



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodl samosoudkyní Mgr. Lucií Trejbalovou v právní věci žalobců: **a) S.M.**, nar. ■■■, **b) nezl. H.I.**, nar. ■■■, oba státní příslušníci A., oba bytem ■■■, t. č. zajištění v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá pod Bezdězem-Jezová, PSČ 294 21, oba zastoupeni Organizací pro pomoc uprchlíkům, se sídlem Kovářská 4, 190 00 Praha 9, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Libereckého kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 584/24, 460 31 Liberec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne **28. 10. 2015**, č. j. **KRPL-83275-42/ČJ-2015-180023-SV**,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Libereckého kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRPL-83275-42/ČJ-2015-180023-SV, se z r u š u j e pro nezákonnost a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

Dne 31. 8. 2015 v 7:40 hod. byla žalobkyně spolu s nezl. synem [žalobce b)] kontrolována hlídkou policie v obci Klíny spolu s dalším synem a při kontrole nepředložila platný cestovní doklad ani jiný doklad totožnosti. Bylo zjištěno, že na území České republiky žalobkyně pobývá minimálně uvedeného dne bez platného víza či povolení k pobytu. Do protokolu o podání vysvětlení dne 1. 9. 2015 uvedla, že z Afghánistánu odcestovala spolu s dvěma syny na radu převaděče bez cestovního dokladu přes Írán do Turecka, poté lodí do Řecka a přes Makedonii do Maďarska. Zde byli poprvé kontrolováni policií, byly jim sejmuty otisky prstů. Když uvedla, že nemá zájem požádat o azyl v Maďarsku, protože v Německu

žije další její syn R. I. a chce požádat z rodinných důvodů o azyl v Německu, byli propuštěni. Poté pokračovali v cestě do Německa. Žalobkyně uvedla, že v jiné zemi o azyl nežádala, nechce o něj požádat ani v České republice, ale jen v Německu.

Téhož dne bylo se žalobkyní zahájeno správní řízení za účelem správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 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“). V tomto řízení již žalobkyně odmítla uvést další skutečnosti, odkázala na svoje dřívější sdělení. Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2015, č. j. KRPL-83275-12/ČJ/2015-180022-SV, bylo žalovaným rozhodnuto o zajištění žalobkyně za účelem správního vyhoštění, doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení svobody. Účastníkem tohoto řízení byl i nezl. žalobce b) s tím, že rozhodnutí o zajištění jeho matky dopadá i do jeho práv, není jím omezena jeho svoboda, ale vztahuje se na něj § 140 zákona o pobytu cizinců, podle kterého je provozovatel zařízení pro zajištění cizinců oprávněné jej ubytovat společně s matkou. Žalobkyně byla spolu s nezl. synem umístěna do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová.

Z úředního záznamu ze dne 6. 10. 2015 vyplývá, že dne 1. 10. 2015 byl při průběžné kontrole ohledně žalobkyně zjištěn záznam. Dublinské středisko ministerstva vnitra žalovanému oznámilo, že dne 8. 10. 2015 byl zahájen postup podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2006 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Dublinské nařízení) a že byla podána žádost o přijetí žalobkyně zpět do Maďarska.

Usnesením ze dne 22. 10. 2015 bylo řízení o správním vyhoštění zahájené se žalobkyní zastaveno. Téhož dne žalovaný se žalobkyní zahájil správní řízení o vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

A rovněž ještě dne 22. 10. 2015 bylo pod č. j. KRPL-83275-30/ČJ-2015-180023-SV rozhodnuto podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců o zajištění žalobkyně za účelem jejího předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství, kterým je tzv. Dublinské nařízení. Doba zajištění byla stanovena na 61 dnů od okamžiku omezení osobní svobody žalobce, tj. od 31. 8. 2015 do 30. 10. 2015.

Rozhodnutím ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRPL-83275-42/ČJ-2015-180023-SV, pak žalovaný rozhodl podle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců o prodloužení doby zajištění žalobkyně ve spojení s § 129 odst. 1 a odst. 3 za účelem předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství, kterým je Dublinské nařízení, a v souladu s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, o 29 dnů, tedy do 28. 11. 2015. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo zajištění prodlouženo z toho důvodu, že se dosud nepodařilo realizovat předání žalobkyně a jejího nezl. syna podle Dublinského nařízení, a dále proto, že se Maďarsko nevyjádřilo k jejich přijetí zpět na svoje území a prodloužení doby zajištění je tak nutné k jejich přemístění ve lhůtě 6 týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti od příslušného členského státu. V rozhodnutí žalovaný rozebral, v jakých skutečnostech u žalobkyně shledal naplnění pojmu vážné nebezpečí útěku. Uvedl, že žalobkyně již při odjezdu z Afghánistánu měla v úmyslu odcestovat s rodinou do Německa, věděla, že cesta

bude spojena s porušením právních předpisů komunitárního práva i právních předpisů jednotlivých zemí. Žalobkyně vstoupila do Maďarska a následně i do České republiky bez platného cestovního dokladu i bez platného víza, nemá tak zábrany porušovat právní předpisy evropského práva a i vnitrostátní. Svým počínáním dala najevo, že nebude dobrovolně čekat na území České republiky, než bude předána do země, která je příslušná k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Dále žalovaný zdůvodnil, proč nelze uložit zvláštní opatření za účelem vycestování cizince podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Podle žalovaného by uložení zvláštního opatření bylo neúčinné, neboť jde o cizince, který není schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření a současně existuje odůvodněná obava, že by uložení zvláštního opatření byl ohrožen výkon jeho předání, protože žalobkyně výslovně uvedla, že cílem její cesty je Německo a v České republice zůstat nechce. Žalovaný také rozvedl důvody, pro které má předání žalobkyně do Maďarska, kde je vedeno řízení o udělení azylu, za potenciálně možné a také přiměřené z hlediska možného zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Podotkl, že žalobkyně bude v zařízení pro cizince umístěna spolu s nezl. synem, rodina tak zůstane spolu. Žalovaný se dále vyjádřil k podmínkám, za kterých jsou rodiny s dětmi v daném zařízení ubytovávány. Nakonec se žalovaný věnoval odůvodnění délky doby, o kterou bylo zajištění žalobkyně prodlouženo.

Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2015, č. j. KRPL-83275-49/ČJ-2015-180023-SV, žalovaný podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb. vydal rozhodnutí, kterým ve výroku rozhodnutí ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRPL-83275-42/ČJ-2015-180023-SV, opravil text „prodlužuje o 34 dnů, tedy do 3. 12. 2015“ textem „prodlužuje o 29 dnů, tedy do 28. 11. 2015“ s odůvodněním, že šlo o omyl v uvedení doby prodloužení zajištění při přepisu originálu rozhodnutí, přičemž správná doba prodloužení zajištění činila 29 dnů, kdy tato verze rozhodnutí byla podepsána žalobkyní i tlumočnickem.

Soud ověřil, že rozhodnutí ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRPL-83275-42/ČJ-2015-180023-SV, jímž byla dle znění výroku prodloužena doba trvání zajištění žalobkyně o 29 dnů, tedy do 28. 11. 2015, je založeno ve spisu žalovaného a žalobkyně na něm svým podpisem stvrdila, že s ním byla seznámena, převzala je, a to za přítomnosti tlumočnicka.

II. Žaloba

Žalobci se v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhali zrušení posledně uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 10. 2015, kterým ve spojení s opravným rozhodnutím ze dne 12. 1. 2015 byla doba zajištění žalobkyně a) za účelem jejího předání spolu s nezl. synem do Maďarska podle Dublinského nařízení prodloužena o 29 dnů, tedy do 28. 11. 2015.

Žalobci předně namítali, že žalovaný čekal 13 dnů na to, aby po zjištění záznamu v systému Eurodac o registraci žalobkyně v Maďarsku zastavil řízení o vyhoštění a zrušil detenci, namísto okamžitého ukončení detence, v čemž žalobkyně spatřuje průtahy v řízení, v důsledku kterých byla nejen déle omezena na svobodě, ale také utrpěla finanční ztrátu.

Žalobci namítali, že § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, na základě kterého byla žalobkyně a) zajištěna, nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, a je proto v rozporu s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod,

neboť neobsahuje definici „vážného nebezpečí útěku“ a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce. Zdůraznili, že v čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení je s účinností od 1. 1. 2014 uvedeno, že členské státy mohou zajistit cizince za účelem jeho přemístění podle tohoto nařízení, jen pokud existuje vážné nebezpečí útěku. V čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení je pak pro účely tohoto nařízení definováno „nebezpečí útěku“ jako 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. Požadavku uvedenému v čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení česká právní úprava nevyhovuje, neboť žádné právní ustanovení a ani § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců neobsahují objektivní kritéria, na základě kterých by bylo možno v konkrétním případě dospět k závěru, že dotyčná osoba může uprchnout. Za současné právní úpravy tedy nelze předvídat, v jakých případech bude policie aplikovat na dotčené osoby institut zajištění z důvodu existence vážného nebezpečí útěku, neboť tento pojem není v zákoně definován.

Žalobci mají za to, že stávající právní úprava nesplňuje vysoké standardy na kvalitu zákona, které v případě možnosti zbavení osobní svobody klade na právní úpravu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.

V návaznosti na to žalobci poukázali na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 A 47/2015-21, ze dne 14. 9. 2015, č. j. 1 A 59/2015-29, Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2015, č. j. 42 A 12/2015-78 a č. j. 78 A 9/2015-58, či Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2015, č. j. 32 A 54/2015, které se dané právní otázky dotýkají, a které předložené argumentaci přesvědčily.

Žalobci si byli vědomi rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2015, č. j. 33 A 40/2015-32, podle kterého absence kritérií pro výklad pojmu „vážné nebezpečí útěku“ v zákoně není překážkou aplikace institutu zajištění v podmínkách Dublinského nařízení, ovšem ani Nejvyšší správní soud aplikaci nepovažoval za jednoznačnou, když Evropskému soudnímu dvoru usnesením ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015-88, předložil předběžnou otázku.

Žalobci dále uplatnili námitku nepřiměřenosti zajištění jako reakce na jejich právní a faktickou situaci a postavení ve smyslu čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, neboť nebyl dostatečně zohledněn princip subsidiarity. Upozornili, že jsou uprchlík z válečné zóny s mezinárodně garantovaným právem požádat o azyl v zemi, kterou považují za bezpečnou, navíc v ní mají rodinného příslušníka. V této souvislosti poukázali na čl. 10 a čl. 7 odst. 1 Dublinského nařízení, jež určují kritéria členského státu k posouzení žádosti o azyl. Dále upozornili na nereálnost předpokladu provedení transferu do Maďarska dle Dublinského nařízení. Odvolávali se na statistiky ministerstva vnitra, z nichž vycházely i rozsudky např. Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2015, č. j. 4 A 59/2015-33, či Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2015, č. j. 33 A 52/2015-43, ve kterých soudy dovodily, že realizace transferů do Maďarska je nereálná. Ani v měsíci září nebyla úspěšnost transferů do Maďarska výrazně větší, z čehož vycházel i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 21. 10. 2015,

č. j. 33 A 58/2010-52. I s odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, není další zajištění žalobkyně důvodné vzhledem k tomu, že k transferům do Maďarska nedochází z důvodu přeplněnosti tamních azylových zařízení a nedostatkům azylového řízení.

Podle žalobců rozhodnutí o prodloužení doby zajištění nepřiměřeně zasahuje do rodinného a soukromého života. Žalobce c) byl zbaven osobní svobody jen na základě rozhodnutí o zajištění rodičů, což nesplňuje základní požadavky dle čl. 5 Úmluvy. Zdůraznili, že předním hlediskem při rozhodování o osudu dítěte musí být dle čl. 3 Úmluvy OSN o právech dítěte nejlepší zájem dítěte. Žalovaný se řádně nevypořádal s tím, zda je rozhodnutí v nejlepším zájmu dítěte, umístění dětí do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová nikdy nemůže být v nejlepším zájmu dítěte. Z tohoto pohledu je rozhodnutí v rozporu s čl. 3, 5 a 8 Úmluvy, v tomto směru žalobci poukázali na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. V situaci, kdy se zajištění dotýká i nezletilého, nebyl dostatečně zohledněn princip subsidiarity zajištění. Žaloba dále poukázala na výsledky obsažené ve zprávě o situaci v zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová Veřejné ochránkyně práv ze dne 15. 10. 2015.

Nakonec žalobci uplatnili námitku překročení nejvýše přípustné doby zajištění podle čl. 28 odst. 3 Dublinského nařízení, když celkovou dobu zajištění stanovila na 94 dnů, tedy o 8 dnů více než umožňuje Dublinské nařízení. Sporadická jsou rozhodnutí o zajištění ze dne 22. 10. 2015, které zpětně „legalizuje“ zajištění od 1. 9. 2015, kdy byla doba zajištění stanovena na 61 dnů, když v první fázi řízení o přemístění na předpokládanou dobu podání žádosti o převzetí, tj. na dobu 30 dnů ode dne omezení svobody. Pokud bylo rozhodnutí o zajištění vydané podle § 129 zákona o pobytu cizinců na dobu 61 dnů a ještě zpětně, je rozhodnutí v rozporu s čl. 28 Dublinského nařízení i § 129 zákona o pobytu cizinců.

Z uvedených důvodů žalobci navrhovali, aby soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný k první žalobní námitce žalovaný uvedl, že existence vážného nebezpečí útěku odůvodnil na str. 5 a 6 rozhodnutí. Vycházel přitom z dosavadní praxe a ustálené judikatury správních soudů, z nichž lze objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku seznat. Žalovaný uvedl, že si je vědom žalobci označených rozsudků krajských soudů a poukázal na to, že Nejvyšší správní soud položil ve vztahu k danému problému předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru. Zmínil i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 49/2015-48, kterým byla zamítnuta kasační stížnost v bodě týkajícím se posouzení rozporu mezi rozhodnutím o zajištění a čl. 28 Dublinského nařízení. Dále se absencí definicí objektivních kritérií zabýval rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 32 A 1/2015-37, který citoval z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015-88, část argumentace, podle níž mohou být kritéria vymezena též správní praxí a požadavek na jejich zakotvení jedině v zákoně je zbytečně formalistický. Žalovaný zdůraznil, že jeho praxe při zajišťování cizinců za účelem jejich předání dle čl. 28 Dublinského nařízení byla předvídatelná a měla oporu v ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu. Podle žalovaného bylo u žalobkyně vážné nebezpečí útěku dáno.

K druhé žalobní námitce žalovaný podotkl, že řešil i otázku využití mírnějšího opatření na str. 6 a 7 rozhodnutí a dospěl k závěru, že uplatnění zvláštního opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců by bylo nedostačující.

Žalovaný popsal, že na Dublinském řízení se podílí pouhým podnětem – žádostí o zajištění náležitostí na předání cizince. O prodloužení zajištění ho požádal příslušný orgán ministerstva vnitra, který sám předpokládá naplnění účelu řízení o předání žalobkyně a jejího nezl. syna do Maďarska ve lhůtách předvídaných Dublinským nařízením. Žalovaný jedná v duchu společné azylové politiky EU a je povinen dodržet veškeré podmínky zajištění stanovení zákonem a zejména mezinárodním právem.

K námitce nemožnosti realizovat transfer do Maďarska v rámci Dublinského zařízení žalovaný sdělil, že dne 10. 11. 2015 došlo k přemístění skupiny 40 žadatelů o azyl do Maďarska leteckou cestou, další transfer je připravován, provedení transferu za dané situace je více než pravděpodobné. Dále uvedl, že nedisponuje informacemi, podle kterých by Maďarsko nebylo bezpečným státem. Žalovaný se také vyjádřil k situaci v daném zařízení.

K délce zajištění uvedl, že souhlasí se žalobkyní, že její zajištění nesmí v souladu s § 125 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců překročit 90 dnů. Upozornil na to, že vydání napadeného rozhodnutí bylo v odůvodnění uvedeno, že dobu trvání zajištění lze prodloužit toliko o 29 dnů, ve výroku rozhodnutí však při jeho vyhotovení došlo ke zjevné nesprávnosti. Ta byla opravena opravným rozhodnutím č. j. KRPL-83275-49/ČJ-2015-180023-SV. Dále žalovaná konstatoval, že lhůta jeden měsíc (30 dnů) začala běžet analogicky podle čl. 24 odst. 2 Dublinského nařízení ode dne nalezení shody v systému Eurodac, tedy od 1. 10. 2015, a skončila dne 30. 10. 2015. Protože se lhůta k zajištění počítá dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku omezení svobody, bylo třeba připočítat dobu, kdy byla žalobkyně zajištěna podle jiného právního předpisu, konkrétně dny 31. 8. a 1. 9. 2015 a dále zajištění ve dnech 1. 10. 2015 – 22. 10. 2015, kdy byla zajištěna podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Doba zajištění žalobkyně tak nepřekročí 90 dnů od omezení svobody.

IV. Posouzení věci soudem

Krajský soud napadené rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince přezkoumal v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.

Soud dále předesílá, že žalobkyně a) a nezl. žalobce b) podali žalobu společně s rodinným příslušníkem - zletilým synem žalobkyně a) M.I.. Ten se obdobně bránil prodloužení doby zajištění za účelem předání do Maďarska, o němž bylo rozhodnuté samostatným rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRPL-82135-54/ČJ-2015-180023-SV. Žaloba žalobkyně a) a nezl. žalobce b) směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRP-83275-42/ČJ-2015-180023-SV, jímž bylo samostatně rozhodnuto o prodloužení doby trvání zajištění žalobkyně a), byla vyloučena k samostatnému projednání

a rozhodnutí pod sp. zn. 60 A 17/2015 usnesením zdejšího soudu ze dne 16. 11. 2015, č. j. 60 A 16/2015-30, jež nabylo téhož dne právní moci. Žalobu zletilého syna M.I. zdejší soud projednává pod sp. zn. 60 A 16/2015.

Na tomto místě soud uvádí, že přestože je napadeným rozhodnutím rozhodnuto o prodloužení doby trvání zajištění žalobkyně a) podle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, je nezl. žalobce b) aktivně legitimován k podání žaloby proti takovému rozhodnutí. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 30. 9. 2011, č. j. 7 As 103/2011-54, a ze dne 17. 4. 2014, č. j. 2 Azs 58/2014-28) a navazující judikatury krajských správních soudů vyplývá, že přestože nedošlo k omezení osobní svobody nezl. žalobce b), byl tento podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, účastníkem řízení o zajištění žalobkyně a) jako jeho matky a prodloužení doby jejího zajištění, neboť mohl být vydaným rozhodnutím přímo dotčen na svém právu na rodinný život.

Ve věci soud rozhodoval, aniž nařídil ústní jednání, a to v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, když žalovaný vyslovil s takovým postupem soudu souhlas a žalobci v zákonné lhůtě nepožádali o ústní jednání věci.

Klíčovým žalobním bodem byla námitka nezákonného zajištění podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení za účelem předání žalobkyně do Maďarska za situace, kdy ve vnitrostátním právu nejsou stanovena objektivní kritéria, na základě kterých by se měla posoudit otázka existence vážného nebezpečí útěku. Zdejší soud nevidí žádný racionální důvod odchýlit se od nyní již ustálené judikatury řady krajských správních soudů, která se dané právní otázky týká a na kterou žalobci také odkázali. Soud proto zcela ve shodě s rozsudky citovanými shora uvádí následující:

V čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení je uvedeno, že *členské státy mohou zajistit dotýcnou 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.*

Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *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. 6. 2014, sp. zn. V ZB 31/14 a následně i rakouský Správní soudní dvůr v rozhodnutí ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. Ro 2014/21/0075 – 5.

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 institutu 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 i německý 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. 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. Na Slovensku, jehož právní úprava je svým charakterem právní úpravě v České republice (i vzhledem k historickému vývoji) nejbližší, 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 útěku 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 § 129 zákona o pobytu cizinců. V tomto ustanovení však dle soudu žádná taková objektivní kritéria zakotvena nejsou. Tento názor zastává i žalovaný, jak ostatně připustil ve svém písemném vyjádření k žalobě.

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 § 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 čl. 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 soud konstatuje, 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. K obdobnému závěru s poukazem na neexistenci vnitrostátní úpravy objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince dospěl i německý 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.

Ve skutečnosti, že žalovaný prodloužil dobu omezení osobní svobody žalobkyně a 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. 2. 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 obsahuje předpisy pro zajištění cizinců za účelem předání. 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 Německu 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, jak bylo již výše uvedeno, že je čl. 28 Dublinského nařízení v České republice neaplikovatelný.

Soud dodává, že donedávna byly ve vztahu k podmínce posouzení existence nebezpečí útěku cizince ve smyslu čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení žalobci vznášeny námitky směřující do nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí z tohoto důvodu, že se správní orgány dostatečně nebo vůbec nezabývaly otázkou existence takových důvodů, resp. že tyto důvody neposoudily správně. Ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Azs 49/2015-48, který zmínil žalovaný, právní otázku aplikovatelnosti čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení z důvodu absence objektivních kritérií nebezpečí útěku cizince ve vnitrostátní právní úpravě na úrovni zákona k námitce stěžovatelů neřešil.

Soudu je samozřejmě známo, že Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2015, č. j. 42 A 12/2015-78,

v němž zmíněný krajský soud poprvé dospěl k shora prezentovaným závěrům, položil předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru. Za normálních okolností by tato skutečnost byla důvodem pro přerušení řízení o žalobě vedeného krajským soudem, nicméně v řízení o žalobě ve věci prodloužení doby zajištění je na místě přiklonit se k výkladu pro cizince příznivějšímu, který nezasáhne do jeho základního práva na svobodu ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

IV. Závěr a náklady řízení

Z důvodů shora uvedených soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost a zároveň v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který byl vysloven v tomto zrušujícím rozsudku.

S ohledem na závěr o nemožnosti aplikovat v době vydání napadeného rozhodnutí čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, nezabýval se zdejší soud dalšími žalobními námitkami, tj. vyhodnocením podmínek v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová, a to též ve vztahu k nezl. žalobci b), ani subsidiární povahou institutu zajištění či nereálností předání žalobců do Maďarska, případně též zákonností doby, o kterou bylo zajištění prodlouženo. Posouzení těchto dalších námitek má s ohledem na přijatý závěr za bezpředmětné.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého *účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.*

Ve věci byli úspěšní žalobci, žádné náklady jim však v souvislosti s řízením před soudem nevznikly, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 (více) 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Liberci dne 24. listopadu 2015.

Mgr. Lucie Trejbalová,
samosoudkyně