



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., v právní věci žalobce: **T. A. A.**, nar., st. příslušnost Kamerun, t.č. zajištěn v Zařízení pro zajištění cizinců Vyšní Lhoty, zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem, se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, odbor cizinecké policie, se sídlem Kounicova 24, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2015, č. j. KRPB-287197-17/ČJ-2015-060022-50A,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje ze dne 7. 12. 2015, č.j. KRPB-287197-17/ČJ-2015-060022-50A, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit na náhradě nákladů řízení žalobci částku **12 342 Kč**, a to **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta, se sídlem Dušní 907/10, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2015, č. j. KRPB-287197-17/ČJ-2015-060022-50A (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž byl zajištěn ve smyslu § 129 odst. 1 a 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to na dobu 70 dnů od okamžiku omezení

osobní svobody, tj od 6. 12. 2015 do 13. 2. 2016 o zajištění za účelem svého předání do Maďarska podle Nařízení 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 osobu bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“ či „Dublinské nařízení“).

II. Napadené rozhodnutí

V odůvodnění žalovaná odkázala na ustanovení § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců a uvedla, že je-li to nezbytné k pokračování přípravy předání nebo průvozu cizince, je policie oprávněna dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropské unie.

Při rozhodování o zajištění žalovaná vycházela z následujících skutkových okolností. Žalobce byl zadržen dne 6. 12. 2015 v 0:05 hod. policejní hlídkou v mezinárodním rychlíku jedoucím na trase Wien – Berlín. Žalobce nepředložil cestovní doklad ani vízum. Jelikož vzniklo podezření, že na území ČR vstoupil neoprávněně, byl dne 6. 12. 2015 v 0:10 hod. zajištěn a eskortován k provedení dalšího šetření. Na základě lustrace dle otisků prstů žalobce bylo zjištěno, že existuje v systému EURODAC shoda se záznamem z Maďarska. Ze všech podkladů i vyjádření žalobce vyplývá, že vstoupil na území ČR neoprávněně, bez cestovního dokladu a platného víza, či jiného povolení opravňujícího ho k pobytu v ČR. Proto s ním bylo zahájeno řízení o povinnosti opustit území ČR podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobce při výslechu do protokolu uvedl, že požádal o azyl v Maďarsku a hned mu bylo sděleno, že mu azyl nebyl udělen. Jeho cílem je dostat se do Německa, kde má rodinu a přátele a tam požádat o azyl. Do Evropy přijel bez cestovních dokladů, v ČR nemá rodinu ani přátele a nemá v úmyslu zůstat v ČR. Tyto skutečnosti podle žalované zakládají důvod pro zahájení řízení podle nařízení Dublin III o předání žalobce na území příslušného členského státu. Žalovaná aplikovala čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. a dospěla k závěru, že v daném případě existuje nebezpečí útěku žalobce, neboť tento podle zjištění je žadatelem o mezinárodní ochranu v Maďarsku, přičemž namísto setrvání v uprchlickém táboře pokračoval dále ve své cestě do cílové země. Žalobce nemá žádné vízum pro pobyt na území ČR ani jiné oprávnění, ani zde nemá zajištěno ubytování. Svým chováním dal zřetelně najevo, že nebude dobrovolně vyčkávat na území ČR do doby, než bude předán do příslušného členského státu. Proto v případě žalobce existuje vážné nebezpečí jeho útěku a pokračování jeho cesty do Německa.

Žalovaná zkoumala rovněž možnosti uložení mírnějších opatření, zejm. zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území podle ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců, nicméně shledal, že by mírnější donucovací opatření nebyla účinná a uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců je z hlediska jednání jmenovaného nedostačující. Žalobce nemá dostatek finančních prostředků a na území ČR nežije žádný jeho příbuzný ani známý, který by ho ubytoval, příp. za něho složil finanční záruku. Za těchto okolností žalobce není schopen plnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření a byl by tak ohrožen výkon jeho předání. Žalovaná se rovněž zabývala tím, zda je předání potenciálně možné a zdali nebude nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života cizince. V tomto ohledu žalovaná zdůraznila, že cizince přicestoval sám a jeho cílem je Německo. Je s ním vedeno azylové řízení v Maďarsku, přičemž Maďarsko je považováno za bezpečnou zemi, která dodržuje právní předpisy zabývající se ochranou uprchlíků. Žalovaná poukázala i na statistiku Ministerstva vnitra za

měsíc listopad 2015, podle níž bylo do Maďarska předáno 40 osob. S ohledem na to dospěla žalovaná k závěru, že v době trvání zajištění bylo předání uskutečnitelné.

Žalovaná stanovila dobu zajištění na 70 dnů ve smyslu § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, přičemž vycházela ze lhůt stanovených v čl. 28 nařízení Dublin III, tak i ze správní činnosti z předchozích řízení. Přitom zdůraznila, že nemá po vydání rozhodnutí o zajištění vliv na délku lhůt, v nichž probíhá komunikace mezi Ministerstvem vnitra a příslušným členským státem. Zajišťující správní orgán je tak po celou dobu zajištění povinen zkoumat, zda důvody zajištění trvají, a pokud důvody pro zajištění zanikly, popřípadě nastala jiná skutečnost uvedená v ustanovení § 127 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je povinen zajištění ukončit. Při stanovení doby zajištění žalovaná přihlédla k předpokládané složitosti přípravy předání cizince podle nařízení Dublin III, a to zejm. lhůty, kterými jsou podle uvedeného nařízení členské státy vázány, a to zejm. lhůta jednoho měsíce, v níž musí Ministerstvo vnitra požádat o přemístění. Na základě svých zkušeností za současné migrační situace žalovaná konstatovala, že ministerstvo zasílá žádosti o převzetí do příslušného státu ve lhůtě jednoho týdne, nicméně na tento úkon má ministerstvo podle citovaného nařízení jeden měsíc a dále dožádaná smluvní strana má 14 dnů na odpověď. Po explicitní či implicitní akceptaci má ČR šest týdnů na doručení rozhodnutí o přemístění a realizovat jeho předání na území příslušného státu. Dále má ovšem cizinec lhůtu patnáct dnů od doručení rozhodnutí o přemístění na podání žaloby proti tomuto rozhodnutí, kterou mu není možné podle čl. 27 nařízení Dublin III upřít. K tomu je podle žalované dále nutno připočíst přibližně čtrnáctidenní lhůtu skládající se z doby nutné pro komunikaci mezi ministerstvem a příslušným státem k přípravě podmínek pro převzetí cizince. Z uvedených důvodů žalovaná stanovila dobu zajištění na 70 dnů od okamžiku omezení svobody žalobce, tj. od 6. 12. 2015 do 13. 2. 2016, kterou považuje za odpovídající z hlediska reálného předání žalobce a která bude využita pouze v případě, že se nepodaří realizovat předání žalobce v době kratší. Stanovenou dobu zajištění považuje žalovaná za souladnou jak se zásadami nařízení Dublin III, tak i s judikaturou Nejvyššího správního soudu. V tomto ohledu žalovaná poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2014, č.j. 2 Azs 57/2014, kde bylo shledáno jako přiměřené zajištění v délce 90 dnů, a stejně tak v rozsudcích tohoto soudu vydaných pod sp. zn. 2 Azs 49/2015 a sp.zn. 8 Azs 33/2015.

Závěrem žalovaná uvedla, že vnímá zajištění cizince jako mimořádný institut zasahující do práva na osobní svobodu, které je v alternativě za účelem předání cizince umožněno na základě § 129 zákona o pobytu cizinců a představuje povinnost, nikoliv možnost jednání žalované. Navrhla zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

III. Žaloba

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl následující žalobní body. Předně namítl, že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaná porušila ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 28 Dublinského nařízení, jakož i čl. 5 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle žalobce ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, na základě kterého je žalobce zajištěn, nesplňovalo ve znění účinném do 17. 12. 2015 požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahovalo definici pojmu „vážené nebezpečí útěku“ a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce. Žalobce poukázal na čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, které upravuje možnost zajištění osoby za účelem jejího přemístění podle tohoto nařízení tehdy, existuje-li vážné nebezpečí útěku. V návaznosti na to čl. 2 písm. n) tohoto nařízení definuje vážné nebezpečí útěku prostřednictvím důvodů zakládajících se na objektivních kritériích vymezených právními

předpisy. Podle názoru žalobce zákon o pobytu cizinců neobsahoval v rozhodném znění aplikovaném v napadeném rozhodnutí žádná objektivní kritéria, na základě nichž by bylo možno v konkrétním případě dospět k závěru, že dotčená osoba může uprchnout. Podle žalobce za současné legislativní situace nelze předvídat, v jakých případech bude policie aplikovat na dotčené osoby institut zajištění z důvodu existence vážného nebezpečí útěku. Rozhodná právní úprava tak nesplňovala požadavky na kvalitu zákona a byla v rozporu s čl. 5 Úmluvy a s čl. 8 odst. 2 Listiny. V tomto ohledu žalobce odkázal jak na četnou judikaturu ESLP, tak i na právní názor uvedený v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 42 A 12/2015, četnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a rozsudek německého Bundesgerichtshof V ZB 31/14, jakož i rozsudek zdejšího soudu č. j. 32 A 54/2015-88. Žalobce zmínil i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č.j. 10 Azs 122/2015-88, jímž byla Soudnímu dvoru EU předložena předběžná otázka v této věci, a které žalobce vykládá jako potvrzení pochybného charakteru současné české právní úpravy. Podle názoru žalobce do doby definitivního vyřešení této otázky je třeba tento právní názor chápat jako příspěvek do diskuse. Variantu přerušení řízení do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však žalobce považuje za neakceptovatelnou, a proto dovozuje, že v současné situaci nezbyvá orgánům veřejné moci nic jiného, než institut zajištění při vydání cizince podle Dublinského nařízení nepoužívat.

Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl nepřijatelnost vydání do Maďarska z hlediska zachování jeho práv v tamějším azylovém řízení. Poukázal zejm. na rozhodnutí Verwaltungsgericht Düsseldorf ze dne 3. 9. 2015, č.j. 22 L 2944/15.A o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí o vydání cizince do Maďarska z toho důvodu, že tam v současné době dochází k systematickému porušování práv azylantů a Maďarsko nelze již s jistotou označit za bezpečný třetí stát. Situace v Maďarsku se zásadně zhoršila oproti roku 2012 a žalobce má proto za to, že Maďarsko není bezpečnou zemí dodržující právní předpisy týkající se ochrany uprchlíků, a proto o zajištění za účelem předání cizince do této země nelze uvažovat.

Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl nezákonnost délky zajištění stanovené na 70 dnů, kterou žalovaná zdůvodnila dobou, po níž bude podle jejího názoru trvat Dublinské řízení a následný transfer do Maďarska. Tento postup považuje žalobce za zcela nezákonný, neboť vůbec není zřejmé, zda bude podána žádost o provedení transferu do Maďarska a zda bude podána. Z toho důvodu nemůže být doba zajištění před tím, než je žádost podána, delší než měsíc od okamžiku omezení osobní svobody. Z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí podle jeho názoru není směřodonné, zda bude či nebude doba zajištění vyčerpána, či zda bude žalobce propuštěn či předán dříve. K tomu žalobce odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 10. 4. 2014, č.j. 2 As 115/2013- 59, a dále rozsudek ze dne 19.2. 2015, č.j. 7 Azs 11/2015-32, podle něhož může být stanovena doba trvání zajištění v první fázi procesu přemístění maximálně na jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Pokud žalovaná odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2014, č.j. 2 Azs 57/2014 a ze dne 10. 6. 2015, č.j. 2 Azs 49/2015 a konečně ze dne 30. 7. 2015, sp. zn. 8 Azs 33/2015 žalobce k této argumentaci podotkl, že tato rozhodnutí řešila údajnou nemožnost zajistit periodický soudní přezkum zajištění, k čemuž se rovněž vyjadřoval Nejvyšší správní soud. V tomto ohledu považuje žalobce za rozhodný pro posuzovanou věc právní názor obsažený v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.2.2015, č.j. 7 Azs 11/2015-32, z čehož dovodil, že doba zajištění žalobce v délce 70 dnů je zjevně excesivní a nezákonná, a to nehledě na to, zda byla či bude podána žádost o přijetí žalobce do Maďarska a kdy k samotnému transferu dojde. Z uvedených důvodů žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost a přiznání náhrady nákladů řízení.

IV. Vyjádření žalované

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že podle jejího názoru pouhá absence kritérií pro posouzení vážného nebezpečí útěku v národní legislativě ještě sama o sobě nemůže vést k libovůli státní moci tak, jak ji chápe ESLP. Pojem „vážné nebezpečí útěku“ je běžným neurčitým pojmem, který byl dostatečně vyložen zejm. judikaturou správních soudů. K tomu odkázala především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č.j. 2 Azs 49/2015 – 50 a rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 8. 2015, č.j. 33 A 40/2015-32, jakož i usnesení Nejvyššího správního soudu o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU ze dne 24. 9. 2015, č.j. 10 Azs 122/2015 – 88, podle něhož je absolutní požadavek na zákonné zakotvení objektivních kritérií pro posouzení vážného nebezpečí útěku zbytečně formalistický.

Ke druhému žalobnímu bodu žalovaná uvedla, že jí není známo, že by některá z institucí, jejíž závěry by byly pro žalovanou závazné, dospěla v případě Maďarska k závěru, že v této zemi dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a podmínky přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Ze zjištěných skutkových okolností v případě žalobce nevyplývá, že by žalobce byl vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení.

Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaná uvedla, že doba zajištění byla stanovena v souladu s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na 70 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, přičemž žalovaná v napadeném rozhodnutí přehledně odůvodnila, jakými úvahami byla při stanovení délky zajištění vedena. Při jejím stanovení si byla žalovaná dobře vědoma, že zajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k provedení požadovaných správních řízení do doby přemístění. K výkladu čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III žalovaná uvedla, že z něho nelze dovodit závěr, že doba zajištění má být rozmělněna do několika samostatných dílčích fází, přičemž neprovedení některého z procesních úkonů předvídaných v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III představuje toliko důvod pro neprodlené ukončení již realizovaného zajištění, stejně tak jako např. vyhlášení rozsudku soudu, kterým dochází ke zrušení rozhodnutí o zajištění cizince. Zákonná záruka přezkumu existence důvodů pro zajištění cizince je dána v ustanovení § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Primárním účelem zajištění podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je vytvořit podmínky pro realizaci předání cizince do příslušného členského státu, čemuž musí odpovídat i doba zajištění, jejímž limitujícím faktorem je součet časové dotace určené pro provedení jednotlivých procesních úkonů v řízení o přemístění. Doba zajištění v délce 70 dnů je tak v souladu jak se lhůtami v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III, tak i s citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu., zejm. rozsudky ze dne 10. 6. 2015, sp. zn. 2 Azs 49/2015 a ze dne 30. 7. 2015, sp. zn. 8 Azs 33/2015).

V. Replika žalobce a odpověď žalované

Žalobce podal k vyjádření žalované repliku ze dne 2. 1. 2016, v níž v zásadě zopakoval podstatný obsah žaloby, přičemž k jednotlivým úvahám žalované doplnil následující. K samotné aplikovatelnosti čl. 28 nařízení Dublin III podotkl, že Nejvyšší správní soud odmítl sám řešit a obrátil se s řešením na Soudní dvůr EU, a proto by tím spíše mělo být k aplikovatelnosti předmětného institutu přistupováno opatrněji a rezervovaněji. Žalobce

zdůrazňuje, že v případě, že využití tohoto institutu představuje potenciální nenapravitelný zásah do základního práva na svobodu, nezbyvá, než se přiklonit k výkladu, který do základního práva na svobodu zasahovat nebude. Žalobce opětovně připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 146/2013 ze dne 2. 4. 2014, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil zásadu *in favorem libertatis* ve věcech rozhodování o omezení osobní svobody cizince. Ačkoliv lze souhlasit s tím, že formalismus je obecně nevhodným způsobem interpretace práva, jsou situace, kdy je třeba trvat na zcela formálním a přesném postupu. Takovou situací je pak právě rozhodování o osobní svobodě, kde nelze akceptovat jakékoliv *dotváření práva v neprospěch subjektu základních práv ať již soudy, nebo dokonce správními orgány jakožto představiteli výkonné moci*. Žalobce poukazuje na to, že úvahy Nejvyššího správního soudu obsažené v jeho procesním rozhodnutí směřují k závěru, že pod pojmem „právní předpis“ lze rozumět i správní praxi, což je ovšem nepřijatelné. Vzhledem k blízké příbuznosti české právní kultury k právu německému a rakouskému je vhodné hledat paralely především právě v německojazyčné oblasti. Paralely se systémem common law mohou být snadno zavádějící a není akceptovatelné, aby na základě (českému právnímu řádu cizího) směřování právních předpisů a správní praxe byl zcela popřen jednoznačný jazykový výklad pojmu „právní předpis“. Žalobce proto trvá na tom, že zajištění podle ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců je vzhledem k pochybení zákonodárce neaplikovatelné a rozhodnutí, na jehož základě byl žalobce zajištěn, je proto zcela nezákonné.

K otázce přijatelnosti svého vydání do Maďarska žalobce podotkl, že správní orgán není orgánem, který by byl podřízen Ministerstvu vnitra, a v případě rozhodování o zajištění za účelem aplikace Dublinského nařízení není nijak vázán jeho postojem. Správnímu orgánu je situace v Maďarsku bezesporu z valné části známa, což vyplývá i z jeho poznámky týkající se důvodů komplikací při azylovém řízení v Maďarsku. Proto je jistě oprávněn sám zhodnotit, zda lze vůbec uvažovat o předání žalobce do Maďarska, a tudíž i o jeho zajištění za tímto účelem předání žalobce do Maďarska. Způsob, jakým se žalovaná s tímto objektivním problémem, který žalobce doložil i průkazným způsobem (odkazovanou mezinárodní zprávou), vypořádala, je třeba považovat za nepřijatelně alibistický.

K otázce zákonnosti délky doby zajištění žalobce odkázal znovu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.2.2015, č.j. 7 Azs 11/2015-32 a uvedl, že tvrzení žalované, že není třeba stanovovat lhůty výše uvedeným způsobem, jelikož žalovaná cizinec v případě potřeby může kdykoliv propustit, je naprosto nepřijatelné. Vzhledem k tomu, že zajištěný cizinec se nemůže domoci přezkumu zajištění kdykoliv, nýbrž až po 30 dnech od právní moci rozhodnutí o zajištění nebo rozhodnutí soudu o žalobě proti takovému rozhodnutí, a tudíž soudního přezkumu ještě později až v návaznosti na rozhodnutí žalované o nepropuštění cizince, nelze připustit, aby byl vystaven libovůli správního orgánu, ale shodně s Nejvyšším správním soudem je třeba trvat na tom, aby byly lhůty pro zajištění stanoveny vždy tak, aby bylo co nejvíce předcházeno potenciálně protiprávnímu trvání zajištění v době, kdy již cizinec podle Dublinského nařízení zajištěn být nemůže.

