhl, aby si Ústavní soud vyžádal také zprávu o pobytu a chování stěžovatelů, kteří museli být v průběhu svého zajištění propuštěni a umístěni do pobytových středisek žadatelů, kteří požádali o mezinárodní ochranu.

27. Správní orgán ve svém rozsáhlém vyjádření popsal okolnosti, za nichž byl stěžovatel 1) zajištěn. Správní orgán se domnívá, že v daném případě rozhodl v mezích zákona a v souladu s nejlepším zájmem dítěte. Poukázal přitom na okolnosti svědčící o nebezpečí útěku (viz sub 2). Při umístění do ZZC Bělá-Jezová byli stěžovatelé 2) a 3) ubytováni se svým otcem v budově, jež je určena pro ubytování žen a rodin s dětmi, v samostatném pokoji s vlastním sociálním zařízením a jídelním koutem. Otec měl možnost požádat o dětské postýlky pro svoje děti, avšak této možnosti nevyužil a rozhodl se srazit k sobě postele, které měl na pokoji, tak, aby mohl spát se svými dětmi. Děti navštěvovaly jak vnitřní dětské centrum, tak i venkovní prostory – dětské hřiště, kde jsou umístěny skluzavky, prolézačky, pískoviště a houpačky. Nejdříve v doprovodu svého otce, později již jen s pedagogem volného času. Výcházkový prostor kolem budov je velmi rozsáhlý (cca 3000 m²), je tvořen přírodním prostředím a jsou v něm umístěny lavičky k posezení a pískoviště pro děti. Děti byly dokonce v doprovodu pedagoga volného času mimo ZZC Bělá-Jezová na výletě. Uvedené dle správního orgánu nasvědčuje tomu, že prostředí pro ně nebylo stresové či traumatizující, ale naopak přátelské a děti se v přítomnosti pedagoga volného času cítily v bezpečí.

28. Správní orgán má za to, že ubytování nezletilých v ZZC Bělá-Jezová spolu s jejich otcem bylo v jejich nejlepším zájmu, neboť podmínky, jaké jim stát poskytnul, by jim jejich otec nebyl při pobytu na svobodě schopen zajistit. Současně tím nebylo porušeno ani právo na rodinný život nezletilých. Děti byly ubytovány se svým otcem, přičemž ten, jako jejich zákonný zástupce, měl možnost rozhodnout za své děti, zda s ním zůstanou – budou s ním ubytovány, či zda zvolí pro své děti jinou alternativu. Z vyjádření pracovníků Správy uprchlických zařízení (dále také „SUZ“) vyplývá, že námitky stěžovatelů stran nepřiměřenosti podmínek pro pobyt nezletilých v ZZC Bělá-Jezová nejsou důvodné. Správní orgán poukázal též na Souhrnné zprávy z činnosti veřejného ochránce práv pro Poslaneckou sněmovnu z minulých let, v nichž se nevyskytují žádné připomínky týkající se ubytování dětí zajištěných v ZZC Bělá-Jezová.

29. V reakci na zprávu VOP správní orgán konstatuje, že od SUZ má jiné informace. Podle nich dostávaly všechny ubytované děti stravu pětikrát denně. Ve vztahu k zázemí pro venkovní aktivity dětí je pak z vyjádření SUZ zřejmé, že ve výcházkovém prostoru ZZC Bělá-Jezová se nachází dětské hřiště s pískovištěm a prolézačkami, jež oba nezletilí stěžovatelé navštěvovali. Správní orgán má za to, že zpráva VOP není objektivní.

30. Správní orgán též poukazuje na to, že stěžovateli odkazované dokumenty Organizace spojených národů ani právo Evropské unie (čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) nezapovídají, aby docházelo k umístění rodin s dětmi do zajišťovacích zařízení. Rovněž Nejvyšší správní soud opakovaně rozhoduje, že zákonné zajištění cizince, jeho umístění do ZZC Bělá-Jezová a ubytování jeho dítěte spolu s ním

neporušuje Úmluvu (viz rozsudky ze dne 30. 9. 2011 č. j. 7 As 103/2011-54, ze dne 30. 10. 2013 č. j. 4 As 134/2013-31 či ze dne 24. 7. 2014 č. j. 4 Azs 115/2014-37).

31. Vyjádření účastníků byla stěžovatelům zaslána k replice, ti však svého práva nevyužili.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

32. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

33. K napadenému zásahu správního orgánu, spočívajícímu ve zbavení osobní svobody stěžovatelů v ZZC Bělá-Jezová, je nutno uvést, že v napadeném rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatele 1) není stanoveno, v jakém zařízení pro zajištění cizinců mělo být zajištění realizováno, proto je možné na umístění do ZZC Bělá-Jezová pohlížet jako na jiný úkon správního orgánu, odlišný od napadeného rozhodnutí správního orgánu. Z tohoto hlediska by mohla s ohledem na subsidiaritu ústavní stížnosti vyvstat otázka její přípustnosti proti takovému zásahu (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), neboť ze spisového materiálu nevyplývá, že by stěžovatelé takový zásah samostatně napadli v řízení před správními soudy (§ 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů). Jak však bylo uvedeno, stěžovatelé brojili proti umístění do ZZC Bělá-Jezová ve správní žalobě, i v kasační stížnosti, přičemž správní soudy podrobily jejich námitky přezkumu v rámci přezkumu rozhodnutí správního orgánu. V takové situaci lze mít za to, že požadavku na subsidiaritu ústavní stížnosti bylo z hlediska podmínek řízení před Ústavním soudem učiněno zadost.

34. Dále je vhodné poznamenat, že napadeným rozhodnutím správního orgánu bylo rozhodnuto o zajištění stěžovatele 1); nezletilých dětí – stěžovatelů 2) a 3) se formálně netýkalo. Všichni stěžovatelé však byli účastníky řízení před správními soudy, přičemž Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku označil skutečnost, že stěžovatelé 2) a 3) nebyli v záhlaví rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatele 1), za formálně nesprávnou, ovšem s tím, že neměla dopad na procesní práva nezletilých stěžovatelů, resp. vliv na věcnou správnost tohoto rozhodnutí.

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

V.1

Zákonnost zbavení osobní svobody cizinců

V.1.A

Obecná východiska a principy

35. Judikatura Ústavního soudu dovodila, že ochrana osobní svobody zaujímá v katalogu základních lidských práv místo z nejvýznamnějších, a je mimořádně důležité, aby splnění všech zákonem stanovených podmínek pro omezení tohoto práva bylo zvláště uvážlivě zkoumáno, a možnosti jejich uplatnění byly vykládány restriktivně [náleze ze dne 16. 4. 2015 sp. zn. III. ÚS 2569/14 (N 82/77 SbNU 191), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Přitom je třeba respektovat i závazky, které pro Českou republiku v této oblasti plynou z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy).

36. Judikatura ESLP uznává nepopíratelné a suverénní právo států kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území (rozsudek ve věci *Amuur proti Francii* ze dne 25. 6. 1996, stížnost č. 19776/92, § 41). Dokumenty OSN, Rady Evropy i Evropské unie připouštějí zbavení osobní svobody v imigračním kontextu. Podle Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále také „Pakt“) je imigrační detence akceptovatelným prostředkem státu ve vztahu k cizincům neoprávněně pobývajícím na jeho území, zejména hrozí-li nebezpečí útěku cizince nebo jeho nedostatečná spolupráce (rozhodnutí Výboru OSN pro lidská práva ze dne 18. 7. 2011 ve věci *Stefan Lars Nystrom proti Austrálii*, stížnost č. 1557/2007, bod 7.3). Podle Úmluvy je detence cizinců jako nástroj regulace státu v oblasti imigrační politiky, za předpokladu naplnění požadavků na ochranu lidských práv, přípustnou výjimkou z práva na osobní svobodu (*Amuur proti Francii*, cit. výše, § 41, či rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 1996 ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, § 73).

37. Podmínkou tohoto zásahu je podle Paktu, Úmluvy i Listiny na prvním místě jeho zákonný podklad. Podle Úmluvy musí navíc norma dovolující zbavení svobody splňovat i kvalitativní podmínky, jdoucí nad rámec prosté vnitrostátní zákonnosti. Musí být dostatečně přesný a předvídatelný, aby mohl stěžovatel do jisté míry dohlédnout následky svého počínání (rozsudek velkého senátu ze dne 15. 12. 2016 ve věci *Khlaifia a ostatní proti Itálii*, stížnost č. 16483/12, § 91-92). Na předvídatelnost a další kvality příslušné právní úpravy klade důraz i Pakt (*Obecný komentář Výboru OSN pro lidská práva č. 35 k čl. 9 Paktu* ze dne 30. 10. 2014 č. CCPR/C/GC/35 – dále jen „Obecný komentář k čl. 9 Paktu“).

38. Bez ohledu na to, z jakého konkrétního důvodu k detenci cizince dochází, rozhodnutí o takovém opatření nesmí podle Paktu, Úmluvy ani Listiny vykazovat znaky svévole. Podle Úmluvy je pojem svévole (arbitrárnost) vnímán širěji než pouhý rozpor s vnitrostátním právem – zbavení svobody může být zákonné, avšak zároveň nepřipustně svévolné. Místo a podmínky detence mají být adekvátní tomu, že se takové opatření neuplatňuje na pachatele trestných činů, přičemž doba zajištění nesmí překročit přiměřenou délku nezbytnou k dosažení sledovaného cíle (rozsudek velkého senátu ze dne 29. 1. 2008 ve věci *Saadi proti Spojenému království*, stížnost č. 13229/03, § 67-74, či rozsudek velkého senátu ze dne 19. 5. 2016 ve věci *J. N. proti Spojenému království*, stížnost č. 37289/12, § 77-82).

39. Pakt zároveň vyžaduje, aby bylo zbavení osobní svobody v rámci kontroly imigrace nezbytné a přiměřené ve světle konkrétních okolností (*Obecný komentář k čl. 9 Paktu*; rozhodnutí *F. K. A. G. proti Austrálii* ze dne 20. 8. 2013, stížnost č. 2094/2011). Na princip nezbytnosti a proporcionality klade důraz i Listina základních práv Evropské unie, dle jejíhož

čl. 52 mohou být omezení práv uznaných listinou zavedena při dodržení zásady proporcionality pouze tehdy, pokud jsou nezbytná. I podle znění nařízení Dublin III je v případě cizinců přemísťovaných do členského státu Evropské unie, jenž je příslušný k posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu, případné zbavení svobody nutno podrobit principům proporcionality a vyloučit nejdříve užití jiných, mírnějších donucovacích opatření.

40. Na zajištění dětí v imigračním kontextu jsou kladeny ještě přísnější požadavky s ohledem na vůdčí princip nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Ta nad rámec výše řečeného požaduje, aby ke zbavení osobní svobody bylo přistoupeno jako ke krajnímu opatření na nejkratší nutnou dobu. Přítomnost dětí doprovázejících své rodiče v zařízení pro zajištění cizinců bude v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy 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 ve věci *A. B. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2016, stížnost č. 11593/12, § 123; rozsudek ve věci *R. K. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2016, stížnost č. 68264/14, § 85, a rozsudek ve věci *R. M. a ostatní proti Francii* ze dne 12. 7. 2017, stížnost č. 33201/14, § 86). Tento požadavek je obsažen i v čl. 11 přijímací směrnice, 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 vhodného ubytovacího zařízení vhodného pro nezletilé osoby.

V.1.B

Vlastní posouzení merita věci

41. Co se týče stěžovatelů 2) a 3), Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí shledal, že jejich ubytováním v ZZC Bělá-Jezová nedošlo ke zbavení jejich osobní svobody, a nemohlo tak dojít k porušení čl. 5 ani čl. 8 Úmluvy. Ústavní soud má za to, že jakkoli napadeným rozhodnutím správního orgánu byl výslovně zajištěn pouze stěžovatel 1), stejné účinky mělo toto rozhodnutí i na nezletilé stěžovatele, neboť v jeho důsledku došlo k jejich umístění

do ZZC Bělá-Jezová. Jestliže k zajištění rodiče nezletilých cizinců nebyla ze strany správního orgánu shledána žádná alternativa, ve vztahu k pobytovému režimu svých dětí předškolního věku neměl zajištěný stěžovatel 1) právo volby. Nezletilí stěžovatelé byli tedy za této situace nuceni sdílet stejný režim jako jejich zajištěný otec. Došlo tím tedy *de facto* k zbavení osobní svobody stěžovatelů 2) a 3). Ke stejnému závěru dospěl i ESLP ve výše citovaných rozsudcích ve věci *A. B. a ostatní proti Francii* (§ 122), *R. K. a ostatní proti Francii* (§ 84) či *R. M. a ostatní proti Francii* (§ 85), všechny cit. výše.

42. Nejvyšší správní soud nepovažoval námitku zbavení osobní svobody nezletilých „ubytovaných“ v ZZC Bělá-Jezová společně se stěžovatelem 1), s odkazem na § 140 zákona o pobytu cizinců, za jakkoli relevantní. Byť toto ustanovení teoreticky umožňuje nezletilým opustit zařízení po písemném souhlasu zákonného zástupce, v konkrétní situaci stěžovatelů 2) a 3), v předškolním věku, bez prostředků a příbuzných v České republice, se tato záruka ukazuje jako iluzorní. Podmínky života nezletilých by mohly jít k tíži jejich zákonného zástupce pouze tehdy, kdyby měl možnost a schopnost o nich rozhodovat. Tu však reálně v okamžiku svého zajišťování neměl. Byl to správní orgán, který předurčil životní podmínky stěžovatelů 2) a 3) na dalších 50 dní a který si byl rodinné situace stěžovatele 1) vědom, jak vyplývá z obsahu jeho rozhodnutí. V praxi to znamenalo umístění nezletilých do uzavřeného

prostoru a pod dohled bezpečnostní služby. Ani přístup do dětského centra, nacházejícího se v samostatné budově, mimo „vycházkové prostory ubytovacích objektů“, nemohl být zcela volný a bez doprovodu, jak plyne z odpovědi SUZ ze dne 26. 6. 2015 na zprávu VOP (dostupné na <http://www.ochrance.cz>).

43. Za situace, kdy rodič „ubytovaných“ stěžovatelů neměl reálnou možnost zajistit péči o své děti jiným způsobem, nelze než umístění stěžovatelů 2) a 3) do ZZC Bělá-Jezová vnímat jako zbavení jejich osobní svobody, k čemuž došlo následkem napadeného rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatele 1). Orgány rozhodující o jeho zajištění jakožto rodiče doprovázejícího své nezletilé děti, se nemohly poukazem na „ubytovací konstrukci“ dle § 140 zákona o pobytu cizinců vyhnout povinnosti přizpůsobit zbavení osobní svobody stěžovatelů 2) a 3) požadavkům vyplývajícím z jejich zranitelnosti. Ústavní soud tak konstatuje, že k zbavení osobní svobody stěžovatelů fakticky došlo, jakkoli si je vědom toho, že to byl stěžovatel, který porušil právní předpisy a opustil bez prostředků zemi, kde požádal o azyl. V této konkrétní situaci již bylo každé řešení „špatné“, neboť stěžovatel 1) se rozhodl, aby jeho děti zůstaly s ním, což je v této situaci pochopitelné (sub 42). Dodatečné hodnocení jiných řešení a jejich důsledků, je již pouze hypotetické, když v případě dětí ve věku tří a šesti let je stěží představitelné vyjádření jejich nesouhlasu s ubytováním, a současně dosažení souhlasu stěžovatele 1), tedy jejich otce s tím, aby zařízení opustily, jak to umožňuje § 140 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

44. Co se týče zákonného podkladu napadeného rozhodnutí správního orgánu, bylo vydáno na základě § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců za účelem předání stěžovatele 1) podle přímo použitelného právního předpisu (nařízení Dublin III), protože neoprávněně vstoupil na území České republiky, když ani nebylo možné předání uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin. Na hladkém předávání státních příslušníků třetích zemí do členských států Evropské unie příslušných k posuzování jejich žádosti o mezinárodní ochranu záviselo (rozhodně ještě v roce 2014) fungování společného evropského azylového systému. Tyto procedury však nemohou probíhat na úkor základních práv předávaných osob.

45. Nařízení Dublin III, jímž se mechanismus předávání řídí, klade v čl. 28 odst. 2 jako podmínku zajištění cizinců za účelem přemístění/předání také „existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě každého jednotlivého případu“. Podle čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III se mají důvody pro podezření z nebezpečí útěku zakládat na objektivních kritériích vymezených právními předpisy. Podmínku vážného nebezpečí útěku, natož její jednotlivá kritéria, však zákon o pobytu cizinců ani jiný zákonný předpis v době zajišťování stěžovatelů neobsahoval, teprve novela zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015, vložila do § 129 zákona o pobytu cizinců nový odstavec 4, zavádějící požadavek podezření z vážného nebezpečí útěku pro zajištění za účelem předání a jeho definiční znaky, když stanovila, že zajištění cizince za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie je možné „pouze pokud existuje vážné nebezpečí útěku. Za vážné nebezpečí útěku se zejména považuje, pokud cizinec pobýval na území neoprávněně, vyhnul se již dříve předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. Za vážné nebezpečí útěku se dále považuje, pokud cizinec, který bude předán do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie přímo sousedícího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu cestovat a nemůže uvést adresu místa pobytu na území.“

46. Správní orgán v napadeném rozhodnutí v roce 2014 k takovému závěru o „vážném nebezpečí útěku“ stěžovatele 1) dospěl, a důkladně, přesvědčivě a podrobně je zdůvodnil (viz na s. 2 až 4). Šlo však o jeho výklad čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III, který však definici takových kritérií spojoval s jejich vymezením v právním předpise, což v podmínkách České republiky a jejího ústavního pořádku znamenalo vymezení výslovně v zákoně, nikoli jen v rozhodovací, byť i ustálené správní či soudní praxi. Do souladu s ústavními kautelami se tak rozhodnutí správního orgánu dostalo až *ex post*.

47. Pochybnosti o tom, zda absence zákonem (a ne pouhou judikaturou, popř. odůvodněním správního rozhodnutí), stanovených objektivních kritérií definujících vážné nebezpečí útěku, představuje dostatečný právní základ pro zajištění, vedly Nejvyšší správní soud v obdobném případě k tomu, že předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku. Proto Ústavní soud vyčkal na výsledek tohoto řízení vedeného pod sp. zn. C-528/15. Dne 15. 3. 2017 vydal Soudní dvůr rozsudek, ve kterém konstatoval: „Článek 2 písm. n) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2, musí být vykládány v tom smyslu, že členskými státy ukládají povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu, s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout. Absence takového právního předpisu má za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení.“ Tento rozsudek je nyní důsledně respektován judikaturou Nejvyššího správního soudu (již devět rozhodnutí jako např. rozsudky ze dne 22. 3. 2017 č. j. 6 Azs 14/2016-41; ze dne 31. 3. 2017 č. j. 2 Azs 208/2015-74; ze dne 30. 3. 2017 č. j. 4 Azs 227/2015-58; ze dne 30. 3. 2017 č. j. 4 Azs 260/2015-32).

48. Podle Ústavního soudu tento závěr plně dopadá i na situaci stěžovatelů. Ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 nesplňovalo požadavek na zákonnou definici důvodů pro zajištění takového cizince. Správní soudy tak pominuly problematiku zákonného zakotvení předpokladů pro zajištění a s tím související ústavněprávní otázky. Stěžovatelé však na ně ve svých podáních upozorňovali, navíc měly správní soudy povinnost se jimi *ex offio* zabývat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008 č. j. 2 As 9/2008-77).

49. Vzhledem k absenci náležitého zákonného podkladu pro zajištění stěžovatelů jako primárního předpokladu pro zásah do práva na osobní svobodu dospěl Ústavní soud k závěru, že bylo porušeno právo stěžovatelů na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 2 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy a v případě stěžovatelů 2) a 3) také podle čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte. Není proto potřeba dále zkoumat, do jaké míry splňovalo zbavení stěžovatelů jejich osobní svobody další požadavky kladené ústavním pořádkem.

V.2

Dopad zajištění v ZZC Bělá-Jezová na rodinný život stěžovatelů

50. Má-li být zásah do práva na rodinný život přípustný, musí mít zákonný podklad, sledovat legitimní účel a být ve vztahu přiměřenosti k danému účelu (nález ze dne 15. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1587/15; *A. B. a ostatní proti Francii*, cit. výše). Úmluva o právech dítěte zapovídá svévolný zásah do soukromého života či rodiny, přičemž vyloučení svévole zahrnuje i požadavek na zákonnost zásahu.

51. Není sporu o tom, že vztah mezi stěžovateli lze považovat za rodinný život. Stejně tak nelze mít pochyb o tom, že do rodinného života stěžovatelů bylo v důsledku jejich zajištění zasaženo, přinejmenším se stěžovatelé museli podrobit režimu ZZC Bělá-Jezová (viz ale sub 43) včetně eskortování nebo nemožnosti uzamknout vlastní pokoj. Tato situace, tedy nedostatečný právní základ zásahu do rodinného života, je jen důsledkem závěru, k jakému Ústavní soud dospěl při posuzování zbavení osobní svobody. Proto porušilo rozhodnutí o zajištění stěžovatelů (a jeho následný přezkum) právo stěžovatelů na rodinný život v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny, čl. 8 Úmluvy a v případě nezletilých stěžovatelů 2) a 3) také čl. 16 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

52. Aniž by dále Ústavní soud přistupoval k plnému hodnocení nezbytnosti a přiměřenosti zásahu, na okraj se vyjádří k nezbytnosti vyčerpání jiných alternativ k zajištění. Správní orgán vyloučil v případě stěžovatelů obě dvě alternativy zajištění nabízené § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tento závěr aprobovaly též správní soudy s tím, že na stěžovatele se jakožto cizince, kteří neoprávněně vstoupili na území České republiky, vztahuje zákon o pobytu cizinců, tudíž není možné využít jiné alternativy ke zbavení osobní svobody stěžovatelů než ty, které jsou výslovně uvedeny v § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Správní soudy vyloučily, že by stěžovatelé mohli být umístěni do přijímacího nebo pobytového střediska pro žadatele o mezinárodní ochranu s volnějším režimem, protože nejsou žadateli o mezinárodní ochranu v České republice. Správní orgán podle nich ani není oprávněný rozhodnout o tom, že by zajišťované osoby mohly být v těchto zařízeních umístěny.

53. V této souvislosti (otázka volby umístění rodiče s nezletilými dětmi) Ústavní soud nemohl přehlédnout i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015 č. j. 1 Azs 39/2015-59, dle něhož navzdory tvrzením správního orgánu a krajského soudu dochází k umístění zajištěných cizinců do pobytového střediska a později i k umístění samotných žalobců v dané věci. Ve světle toho, že se umístění do přijímacího střediska ukázalo jako faktická alternativa k umístění v zařízení pro zajištění cizinců, měl se jí správní orgán dle Nejvyššího správního soudu zabývat, případně ji měl zvážit krajský soud k námitce žalobců. V tomto případě Nejvyšší správní soud zrušil žalované rozhodnutí krajského soudu právě proto, že opomenul posoudit alternativní řešení k umístění nezletilé žalobkyně s jejími rodiči.

V.3

Podmínky zajištění v ZZC Bělá-Jezová

V.3.A

Obecná východiska a principy

54. Stěžovatelé 2) a 3) namítali též špatné zacházení, které označili za porušení práva nebýt mučen nebo podroben krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání zaručenému čl. 3 Úmluvy, čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 37 písm. a) Úmluvy o právech dítěte, k němuž mělo dojít s ohledem na podmínky v místě detence a dobu jejího trvání. Aby bylo vůbec možné se zabývat špatným zacházením ve smyslu čl. 3 Úmluvy, musí napadené

zacházení překročit minimální úroveň závažnosti. Její posouzení je relativní a závisí na všech okolnostech případu, jako je délka zacházení, jeho fyzické a psychické dopady na oběti, a v některých případech také na pohlaví, věku či zdravotním stavu oběti. Se zbavením osobní svobody je nevyhnutelně spojena jistá míra utrpení či ponížení, stát proto musí zajistit, aby podmínky zbavení osobní svobody respektovaly lidskou důstojnost a aby osoby zbavené svobody nebyly vystaveny tísní nebo strádání o intenzitě přesahující nevyhnutelný stupeň utrpení, který je s detencí spojen a je jí vlastní (*Khlaifia a ostatní proti Itálii*, cit. výše, § 159-160, v obecné rovině k zranitelnosti dětí viz dále závěry mezinárodních orgánů uvedené sub 10 a 11).

55. Z judikatury ESLP, týkající se podmínek rodin s nezletilými dětmi v detenci, vyplývá, že ke shledání porušení čl. 3 Úmluvy může dojít působením tří faktorů: nízkého věku dětí, délky zajištění a neuzpůsobeného typu zařízení. Dále ESLP dovozuje, že z čl. 3 Úmluvy vyplývá pro státy povinnost poskytnout dětem ochranu přijetím adekvátních opatření. Navíc je třeba mít na paměti extrémní zranitelnost dětí, která převáží nad jejich právním postavením osob, jež vstoupily na území státu nelegálně (*A. B. a ostatní proti Francii*, § 110; *R. K. a ostatní proti Francii*, § 67, či *R. M. a ostatní proti Francii*, § 71, všechny cit. výše, sub 40 a 41). Např. v rozsudku ze dne 12. 7. 2016 ve věci *R. C. a V. C. proti Francii*, stížnost č. 76491/14, se ESLP zabýval zařízením pro zajištění cizinců v Toulouse-Cornebarrieu, které je určeno pro zajišťování rodin s dětmi a je jejich potřebám dobře materiálně uzpůsobeno (nepřetržitá zdravotní péče, přebalovací pulty, vlastní sociální zařízení na pokojích). Hlavní výhradou vůči němu byla zvýšená úroveň hluku z nedalekého letiště a častého hlášení v reproduktorech. Za těchto okolností dospěl ESLP k závěru o porušení čl. 3 Úmluvy s ohledem na věk a tíseň, prohlubující se v důsledku plynutí času, v případě dvouletého dítěte zajištěného na dobu 18 dní.

56. Ve dnech 1. až 10. 4. 2014 navštívil ZZC Bělá-Jezová Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále také „CPT“). Ve své zprávě z návštěvy poznamenal, že v ZZC Bělá-Jezová byly materiální podmínky zajištění obecně uspokojivé. Uznal úsilí vynaložené vedením k uspokojení zvláštních potřeb dětí a k tomu, aby jim byly umožněny volnočasové aktivity a možnost vzdělání. Pověsil si „místnosti školkového typu“ vybavenou hračkami, pomůckami ke kreslení, malování a šití, přehrávačem CD a klavírem a venkovního hřiště s pískovištěm, skluzavkou a houpačkou, přístupného po dobu dvou až čtyř hodin ve všední dny za přítomnosti vychovatele.

57. I přes výše uvedené CPT zdůraznil, že umístění nezletilých, doprovázejících rodiče v detenčních zařízeních, může mít negativní psychologické důsledky pro vývoj dítěte, zvláště v útlém věku. K jejich umístění s rodiči by proto mělo být dle zprávy z návštěvy přistoupeno jako k poslední možnosti, za výjimečných okolností, a nelze-li se tomu vyhnout, tak by mělo trvat nejkratší možnou dobu.

V.3.B

Vlastní posouzení merita věci

58. Ústavní soud předesílá, že pro posouzení věci je rozhodující, jakým podmínkám byli stěžovatelé vystaveni v době svého zajištění, nelze zohlednit případné změny v podmínkách, k nimž následně mohlo dojít v důsledku kontrolních návštěv (viz výše). ZZC Bělá-Jezová je zařízením, jež primárně slouží k zajištění cizinců pro účely správního vyhoštění. S přítomností dětí, resp. rodin s dětmi, v tomto zařízení se nicméně počítá v zákoně o pobytu

cizinců, což se odráží v povinnostech brát ohled na různé věkové kategorie při nabídce kulturního, sportovního a dalšího vyžití, či při odděleném umístění nezletilých. Z informací o konkrétních podmínkách v tomto zařízení, jak byly popsány výše, lze vypožorovat snahu o reflexi potřeb dětí (vnitřní dětské centrum, venkovní hřiště, výlet dětí mimo zařízení). Z popisu podmínek zařízení, jak jej podala zpráva VOP a správní orgán, jež si v podstatných aspektech neodporují (na rozdíl od hodnocení vlivu na nezletilé stěžovatele), nelze podle názoru Ústavního soudu usuzovat na to, že jsou bez dalšího natolik nevyhovující, že bude pobyt dětí v tomto zařízení vždy představovat špatné zacházení. Je však zřejmé, že celková atmosféra v zajišťovacím zařízení bude zejména s ohledem na nutná bezpečnostní opatření, bez ohledu na snahu přizpůsobit prostředí dětem, nutně velmi odlišná od zařízení, které primárně není určeno ke zbavení osobní svobody.

59. S konkrétními případy stěžovatelů 2) a 3) byla nejbližší seznámena návštěva CPT, která se v ZZC Bělá-Jezová pohybovala v době jejich zajištění, a přímo je ve své zprávě zmiňuje. Přestože vůči ZZC Bělá-Jezová směřoval CPT jisté výtky, celkově zpráva nevyovídá o podmínkách, které by bylo možno hodnotit jako špatné zacházení. Kdyby stěžovatelé skutečně byli takovým podmínkám vystaveni, nebo by na ně upozorňovali, Výbor CPT by na to jistě ve své zprávě upozornil.

60. Ústavní soud si je vědom aktuální judikatury ESLP, rozebírající podmínky zajištění nezletilých osob, na niž poukazovala veřejná ochránkyně práv (sub 34). Skutkové okolnosti, za něž byla francouzská vláda kritizována, zejména nadměrná hluchost ve venkovních i vnitřních prostorách, se však značně liší od prostředí lesů poblíž CHKO Kokořínsko, obklopujících

ZZC Bělá-Jezová. Ústavní soud vede v patrnosti i předběžná opatření ESLP vůči České republice (sub 34), ta však reagují na jiné časové období než na situaci, v níž se nacházeli stěžovatelé. V žádném případě proto nemohl Ústavní soud přisvědčit tvrzením stěžovatelů, která měla prokazovat naplnění skutkové podstaty nelidského, krutého či ponižujícího zacházení, jak je jako absolutní pravidlo formuluje čl. 7 odst. 2 Listiny. Přestože Ústavní soud neshledává délku zajištění stěžovatelů 2) a 3) ve věku tří a šesti let v ZZC Bělá-Jezová optimálním řešením, za daných konkrétních okolností případu se nemohl ztotožnit s návrhem, aby jejich zajištění a zacházení s nimi v tomto zařízení a v tomto časovém období bylo hodnoceno jako porušení čl. 3 Úmluvy, čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 37 písm. a) Úmluvy o právech dítěte formou mučení nebo formou krutého, nelidského či ponižujícího zacházení. V tomto bodě je ústavní stížnost zjevně neopodstatněná.

VI. Závěry

61. Na závěr Ústavní soud ještě jednou podtrhuje, že rozhodoval o postupu orgánů veřejné moci České republiky v situaci, jaká byla v období března až květen 2014, což vzal v úvahu při hodnocení konkrétních poměrů stěžovatelů a reálných možností orgánů veřejné moci České republiky v uvedené době (ve srovnání se situací v roce 2015 a v současnosti).

62. Ústavní soud uzavírá, že správní orgán a správní soudy zbavily stěžovatele osobní svobody v rozporu s čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 5 odst. 1 Úmluvy a v případě nezletilých stěžovatelů 2) a 3) také s čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte. Absence zákonného podkladu vede i k závěru o porušení práva na ochranu stěžovatelů před neoprávněným

zasahováním do rodinného života dle čl. 10 odst. 2 Listiny, čl. 8 Úmluvy a v případě nezletilých stěžovatelů také podle čl. 16 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

63. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

64. Ve zbývající části pak Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

65. Ústavní soud nevyhověl žádosti o přednostní projednání stížnosti, neboť zajištění stěžovatelů na území České republiky pominulo dne 5. 5. 2014, čili ještě před podáním ústavní stížnosti. Žádost proto nesplňovala podmínku naléhavosti dle § 39 zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 10. května 2017

Jan Filip
předseda senátu