



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Poláchem, v právní věci žalobce: **W. K.**, nar., st. příslušnost, t.č., 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, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Kounicova 24, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17.12.2015 č.j. KRPB-295532-16/ČJ-2015-060022-50A,

t a k t o:

- I.** Rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 17. 12. 2015 č.j. KRPB-295532-16/ČJ-2015-060022-50A, **se zrušuje a věc se vrací 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 byl dne 17. 12. 2015 zadržen policií České republiky (dále jen PČR) a umístěn do ZZC na základě rozhodnutí o PČR o zajištění podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to za účelem jeho přemístění do Maďarska podle Dublinského nařízení (č. 604/2013 ze dne 26.6.2013). Doba zajištění byla stanovena na dobu 70 dnů ode dne omezení osobní svobody.

II. Žaloba

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl následující žalobní body. Předně namítl, že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaná porušila § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17.12.2015 ve spojení s čl. 28 Dublinského nařízení, čl. 5 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle žalobce § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, na základě kterého je zajištěn, nesplňovalo požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahovalo definici pojmu „vážné nebezpečí útěku“ a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce. Žalobce poukázal na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013 (dále jen „Dublinské nařízení“), které v čl. 28 odst. 2 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 právě ve znění účinném do 17. 12. 2015 neobsahoval žádná objektivní kritéria, na základě nichž by bylo možno v konkrétním případě dospět k závěru, že dotčená osoba může uprchnout. Taková úprava proto nesplňovala požadavky na kvalitu zákona a je 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 rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2015, č.j. 42 A 12/2015 a č.j. 78 A 9/2015-58. Městského soudu v Praze ze dne 9.7.2015, č.j. 1 A 47/2015-21 a ze dne 14.9.2015 č.j. 1 A 59/2015-29 a rozsudek zdejšího soudu ze dne 9.9.2015, č.j. 32 A 54/2015, v nichž byly uvedené závěry o nedostatečnosti zákonné právní úpravy důvodem pro zrušení rozhodnutí žalované o zajištění cizince. Dále odkázal i na rozsudek německého Bundesgerichtshof V ZB 31/14 a 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. Nejnověji poukázal a citoval i z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26.10.2015, č.j. 44 A 70/2015-57, který byl vydán již po předložení předběžné otázky Nejvyšším správním soudem a v němž se tento vyjádřil k absenci zákonných kritérií pro zajištění cizince dle Dublinského nařízení. Odkázal i na další zrušující rozsudky vydané po předložení předběžné otázky (rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 1 A 84/2015-51 ze dne 18.11.2015 a č.j. 1 A 100/2015-31 ze dne 16.12.2015 a

rozsudky zdejšího soudu č.j. 32 A 58/2015-11 ze dne 10.11.2015 a sp. zn. 32 A 61/2015 ze dne 13.11.2015).

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 je podle jeho názoru není směrodatné, 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, 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.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že podle jejího názoru pouhá absence kritérií pro posouzení vážného nebezpečí útoku v národní legislativě ještě sama o sobě nemůže vést k libovůli státní moci tak, jak ji chápe ESLP. Pojem „vážné nebezpečí útoku“ 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 útoku 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).

IV. Replika žalobce a odpověď žalované

Žalobce podal k vyjádření žalované repliku, 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 Evropský soudní dvůr, 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 at' 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 vydání žalobce 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 cizince 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 žalovaná uvedla, že o přemístění cizinců do příslušného státu rozhoduje ministerstvo. Žalovaná tudíž při rozhodování o zajištění vychází v otázce posuzování možného rizika nelidského nebo ponižujícího zacházení z jeho stanoviska. Rovněž doplnila, že žalobce odešel z Maďarska nikoliv z důvodu obavy z mučení nebo jiného nelidského či ponižujícího zacházení, ale proto, že hodlal požádat o mezinárodní ochranu v Německu, kde žije jeho příbuzní a známí.

V. Posouzení krajským soudem

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

V prvním žalobním bodě žalobce zpochybnil samotnou právní úpravu zajištění cizince obsaženou v ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17.12.2015, ve spojení s čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, a to z pohledu výkladu legálního pojmu „vážené nebezpečí útěku“. Podle § 129 odst. 1 až 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17.12.2015, 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. O zajištění policie neprodleně sepíše záznam obsahující údaje o totožnosti zajištěného cizince, datu, čase a místu zajištění a důvod předání nebo průvozu. Nelze-li předání cizince nebo dokončení jeho průvozu uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě do 72 hodin, policie v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.“

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 miní 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, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „Dublinské nařízení“).

Podle čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení 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*.

Ani zákon o pobytu cizinců a ani jiný vnitrostátní právní předpis českého práva neobsahoval definici objektivních kritérií pro bližší vymezení důvodů pro dovození vážného nebezpečí útěku. Dle názoru soudu čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení stanoví, že se musí jednat o důvody, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy. Nemohou to tedy být jakékoliv důvody, ale je nezbytné, aby objektivní kritéria, pro která lze dovodit existenci vážného nebezpečí útěku, byla stanovena vnitrostátním právem ve formě zákona. K obdobnému závěru dospěl i Spolkový soudní dvůr ve svém rozhodnutí ze dne 26.6.2014, sp. zn. V ZB 31/14 a rakouský Správní soudní dvůr v rozhodnutí ze dne 19.2.2015, č.j. RO 2014/21/0075-5. Zde je třeba zdůraznit, že právní normy unijního práva je třeba vykládat autonomně, tj. jednotně a nezávisle na vnitrostátním právu. Dublinské nařízení je svou formou pramen sekundárního práva Evropské unie v podobě nařízení. Nařízení je závazné ve všech svých částech a platí v okamžiku vstupu v platnost bezprostředně ve všech členských státech. Všechny orgány členských států, správní úřady i soudy jsou povinny nařízení aplikovat. Nařízení má aplikační přednost před vnitrostátním právem. Nařízení je obecně závazný právní předpis. Nařízení má bezprostřední právní důsledky. Bezprostřední použitelnost znamená především, že nařízení je aplikovatelné již v důsledku své existence, aniž by bylo zapotřebí jakékoliv inkorporace či transformace. V daném případě však Dublinské nařízení vyžaduje zákonem stanovená kritéria pro konkretizaci předpokladu „nebezpečí útěku“. Podle unijního práva představuje v tomto bodě Dublinské nařízení výjimku ze zákazu zpřesňování obsahu nařízení vnitrostátním právem; samotné nařízení zde totiž ukládá členským státům, aby upravily ve vnitrostátní legislativě zákonem objektivní kritéria pro posouzení existence nebezpečí útěku. Předpokladem aplikace zajištění cizince dle

čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení je tedy existence v národní legislativě zákonem stanovených objektivních kritérií. Dle vnitrostátních právních úprav některých členských států (např. Francie, Belgie, Itálie, Maďarskou a Bulharsko) lze za objektivní kritéria zakotvená v zákoně považovat příkladmo skutečnost, že cizinec nemá žádné dokumenty, má toliko neplatné dokumenty, podává falešné informace o své identitě, vypršela platnost jeho víza či povolení k pobytu, odmítá komunikaci, nesouhlasí s dobrovolným vycestováním, existence předchází kriminální činnosti na území daného státu, trest zákazu pobytu. Ve Slovenské republice je pojem riziko útěku definován v § 88 odst. 2 zákona č. 404/2011 Z.z., o pobyte cudzincov. Jedná se zejména o skutečnost, kdy na základě důvodné obavy nebo přímé hrozby lze předpokládat, že cizinec uteče nebo se bude skrývat, zejména není-li možné ihned zjistit jeho totožnost, nemá udělený pobyt podle zákona nebo hrozí-li mu uložení zákazu vstupu na více, než tři roky. V důsledku neexistence zákonem stanovených objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince byla tedy úprava obsažená v čl. 28 Dublinského nařízení neaplikovatelná a soudu proto nezbylo než napadené rozhodnutí o prodloužení zajištění jako nezákonné zrušit. Obdobný názor jako zdejší soud zaujal i Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozsudku ze dne 1. června 2015, č.j. 42 A 12/2015-78 či nověji rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26.10.2015, č.j. 44 A 70/2015-57, rozsudky Městského soudu v Praze č.j. 1 A 84/2015-51 ze dne 18.11.2015 a č.j. 1 A 100/2015-31 ze dne 16.12.2015 a rozsudky zdejšího soudu č.j. 32 A 58/2015-11 ze dne 10.11.2015 a sp. zn. 32 A 61/2015 ze dne 13.11.2015. Soud pro úplnost dodává, že § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců byl novelizován zákonem č. 314/2015 Sb., kde již jsou vymezeny objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku. Podle § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 18.12.2015, „*Policie rozhodne o zajištění cizince za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, 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 nesousedícího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu cestovat a nemůže uvést adresu místa pobytu na území.*“

Soud si je vědom, že v této části se odlišuje od právního názoru zdejšího soudu např. ze dne 11. srpna 2015, č.j. 33 A 40/2015-32 či 7. října 2015, č.j. 33 A 52/2015-43, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že pojem vážné nebezpečí útěku orgány moci výkonné mohou interpretovat bez výslovné legální definice poskytnuté zákonodárcem. Stejně tak si je vědom nejednoznačnosti zodpovězení otázky aplikovatelnosti čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, neboť i Nejvyšší správní soud 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).* Ze shora uvedeného je však zřejmé, že soud zaujal právní názor, podle něhož měl zákonodárce implementovat do českého práva objektivní kritéria a pokud tak neučinil, nebyl čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení do 17.12.2015 aplikovatelný.

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.

Soud se dále rovněž zabýval námitkou zákonnosti doby, na kterou byl žalobce zajištěn, tedy – jak napadené rozhodnutí výslovně uvádí – na dobu 70 dnů „od okamžiku omezení osobní svobody, tj. od 17. 12. 2015 do 24. 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 prodloužování, 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 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 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 - 9, 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, čj. 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 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.

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 v této době ani nebylo zřejmé, zda ve lhůtě jednoho měsíce od zjištění shody v systému EURODAC bude opravdu podána žádost o přijetí zpět do Maďarska.

Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud shledal napadené rozhodnutí nezákonným, a proto je zrušil ve smyslu § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil 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 sepis žaloby podle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky a sepis 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 ě 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. Petr Polách, v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová