



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Černým, Ph.D. v právní věci **žalobkyně: J. Ch.**, nar. „X“, státní příslušnost Nigérie, bytem „X“, t.č. umístěna v ZZC Bělá Jezová, Bělá pod Bezdězem, zastoupena Asociací pro právní otázky migrace, IČ 26555191, Karolinská 654/2, P.O.Box 23, Praha, proti **žalovanému: Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, Masarykova 27, Ústí nad Labem, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.9.2015, č.j. KRPU-203177-12/ČJ-2015-040022-SV-CV,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 19.9.2015, č.j. KRPU-203177-12/ČJ-2015-040022-SV-CV, **se z r u š u j e pro nezákonnost** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobkyně se v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18.8.2015, č.j. KRPU-179442-10/ČJ-2015-040022-CV, kterým bylo rozhodnuto, že se podle ustanovení § 129 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žalobkyně zajišťuje za účelem předání podle právního předpisu Evropského společenství, a to nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26.2013, 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“) s tím, že doba zajištění byla stanovena na 30 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

Žalobkyně uvedla, že žalovaný nesprávně aplikoval ustanovení čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, neboť chybí zákonem stanovená objektivní kritéria pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince. Dále odkázala na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 42 A 12/2015, ve kterém soud zdůraznil, že v zákoně o pobytu cizinců chybí definice objektivních kritérií, na základě nichž by bylo možno posoudit existenci důvodů, pro něž je možné se domnívat, že cizinec může uprchnout. Ke shodným závěrům dospěl i Městský soud v Praze v rozsudku sp. zn. 1 A 47/2015. Uvedené závěry jsou aplikovatelné i na případ žalobkyně.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí v plném rozsahu. Žalovaný popsal dosavadní průběh řízení a uvedl, že skutkový stav vyhodnotil tak, že bylo povinností žalobkyně setrvat v Itálii do té doby, než bude rozhodnuto o její žádosti o mezinárodní ochranu. Dle jeho názoru Nejvyšší správní soud nezastává jednoznačně závěr vyjádřený v individuálních judikátech Krajského soudu v Ústí nad Labem a Městského soudu v Praze, neboť řízení ve věci vedené pod sp. zn. 10 Azs 122/2015 přerušil a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda nevymezení objektivních kritérií pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince má za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 Dublinského nařízení. Dále poukázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, z něhož vyplývá existence vážného nebezpečí útěku u žalobkyně, zejména nerespektování pokynu italských orgánů k setrvání žalobkyně v Itálii po dobu trvání řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, neoprávněný pobyt v Rakousku, České republice a pokus dostat se do Spolkové republiky Německo na falešné doklady Itálie. Praxe žalovaného je dostatečně převídatelná a jeho způsob hodnocení vážného nebezpečí útěku je zcela ustálený

O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) a s ustanovením § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců bez jednání, neboť žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil a žalobce nenavrhl ve lhůtě 5 dnů od podání žaloby konání soudního jednání k projednání věci.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během 10denní lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s.. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Soud na základě správního spisu, po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Soud se nejprve zabýval aplikovatelností ustanovení čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, jehož neaplikovatelnosti v daném případě se žalobkyně domáhá.

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 ustanovení § 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 ustanovení 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 ustanovení čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení použit jako legislativní zkratka, jejíž obsah je vysvětlen v ustanovení čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení. Při výkladu ustanovení 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 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.

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 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. Ve Slovenské republice, jejíž 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 zák. 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.

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. 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 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. 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 omezil osobní svobodu žalobkyně 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.r.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 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 SRN či Rakousku se zákonodárce patrně plně spolehl na přímou aplikovatelnost 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, jak bylo již výše uvedeno, je ustanovení čl. 28 Dublinského nařízení v České republice neaplikovatelné.

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 soud rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. Soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalovaný neměl ve věci úspěch a žalobkyně o náhradu nákladů řízení nežádala.

Poučení: 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 Ústí nad Labem dne 7. října 2015

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová