



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou, ve věci žalobce: **I. B.**, nar. x, státní příslušnost Islámská republika Pákistán, t. č. pobytem v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová, Jezová 1501, 294 21 Bělá pod Bezdězem, zastoupen Mgr. Azrou Bećirović, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 24, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort** se sídlem Křižíkova 279/8, 186 31 Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2015, č. j. KRPS – 296475-41/ČJ-2015-010022,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2015, č. j. KRPS-296475-41/ČJ-2015-010022, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupkyně Mgr. Azry Bećirović, advokátky, na náhradě nákladů řízení částku 6 800 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou prostřednictvím žalovaného u Městského soudu v Praze, postoupenou usnesením ze dne 29. 10. 2015, č. j. 4 A 82/2015 – 20, které nabylo právní moci dne 30. 10. 2015, Krajskému soudu v Praze, jemuž byl spis fakticky předán dne 5. 11. 2015, domáhá zrušení domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž byla podle § 129 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)

prodloužena doba zajištění za účelem předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „Dublinské nařízení“) stanovená na 30 dnů rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 8. 2015, č. j. KRPS-296475/ČJ-2015-010022, o dalších 30 dnů.

Žalobce namítá, že vydáním napadeného rozhodnutí byl porušen čl. 28 Dublinského nařízení ve spojení s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění pozdějších protokolů, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. a čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s čl. 31 a čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále je „Úmluva proti mučení“) a § 68 odst. 3 správního řádu ve spojení s čl. 31 a čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a čl. 3 Úmluvy proti mučení. Konkrétně pak namítá, že § 129 zákona o pobytu cizinců, na základě kterého byl žalobce zajištěn a na základě kterého byla doba jeho zajištění prodloužena, nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahuje definici „vážného nebezpečí útěku“ a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce. V této souvislosti odkazuje čl. 28 odst. 2 a čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení, podle kterého se pro účely tohoto nařízení rozumí „nebezpečím útěku“ 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. Tento požadavek český zákon o pobytu cizinců nesplňuje, neboť v § 129 zákona o pobytu cizinců ani v žádném jiném ustanovení neobsahuje žádná konkrétní kritéria, na základě kterých by bylo možno v konkrétním případě dospět k závěru, že dotčená osoba může uprchnout. Uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců je proto neurčité a za současné legislativní situace, kdy není možné předvídat, v jakých případech bude policie aplikovat na dotčené osoby institut zajištění z důvodu existence vážného nebezpečí útěku, neboť tento pojem není zákonem definován, je neaplikovatelné.

Žalobce dále upozornil na skutečnost, že Maďarsko jako členský stát příslušný podle Dublinského nařízení k projednání žalobcovy žádosti o mezinárodní ochranu v současnosti čelí obrovskému náporu žadatelů o azyl a není schopno další žadatele přijímat. Dne 23. 6. 2015 vydala maďarská vláda prohlášení adresované ostatním členským státům Evropské unie, v němž se pokusila pozastavit Dublinské nařízení při převozech na své území, a to z důvodů zcela naplněné kapacity svých azylových zařízení. Ačkoli toto prohlášení záhy odvolala, situace stále přetrvává, což dokládá i skutečnost, že maďarská vláda uzavírá hranice se sousedními státy. Žalobce upozornil na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2015, č. j. 4 A 59/2015 – 33, a shrnul, že zajištění za účelem předání do Maďarska nemůže plnit účel, za kterým má být uplatněno, neboť předání do Maďarska nelze uskutečnit z důvodu přeplnění tamních azylových zařízení a s tím souvisejících systematických nedostatků v azylovém řízení. Z tohoto důvodu je zajištění žalobce a zejména prodloužení zajištění bez účelu a tedy v rozporu s právními předpisy, neboť účel předání podle Dublinského nařízení nelze v současné chvíli uskutečnit. V případě přemístění žalobce do Maďarska hrozí porušení čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků pro mučení a dochází k přímému riziku vyhoštění žalobce do země původu, což je v rozporu s principem *non-refoulement*. K uvedenému se dne 18. 9. 2015 vyjádřil maďarský Helsinský výbor v dokumentu „Hungary – no country for refugees – Information Note“, který konstatuje, že v Maďarsku dochází k systematickému porušování shora uvedeného pravidla, k arbitrární

detenci cizinců a k dalším systematickým porušováním lidských práv. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný úvodem zrekapituloval obsah napadeného rozhodnutí a konstatoval, že dodržel veškeré právními předpisy stanovené podmínky, neboť na základě zjištěných skutečností je doloženo, že žalobce nelegálně vstoupil na území České republiky, kde neoprávněně pobýval a jeho předání nelze uskutečnit ve lhůtách uvedených v § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, existuje vážné nebezpečí útěku, nelze účinně užít jiná mírnější donucovací opatření a prodloužení zajištění je přiměřené okolnostem daného konkrétního případu a zároveň dopad do soukromého nebo rodinného života žalobce nebude nepřiměřený. Dále žalovaný upozornil na usnesení Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015-88, kterým NSS předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku toto znění: „*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?*“ Závěrem žalovaný uvedl, že předpokládá, že stanovená doba zajištění je dostatečná pro ukončení dublinského řízení.

Soud po zjištění, že žaloba je včasná a jsou splněny i další podmínky jejího věcného projednání, napadené rozhodnutí přezkoumal a dospěl k závěru, že je důvodná.

V čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení je uvedeno, 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.

V čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení je pak uvedeno, že pro účely tohoto nařízení se rozumí "nebezpečím útěku" 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.

V § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je uvedeno, že policie 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.

Soud konstatuje, že z čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení jednoznačně vyplývá, že nutnou podmínkou (podmínkou *sine qua non*) pro možnost zajištění cizince dle tohoto ustanovení je existence vážného nebezpečí útěku. Pokud toto vážné nebezpečí útěku cizince neexistuje, nelze přikročit k zajištění cizince dle uvedeného ustanovení Dublinského nařízení. Pojem „nebezpečí útěku“ je v čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení použit jako legislativní zkratka, jejíž obsah je vysvětlen v ustanovení čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení. Při výkladu čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení je tedy nutno „nebezpečí útěku“ chápat ve smyslu čl. 2 písm. n) citovaného nařízení tak, že jde o důvody, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že cizinec může uprchnout. Podstatné však je, že tyto důvody nemohou být jakékoliv, ale čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení jednoznačně stanoví, že se musí jednat o důvody, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy.

Druh právních předpisů, na které odkazuje čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení, je možno dovodit z komparace různých znění předmětného nařízení. V angličtině je uvedeno: „... *reasons in an individual case, which are based on objective criteria defined by law* ...“

Ve francouzském znění je uvedeno: „... *l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi* ...“, kdy termín „la loi“ platí podle právního chápání ve Francii pouze pro zákony vydávané parlamentem. V německém znění je uvedeno: „... *die auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass eben* ...“, kde pojem „gesetzlich festgelegten“ lze chápat jako „stanovené prostřednictvím zákona“. Z uvedených různých znění čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení dle soudu jednoznačně vyplývá, že objektivní kritéria, pro která lze dovodit existenci vážného nebezpečí útěku cizince, musí být stanovena vnitrostátním právem ve formě zákona. K obdobnému závěru dospěl i německý Spolkový soudní dvůr ve svém rozhodnutí ze dne 26. 06. 2014, sp. zn. V ZB 31/14.

Na tomto místě soud považuje za nutné zdůraznit, že 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.

Z výše uvedeného dle soudu tedy jednoznačně vyplývá, že podmínkou možnosti aplikace zajištění cizince dle čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení je existence v národní legislativě zákonem stanovených objektivních kritérií, na základě nichž je možné posoudit v každém jednotlivém případě existenci důvodů, pro které je možné se domnívat, že cizinec může uprchnout. Ke stejnému závěru dospěl vedle německého Spolkového soudního dvora i rakouský Správní soudní dvůr v rozhodnutí ze dne 19. 2. 2015, č. j. Ro 2014/21/0075-5. Na tomto místě soud podotýká, že právní normy unijního práva je nutno vykládat autonomně, tedy jednotně a nezávisle na vnitrostátním právu.

Pro přehlednost soud uvádí, že nahlédnutím do vnitrostátních právních úprav vybraných členských států Evropské unie (např. Francie, Belgie, Itálie, Maďarsko či Bulharsko) lze konstatovat, že takovými objektivními kritérii zakotvenými v zákonech jsou např. skutečnost, že cizinec nemá žádné dokumenty, či má pouze neplatné dokumenty, podává falešné informace o své identitě, vypršela platnost jeho víza či povolení k pobytu, cizinec odmítá komunikaci, cizinec není schopen uvést místo pobytu na území daného státu, kde by mohl být zastižen, cizinec nesouhlasí s dobrovolným vycestováním, existence předchozí kriminální činnosti cizince na území daného státu, existence trestu zákazu pobytu. Ve Slovenské republice, jejíž právní úprava je svým charakterem nejbližší právní úpravě v České republice (i vzhledem k historickému vývoji), je pojem „riziko útěku“ definován v § 88 odst. 2 zákona č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov. V tomto ustanovení je uvedeno, že „*rizikom úteku štátneho príslušníka tretej krajiny sa rozumie stav, keď na základe dôvodnej obavy alebo priamej hrozby možno predpokladať, že štátny príslušník tretej krajiny ujde alebo sa bude skrývať, najmä ak nemožno jeho totožnosť ihneď zistiť, nemá udelený pobyt podľa tohto zákona alebo ak mu hrozí uloženie zákazu vstupu na viac ako tri roky*.“

S ohledem na výše uvedené závěry se dále soud zabýval otázkou, zda v české právní úpravě jsou zakotvena objektivní kritéria pro posouzení existence nebezpečí útěku. Soud

dospěl k závěru, že jediným ustanovením, které se vztahuje k rozhodnutí o zajištění cizince dle Dublinského nařízení je ve vnitrostátní právní úpravě již výše citované ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců. V tomto ustanovení však dle soudu žádná taková objektivní kritéria zakotvena nejsou a žalovaný to ostatně ani netvrdí, když svou argumentaci omezil toliko na to, z čeho dovozuje, že by žalobce mohl utéci a k otázce, zda jsou kritéria pro posouzení nebezpečí útěku právně řádně zakotvena, se nevyjádřil.

Soud zdůrazňuje, že formulaci „*policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území ...*“ uvedenou v § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nelze považovat za výčet objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku. Z hlediska slovního výkladu uvedené podmínky nelegálního vstupu či pobytu cizince soud uvádí, že tyto podmínky nejsou v zákoně jako kritéria posuzování existence nebezpečí útěku cizince označeny. Z hlediska teleologického výkladu je pak nutno zdůraznit, že v předmětném ustanovení jde o podmínky, které stanovila vnitrostátní právní úprava pro to, aby vůbec bylo možné k zajištění cizince postupem dle Dublinského nařízení přistoupit. Z formulace ustanovení § 129 odst. 1 jednoznačně vyplývá, že v případě legálního vstupu a pobytu cizince na území České republiky by vůbec nebylo možné k jeho zajištění dle čl. 28 Dublinského nařízení přistoupit. Teprve splnění této prvotní podmínky umožňuje vůbec správnímu orgánu přistoupit k posuzování podmínek dle čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení a tedy i posuzování existence důvodů hrozby vážného nebezpečí útěku. Pokud by se nelegální vstup a pobyt mohl považovat za předmětná objektivní kritéria, znamenalo by to, že všechny osoby, u nichž by v souladu s vnitrostátní úpravou došlo k posuzování možnosti zajištění dle Dublinského nařízení, bez dalšího splňují kritérium existence vážného nebezpečí útěku. Současně by šlo o jakousi argumentaci v kruhu, neboť k aplikaci článku 28 odst. 2 Dublinského nařízení by se přistoupilo, neboť cizinec vstoupil nebo nelegálně pobýval na území České republiky, a podmínku existence nebezpečí útěku by takový cizinec splňoval, protože nelegálně vstoupil nebo pobýval na území České republiky. Takový výklad soud shledává jako ryze účelový a jako takový jej považuje za nepřipustný. Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že uvedené dvě podmínky pro zajištění cizince byly v § 129 zákona o pobytu cizinců zakotveny již před vstupem České republiky do Evropské unie a nelze tedy považovat tuto úpravu za reakci na v unijním právu zakotvenou nutnost zákonem provedené specifikace objektivních kritérií pro posouzení důvodů existence nebezpečí útěku.

S ohledem na výše uvedené nezbyvá soudu než konstatovat, že v důsledku neexistence zákonem stanovených objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince je úprava obsažená v čl. 28 Dublinského nařízení v České republice neaplikovatelná. Ve skutečnosti, že žalovaný omezil osobní svobodu žalobkyně 1) zajištěním na základě rozhodnutí vydaného dle právních předpisů, které byly shledány jako neaplikovatelné, spatřuje soud nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s.

Pro úplnost soud poznamenává, že předchozí unijní úprava, kritérií a postupů pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (nařízení Rady ES č. 343/2003 ze dne 18. února 2003 – tzv. Dublin II) neobsahovala žádné komunitární předpisy o přípustnosti zajištění cizince k zajištění jeho předání do členského státu příslušného pro azylové řízení. Rozhodování o zajištění bylo prováděno čistě na základě vnitrostátních zákonů členských států. Právní stav se ovšem s účinností Dublinského nařízení zásadně změnil tím, že nyní samotné komunitární právo předpisy pro zajištění cizinců za účelem předání obsahuje. Zajištění cizince za účelem jeho předání do členského státu, který je příslušný rozhodnout o jeho žádosti o azyl, je tak nadále možné pouze dle čl. 28 Dublinského nařízení a již ne na základě vnitrostátní úpravy jednotlivých členských států. V České republice, stejně jako v SRN či Rakousku se zákonodárce patrně plně spolehl na „samovykonatelnost“ Dublinského

nařízení a nikterak nezareagoval na skutečnost, že mu toto nařízení uložilo zakotvit ve vnitrostátní úpravě objektivní kritéria pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince. Důsledkem tohoto opomenutí zákonodárce je skutečnost, že je čl. 28 Dublinského nařízení v České republice neaplikovatelný.

Uvedený názor krajský soud zaujal již v rozsudku ze dne 10. 8. 2015, č. j. 44 A 52/2015-20, a setrvává na něm i přes předběžnou otázku položenou Nejvyšším správním soudem, neboť tímto uvedený názor nebyl dosud pro zdejší soud závazným způsobem popřen.

Pro nadbytečnost se pak soud nezabýval další žalobní námitkou poukazující na problémy s přijímáním uprchlíků a azylovou agendou v Maďarsku.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení bude pak správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který byl vysloven v tomto zrušujícím rozsudku.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci nemel úspěch. Žalobce zastoupený na základě plné moci advokátkou měl v řízení plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátkou. Náklady spočívají v odměně advokátky za dva úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby - § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] v hodnotě vypočtené podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu na 3100 Kč a v náhradě hotových výdajů 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkové náklady řízení tedy činí 6 800 Kč.

Poučení: 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, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 Praze dne 9. listopadu 2015

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
samosoudkyně

Za správnost:

Božena Kouřimová