Ve stručné odpovědi na repliku žalobce doručené krajskému soudu dne 6. 1. 2016 žalovaná uvedla, že trvá i nadále na svém stanovisku k věci a neztotožňuje se s názorem žalobce, že by se zajištěný cizinec mohl domoci přezkumu svého zajištění až po 30 dnech od právní moci rozhodnutí o zajištění nebo rozhodnutí soudu o žalobě proti takovému rozhodnutí, který odporuje ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

VI. Posouzení krajským soudem

O žalobě krajský soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) a ve smyslu § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve věci rozhodl bez jednání, neboť to žalobce sám navrhl a soud neshledal v posuzované věci nařízení jednání jako nezbytné. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Mezi stranami není sporu o skutkovém stavu zjištěném žalovanou, který je zachycen a doložen ve správním spisu, který měl krajský soud při svém rozhodování v kopii k dispozici a z něhož vycházel. Ve vztahu k průběhu dublinského řízení s osobou žalobce ze správního spisu vyplývá, že žádost o přijetí zpět do Maďarska byla podána dne 7. 12. 2015 a akceptována dne 16. 12. 2015, přičemž Ministerstvo vnitra požádalo žalovanou o další prodloužení zajištění.

Napadené rozhodnutí krajský soud přezkoumal v řízení podle prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s., přičemž vycházel ze skutkového právního stavu zjištěného k datu vydání napadeného rozhodnutí. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**, přičemž se řídil následujícími úvahami.

Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 (tzn. před novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností ode dne 18. 12. 2015, dále jen „rozhodné znění“) platilo, že „[p]olicie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i provázeného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.“ Podle § 129 odst. 5 téhož zákona platí, že *policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s **přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání nebo průvozu cizince**. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy předání nebo průvozu, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně.*“ Citované ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců odkazuje na „přímo použitelný právní předpis Evropských společenství“, jímž se podle výslovného nenormativního odkazu v poznámce pod čarou míní Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, které však bylo nahrazeno s účinností od 1. 1. 2014 nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 – tedy nařízením Dublin III.

Podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III platí, že *členské státy mohou zajistit dotyčnou osobu za účelem jejího přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li **vážné nebezpečí útěku** na základě posouzení každého jednotlivého případu, a pouze pokud je zajištění **přiměřené** a nelze účinně použít jiná **mírnější donucovací opatření***. Podle definičního ustanovení čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení se "nebezpečím útěku" rozumí *existence důvodů, které se zakládají na **objektivních kritériích vymezených právními předpisy**, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout.*

Podle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III platí, že „[z]ajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění podle tohoto nařízení. **Pokud je osoba**

zajištěna podle tohoto článku, lhůta pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět nesmí překročit jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Členský stát, který vede řízení v souladu s tímto nařízením, požádá v těchto případech o urychlenou odpověď. Tato odpověď musí být poskytnuta do dvou týdnů od okamžiku obdržení žádosti. Není-li odpověď poskytnuta v této dvoutýdenní lhůtě, má se za to, že bylo žádosti vyhověno, což má za následek vznik povinnosti převzít nebo přijmout dotyčnou osobu zpět, včetně povinnosti zajistit její řádný příjezd. Pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, přemístění této osoby z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí dotčené osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3. V případě, že dožadující členský stát nedodrží lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, nebo pokud se přemístění neuskuteční ve lhůtě šesti týdnů uvedené v třetím pododstavci, nesmí být osoba dále zajištěna. Články 21, 23, 24 a 29 se použijí obdobně.“

K prvnímu žalobnímu bodu krajský soud uvádí, že samotná aplikace čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení v prostředí českého právního řádu je nyní předmětem výkladových sporů. V této situaci krajský soud ve smyslu principu předvídatelnosti svého rozhodování vychází i nadále ze svého názoru uvedeného v rozsudku ze dne 11. 8. 2015, č. j. 33 A 40/2015-32, že absence objektivních kritérií pro výklad pojmu „vážné nebezpečí útěku“ není překážkou aplikace institutu zajištění v podmínkách Dublinského řízení. Tento právní názor byl jako jeden z možných výkladů reflektován i Nejvyšším správním soudem, který potvrdil nejednoznačnost zodpovězení otázky aplikovatelnosti čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení a usnesením ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015-88, položil Soudnímu dvoru EU tuto předběžnou otázku: *Má samotná skutečnost, že zákon nevymezil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince [čl. 2 písm. n) nařízení č. 604/2013 (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 31)], za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 odst. 2 téhož nařízení (viz k tomu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015-88, přístupné na www.nssoud.cz).* Pokud žalobce namítl, že v takové situaci je třeba dát přednost výkladu ve prospěch svobody jednotlivce a dovodit právní nemožnost aplikace institutu zajištění, pak k tomu krajský soud uvádí, že samotná existence pravomoci k zajištění cizince není předmětem sporu, neboť ta je vnitrostátní právní úpravou jednoznačně zakotvena v ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců. Sporné jsou pouze podmínky (kritéria), za nichž má být cizinec, u něhož je vzhledem k jednoznačně zjištěným skutkovým okolnostem shledáno vážné nebezpečí útěku, omezen na osobní svobodě. V tomto ohledu krajský soud nesdílí názor žalobce, že samotná mezera v zákoně spočívající v chybějící legální definici těchto kritérií může způsobit neaplikovatelnost přímo použitelného předpisu EU, neboť takový výklad by byl v příkrém rozporu s účelem Dublinského nařízení.

Ke druhému žalobnímu bodu, v němž žalobce namítal nepřijatelnost vydání do Maďarska, krajský soud uvádí následující. Pokud žalobce namítá existenci zahraniční judikatury (konkrétně německých správních soudů – Verwaltungsgericht Düsseldorf), krajský soud její obsah nerozporuje, nicméně se jedná ve vztahu k posouzení předmětné otázky pouze o podpůrný argument komparativní povahy. Konkrétně rozhodnutí odkazované žalobcem se týkalo otázky odkladného účinku v řízení o přemístění cizince, čímž se posuzovaná věc značně odlišuje, neboť zde nejde o přezkum přemístění cizince do Maďarska, nýbrž pouze o jeho zajištění za tímto účelem. Pokud by chtěl krajský soud z právních názorů německých soudů dovozovat konkrétní závěry ve vztahu k zákonnosti napadeného rozhodnutí, musel by tak učinit na základě dokazování obsahem cizích rozhodnutí, jakož i dalších zpráv, které by

mohly vypovídat o skutečném stavu fungování azylových procedur v Maďarsku. Krajský soud má za to, že pro tento postup ve věcech zajištění není v kontextu krátké lhůty pro rozhodnutí místo. Z uvedených důvodů žalobci ve druhém žalobním bodě nepřisvědčil a ve shodě se žalovaným usoudil, že tato překážka nebránila žalované v zajištění žalobce.

Ratio decidendi posuzované věci spočívá v posouzení zákonnosti doby, na kterou byl žalobce zajištěn, tedy – jak napadené rozhodnutí výslovně uvádí – na dobu 70 dnů „od okamžiku omezení osobní svobody, tj. od 6. 12. 2015 do 13. 2. 2016.“ Lze souhlasit se žalovaným v tom, že svou úvahu srozumitelně a přezkoumatelně odůvodnil, avšak krajský soud se s jeho závěrem o stanovení doby zajištění na 70 dnů neztotožnil, a to z následujících důvodů.

Krajský soud při posouzení této otázky vycházel především ze zásad pro zajišťování cizinců v režimu Dublinského nařízení, které vyplývají jednak ze samotného tohoto nařízení (viz k tomu kromě čl. 28 i bod 20 preambule tohoto nařízení) – 1) minimalizace zásahu do osobní svobody, 2) nezbytnost a 3) přiměřenost zajištění. V tomto ohledu je třeba připomenout též širší kontext těchto zásad tvořený směrnicí ustanovení směrnice 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (tzv. přijímací směrnice). Hlavní zásadou reflektovanou i nařízením Dublin III je idea, že nikdo nesmí být zajištěn pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu, resp. je účastníkem dublinského řízení. Čl. 9 odst. 1 této směrnice uvádí, že *žadatel musí být zajištěn po co nejkratší dobu a pokud přetrvávají důvody zajištění podle čl. 8 odst. 3. Správní řízení týkající se důvodů zajištění stanovených v čl. 8 odst. 3 musí být vedena s náležitou péčí. Zpoždění, k nimž dojde během správních řízení a jež nejsou zaviněna žadatelem, nemohou být důvodem pro to, aby byl žadatel nadále zajištěn.* Čl. 9 odst. 5 citované směrnice pak uvádí, že zajištění přezkoumává v přiměřených časových odstupech soudní orgán z moci úřední nebo na žádost dotyčného žadatele a činí tak zejména vždy při jeho prodlužování, nebo jakmile to vyžadují okolnosti či jsou k dispozici nové informace, které mohou mít vliv na zákonnost zajištění.

Uvedené zásady podstatným způsobem utvářejí pohled na výklad čl. 28 odst.3 nařízení Dublin III., který obsahuje pravidla pro zajištění cizinců podle tohoto nařízení. Tato pravidla byla již několikrát vyložena Nejvyšším správním soudem, nicméně judikatura v tomto ohledu prodělala určitý vývoj a není úplně ustálená. Za jedno z klíčových rozhodnutí v tomto směru lze označit žalobcem namítaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č.j. 7 Azs 11/2015 – 32, v němž byl řešen případ z hlediska skutkového i právního zcela srovnatelný s posuzovanou věcí. Nejvyšší správní soud v něm vyložil čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III poměrně jednoznačně tak, že „*Citované ustanovení nestanoví explicitní maximální dobu trvání zajištění cizince. Ve svém prvním pododstavci stanoví obecně, že zajištění musí být co nejkratší. Kromě toho však ve svém pododstavci čtvrtém uvádí, že cizinec nesmí být zadržován po marném uplynutí lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, respektive po marném uplynutí lhůty pro realizaci přemístění. Z těchto dvou lhůt tak nařízení implicitně činí zároveň maximální doby trvání zajištění. Ve světle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu je pak nutno tyto maximální doby respektovat již v rámci stanovení doby zajištění cizince v rozhodnutí o jeho zajištění (popř. prodloužení doby trvání zajištění). Nepostačuje spoléhání se na to, že správní orgán v případě uplynutí lhůt dostojí své povinnosti podle čl. 28 odstavce třetího, pododstavce čtvrtého nařízení Dublin III a cizince okamžitě propustí. ... Jinými slovy z čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III plyne, že správní orgán při rozhodování o zajištění cizince za účelem jeho přemístění a při prodlužování doby trvání zajištění musí stanovit dobu trvání zajištění tak, aby v žádném případě nemohl nastat rozpor s pododstavcem čtvrtým uvedeného ustanovení.*

Nepodal-li dosud žádost o převzetí nebo přijetí zpět, nesmí přicházet v úvahu možnost, že by byl cizinec na základě rozhodnutí o zajištění zadržován přes marné uplynutí lhůty pro podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět.“ Tento výklad předmětné právní úpravy se na určitou dobu ustálil jak ve správní praxi žalované, jak to krajský soud zachytil ve své rozhodovací činnosti, přičemž i on z tohoto výkladu ve svých předchozích rozhodnutích v obdobných věcech vycházel (viz k tomu zejména rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. 33 A 40/2015, dále rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 10. 2015, č.j. 33 A 58/2015).

Nicméně žalovaný opřel svůj závěr o několik rozsudků Nejvyššího správního soudu, jejichž společným jmenovatelem je právní názor, že přiměřenost délky doby zajištění není striktně limitována lhůtami uvedenými v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III. Konkrétně v rozsudku ze dne 30. 7. 2015, č.j. 8 Azs 33/2015 - 10, Nejvyšší správní soud vyhodnotil v této věci dobu zajištění cizinců v délce 80 dnů jako přiměřenou, když dospěl k závěru, že „ze zákona o pobytu cizinců, ani z Dublinského nařízení nelze dovodit nutnost stanovit dobu zajištění maximálně na jeden měsíc. Konkrétní maximální délku zajištění nestanoví ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k čl.5 odst. 4 Evropské úmluvy ochrany lidských práv a základních svobod. Přiměřenost stanovené doby zajištění je totiž vždy třeba zkoumat s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem případu. Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou nepřiměřené délky zajištění za obdobných skutkových okolností (zajištění cizince za účelem jeho předání do Maďarska) např. v rozsudku ze dne 9. 10. 2014, č.j. 2 Azs 57/2014 – 28, přičemž shledal přiměřeným zajištění v délce 90 dnů.“ Na rozdíl od žalobce má krajský soud za to, že tyto právní názory jsou v rozporu, tedy týkají se výkladu stejné právní otázky, nicméně s odlišným a vzájemně neslučitelným závěrem.

V kolizi těchto dvou možných výkladů, z nichž ani jeden není opřen o názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu či Ústavního soudu ČR, se krajský soud přiklání spíše k výkladu zaujatému sedmým senátem Nejvyššího správního soudu, na nějž se odvolával žalobce, a to z následujících důvodů. Zajištění cizince ve smyslu § 129 zákona o pobytu cizinců je prostředkem k realizaci cíle zajištění, což je předání (přijetí zpět či převzetí) cizince podle Dublinského nařízení či mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009. Ustanovení § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců sice uvádí, že délka zajištění se stanoví *s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání nebo průvozu cizince*, nicméně toto pravidlo je ve vztahu k přednostnímu a přímo aplikovatelnému ustanovení čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III nutno vnímat jako určitý korektiv lhůt, které z tohoto ustanovení vyplývají. Výklad, podle něhož by žalovaná mohla hned v první fázi zajištění cizince stanovit lhůtu pro zajištění na maximální délku lhůt vyplývajících z Dublinského nařízení (součet jednoměsíční, dvoutýdenní a šestitýdenní lhůty) či lhůtu ještě delší (započítávající i lhůtu k podání opravného prostředku proti rozhodnutí o přemístění), není podle názoru krajského soudu v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (příkaz minimalizace zásahu do základních práv). Stejně tak je z hlediska konformity se zásadami evropské právní úpravy (nezbytnost a přiměřenost) tento výklad souladnější, než výklad zastávaný žalovanou v návaznosti na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, sp. zn. 2 Azs 49/2015 a ze dne 30. 7. 2015, sp. zn. 8 Azs 33/2015. Jakkoliv žalovaná správně uvádí, že je její povinností po celou dobu zajištění zkoumat, zda jsou dány důvody pro zajištění, a v případě jejich odpadnutí zajištěného cizince propustit, krajský soud tuto povinnost žalované vnímá jako další záruku zákonnosti omezení osobní svobody cizince, nikoliv ovšem jako primární záruku toho, že nedojde k jeho zajištění po delší dobu než je předvídána v nařízení Dublin III. Jelikož

rozhodnutí o zajištění je individuálním právním aktem, na základě něhož je omezena svoboda cizince, nesmí toto rozhodnutí z hlediska doby zajištění předjímat, že procedura převzetí či přijetí zpět bude při vyčerpání všech lhůt stanovených citovaným nařízením úspěšná, a tím excesivně zasahovat do svobody cizince. Správní praxe spočívající v postupném prodlužování zajištění o časové úseky přibližně odpovídající lhůtám v čl. 28 odst. 3 Dublinského nařízení považuje krajský soud za postup méně zasahující do osobní svobody cizince, a proto souladný se zákonem, sekundárním právem EU i ústavním pořádkem ČR včetně mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách (viz k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp.zn. Pl. ÚS 36/01, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>).

Krajský soud se však na druhé straně nedomnívá, že by bylo možno vnímat lhůty upravené v čl. 28 odst. 3 Dublinského nařízení naprosto striktně. Čl. 28 odst. 3 nevyznívá úplně jednoznačně z hlediska stanovení začátku doby zajištění (není-li podána žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v České republice – tedy v případě řízení o přijetí zpět ve smyslu čl. 24 nařízení Dublin III), což žalovaná reflektuje ve své správní praxi tak, že počítá dobu zajištění od okamžiku omezení osobní svobody, jako tomu bylo v posuzované věci (viz k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č.j. 2 As 115/2013- 59), tak i v některých případech od nalezení shody otisků prstů v systému EURODAC. Aniž by krajský soud chtěl podrobněji řešit tento dílčí výkladový problém, toliko obiter dictum uvádí, že případné mírné odchýlení od lhůt stanovených čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III podle jeho názoru nemusí zakládat nezákonnost zajištění, pokud je osobní svoboda cizince omezována cestou prodlužování zajištění na časové úseky rámcově odpovídající předpokládanému průběhu nastávající fáze dublinského řízení. O takovéto mírné odchýlení v rozsahu jednotek dnů se ovšem v posuzované věci nejednalo, neboť místo aby žalovaná stanovila v první fázi zajištění žalobce lhůtu přibližně jeden měsíc, rozhodla o zajištění žalobce na dobu více než dvojnásobnou, ačkoliv již dne 7. 12. 2015 byla v jeho případě podána žádost o přijetí zpět do Maďarska a dne 16. 12. 2015 byla Ministerstvem vnitra obdržena akceptace.

Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud shledal napadené rozhodnutí nezákonným, a proto je zrušil ve smyslu § 78 odst. 1 s.ř.s. a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Žalovaná je v dalším řízení povinna propustit žalobce bez zbytečného odkladu na svobodu ve smyslu § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Úspěšnému žalobci vznikly náklady právního zastoupení ve smyslu vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, které spočívají ve třech úkonech právní služby: převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) cit. vyhlášky a sepsí žaloby podle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky a sepsí repliky v sazbě 3100 Kč za každý úkon právní služby. K těmto úkonům právní služby náleží též náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby. Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil krajský soud částku odměny za právní zastoupení o tuto daň (21 %). Celkem tedy žalobci přísluší na náhradě nákladů právního zastoupení částka 12342 Kč. Jelikož jiné náklady řízení žalobci nevznikly, dospěl krajský soud k závěru, že celkově náleží žalobci na náhradě nákladů řízení částka 12342 Kč, kterou je žalovaná povinna uhradit na účet zástupce žalobce za podmínek uvedených ve výroku II. tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být

stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 11. ledna 2016

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D., v. r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová