



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodl samosoudkyní Mgr. Lucií Trejbalovou v právní věci žalobců: a) N.A., nar. ■■■, b) nezl. H.F., nar. ■■■, oba bytem ■■■, ■■■, ■■■, ■■■, státní příslušnost ■■■, zastoupení Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Dušní 907/10, 110 00 Praha 1, t. č. oba zajištění v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová, 294 21 Bělá pod Bezdězem, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství Libereckého kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem se sídlem nám. Dr. E. Beneše 584/24, 460 31 Liberec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRPL-83274-43/ČJ-2015-180021-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-83274-43/ČJ-2015-180021-SV, se z r u š u j e pro nezákonnost a věc s e v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobcům a) a b) náhradu náklad řízení ve výši 19 094 Kč ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejich zástupce Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta se sídlem Dušní 907/10, 110 00 Praha 1.**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

Dne 31. 8. 2015 v 7,40 hod. byla žalobkyně spolu se svým nezl. synem [žalobce b)] kontrolována hlídkou policie v obci K. Bylo zjištěno, že na území České republiky pobývá minimálně od uvedeného dne bez platného cestovního dokladu a víza, není držitelkou platného povolení k pobytu ani platného dlouhodobého víza. Do protokolu o podání vysvětlení dne 1. 9. 2015 uvedla, že z ■■■ odcestovala spolu se synem bez cestovního dokladu přes Í. do T., poté lodí do Ř. a přes M. do M.. Zde byli poprvé kontrolováni policií, byly jim sejmuty otisky prstů, provedena fotodokumentace a dostali rozhodnutí o opuštění

země. Žalobkyně uvedla, že v M. ani v jiném státě Evropy jim hrozí válka, v níž byl zabit její manžel i syn, vyhrožuje tam. 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-83274-13/ČJ/2015-180021-SV, bylo žalovaným rozhodnuto o zajištění žalobkyně za účelem správního vyhoštění. Žalobkyně byla spolu s nezl. synem umístěna do Zařízení pro zajištění cizinců.

Dne 1. 10. 2015 byl při průběžné kontrole ohledně žalobkyně zjištěn záznam, Dublinské středisko ministerstva vnitra žalovanému oznámilo, že dne 5. 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 16. 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 16. 10. 2015 bylo pod č. j. KRPL-83274-33/ČJ-2015-180021-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, kterým je Dublinské nařízení. Doba zajištění byla stanovena na 61 dnů od okamžiku omezení osobní svobody žalobkyně, tj. od 31. 8. 2015 do 30. 10. 2015.

Rozhodnutím ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRPL-83274-33/ČJ-2015-180021-SV, pak žalovaný rozhodl podle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců o prodloužení doby zajištění žalobkyně 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. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo zajištění prodlouženo z toho důvodu, že se dosud nepodařilo realizovat předání žalobkyně podle Dublinského nařízení, a dále proto, že se M. nevyjádřilo k přijetí žalobkyně zpět na svoje území a prodloužení doby zajištění je tak nutné k jejímu 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. Dále zdůvodnil, proč v jejím případě nelze uložit zvláštní opatření za účelem vycestování cizince podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Rovněž uvedl důvody, pro které má předání žalobkyně do M. za potenciálně možné a také přiměřené z hlediska možného zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Protože žalobkyně přicestovala spolu s nezl. synem, zkoumal žalovaný, jak jsou rodiny s dětmi v Zařízení pro zajištění cizinců ubytovávány a jaké jsou zde podmínky pro děti.

II. Žaloba

Žalobci a), b) se v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhali zrušení posledně uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 10. 2015, kterým byla doba zajištění žalobkyně za účelem předání do M. podle Dublinského nařízení prodloužena o 29 dnů.

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 dle žalobců 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. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv, ačkoliv Evropský soud pro lidská práva (s označením relevantních rozsudků ESLP) s ohledem na význam osobní svobody zdůrazňuje při každé příležitosti základní účel ochrany poskytované čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv, jímž je minimalizace rizika svévolného zbavení svobody. Pro jakékoliv zajišťovací instituty platí, že k omezení osobní svobody může státní moc přistoupit jen z důvodů stanovených zákonem a v řízení zákonem předepsaném. Dále zdůraznili (opět s odkazem na příslušnou judikaturu ESLP a doktrínu), že vnitrostátní zákon dovolující zbavení svobody musí být dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby se zabránilo riziku svévole, jež je s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv neslučitelná. Vedle toho poukázali i na skutečnost, že požadavek zákonnosti vyplývá i z čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kde je uvedeno, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.

V návaznosti na to žalobci poukázali na rozhodnutí německého Spolkového soudního dvoru ze dne 23. 7. 2014, V ZB 31/14, a na obdobné rozhodnutí rakouského Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. Ro 2014/21/00755, ve kterých je uvedeno, že pokud nejsou v národní legislativě zakotvena objektivní kritéria pro posouzení existence nebezpečí útěku, nelze postupovat vůči cizincům dle čl. 28 Dublinského nařízení.

Žalobci na podporu svého právního názoru odkázali na zákonnou úpravu řady členských států EU, které požadavkům Dublinského nařízení vyhověly, včetně Slovenska (§ 88 odst. 2 zákona č. 404/2011 Zb. z., o pobyte cudzincov). Dále se dovolávali početné judikatury Městského soudu v Praze, Krajského soudu v Praze, v Ústí nad Labem a v Hradci Králové- pobočka v Pardubicích, která předestřené argumentaci přisvědčila. Ani předložením předběžné otázky Nejvyšším správním soudem Evropskému soudnímu dvoru usnesením ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015-88, není podle žalobců doložena zákonnost rozhodnutí žalovaného, ale naopak to, že soulad české právní úpravy s komunitárním právem je sporný. V případech zajištění, kdy jde o závažný zásah do práva cizince na svobodu, je třeba upřednostnit výklad pro cizince příznivější. Žalobci rovněž obsáhle citovali závěry z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2015, č. j. 44 A 70/2015-57, který se přehledně vyjádřil k absenci zákonných kritérií pro zajištění cizince podle Dublinského nařízení. Podle žalobců by měl být jejich obdobný případ posouzen shodně s ohledem na zásadu právní jistoty. Žalobci pak znovu zdůraznili konstantní judikaturu Krajského soudu v Ústí nad Labem, která se dané právní otázky dotýká.

Dále žalobci namítali, že se žalovaný nevypořádal s povinností zvážit vhodné prostředí pro umístění nezl. žalobce b). Otázku umístění žalobkyně a) společně s nezl. žalobcem b) do Zařízení pro zajištění cizinců ■■■ žalovaný řešil jen okrajově. Žalobci se dovolávali závěru obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56, který se zabýval nutností posoudit podmínky, do kterých je nezletilý spolu se svými rodiči umístěn a také alternativní řešení k nim. Podle žalobců se podmínky v Zařízení pro zajištění cizinců ■■■ nezlepšily, žalobci se odvolávali na alarmující informace prezentované v aktuálních správách veřejného ochránce práv za říjen 2015, podle nichž problémy v tomto zařízení přetrvávají. I s ohledem na výhrady Evropského soudu pro lidská práva ke stavu v Zařízení pro zajištění cizinců ■■■ žalobci namítali, že v tomto směru trpí rozhodnutí zásadní vadou.

Žalobci dále upozornili na nereálnost předpokladu provedení transferu do M. 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 rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2015 č. j. 33 A 58/2015-52 s odkazem na rozsudek ze 7. 10. 2015, č. j. 33 A 52/2015-43, ve kterých soudy dovodily, že minimální podíl realizovaných transferů do M. na počet řízení o transferu podle Dublinského nařízení je zjevným důvodem pro to, aby převážilo hledisko ochrany základního práva žalobců na svobodu nad pofiderní možností realizovatelnosti transferu do M.. Tento důvod je dle žalobců o to závažnější v případě opakovaného prodloužení zajištění. Podle žalobců žalovaný bezmyšlenkovitě rozhodl o prodloužení zajištění, aniž by sledoval možnost naplnění jeho účelu, tedy transfer do M..

Na závěr žalobci uvedli, že vydání zajištěných cizinců do M.a je nepřijatelné. V této souvislosti upozornili na rozhodnutí Správního soudu Düsseldorf ze dne 3. 9. 2015, č. j. 22 L 2944/15.A, kterým německý správní soud rozhodl o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí o vydání cizince do M. z důvodu, že existuje dostatek důvodů domnívat se, že v M. dochází k systematickému porušování práv azylantů a M. nelze s jistotou označit za bezpečný třetí stát.

Z uvedených důvodů žalobci navrhovali, aby soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a to bez jednání, a žalobcům přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 12 729 Kč.

III. Vyjádření žalovaného

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že postupoval v souladu s právními předpisy a rozhodnutí náležitě odůvodnil. Proto navrhuje, aby soud podanou žalobu zamítl.

K první žalobní námitce žalovaný uvedl, že existence vážného nebezpečí útěku žalobkyně odůvodnil na str. 5 a 6 svého rozhodnutí. Vycházel přitom z dosavadní praxe a ustálené judikatury správních soudů, z nichž lze objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku seznat. Ostatně text § 129 zákona o pobytu cizinců, který je nyní v legislativním procesu, v podstatě přebírá dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně vymezení kritérií nebezpečí útěku. Žalovaný uvedl, že při výkladu pojmu objektivní kritéria vymezená právními předpisy nevycházel pouze z českého znění Dublinského nařízení, ale i ze slovenské, anglické verze, zatímco německé znění, podle něhož rozhodoval německý Spolkový soudní dvůr i rakouský Správní soudní dvůr, jsou užší. Podle žalovaného termín zákon nemusí mít v evropském měřítku jednoznačný význam. Žalovaný odkázal na stávající judikaturu Evropského soudu pro lidská práva též ve vztahu k čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o lidských právech, podle níž se připouští, že takové normy pro omezení osobní svobody člověka mohou být obsaženy nikoliv jen v zákoně ve formálním slova smyslu, ale též v judikatuře a správní praxi. 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 umístění nezł. žalobce b) spolu s žalobkyní a) odůvodnil na str. 7 napadeného rozhodnutí. Odkázal na nově veřejně prezentované fotografie ze zařízení pro zajištění cizinců ■■■ s tím, že se informoval na současný stav ubytování v tomto zařízení, který popsal. Uzavřel, že mu není známo, že by v současnosti Zařízení pro zajištění cizinců ■■■ nevyhovovalo požadavkům pro umístění rodin s dětmi. Naopak toto zařízení je pro umístění rodin s dětmi jako jediné preferováno.

K námitce nemožnosti realizovat a námitce nepřípustnosti transferu do M. v rámci Dublinského zařízení žalovaný sdělil, že transfery neprobíhají plně standardně a plynule a počty předávaných cizinců jsou nižší v důsledku přetížení na maďarské straně. Nicméně to neznamená, že by bylo předání v konkrétním případě žalobkyně vyloučeno. Žalovaný zdůraznil, že se na Dublinském řízení podílí pouhým podnětem - žádostí o zajištění náležitostí na předání cizince. Dle Dublinského nařízení byl žalovaný o prodloužení doby zajištění požádán samotným správním orgánem vedoucím Dublinské řízení, který předpokládá naplnění jeho účelu, tedy předání žalobkyně do M. ve lhůtách stanových Dublinským nařízením.

IV. Replika žalobců

V replice žalobci odmítli argumentaci žalovaného a poukázali na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, sp. zn. 6 As 146/2013, ve kterém tento soud zdůraznil, že v situaci, kdy zákonodárce dostatečně jasným, přesným a předvídatelným způsobem nestanovil meze, které by ohromily zásad do práva na osobní svobodu a zabránily by libovolnému opakování či prodlužování zajištění, je třeba dát přednost výkladu *in favorem libertatis*. Podle žalobců je i v jejich případě třeba takový výklad zvolit a v pochybnostech institut neaplikovat. Žalobci znovu uvedli, že nelze definici pojmu „vážné nebezpečí útěku“ nahrazovat soudními definicemi tam, kde má být v právním předpisu. Odmítli, že by pod pojem „právní předpis“ bylo možno vztáhnout i správní praxi, a to i s ohledem na příbuznost české právní kultury k německé a rakouské. A znovu odkázali na slovenskou právní úpravu, jež objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku obsahuje. Žalobci pak označili další rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2015, č. j. 44 A 73/2015-37, který zastává výklad prezentovaný žalobci.

K druhému žalobnímu bodu žalobci uvedli, že není možné, aby žalovaný nahrazoval absenci úvah ohledně posouzení situace v předmětném zařízení pro umístění nezl. žalobce b) ve svém vyjádření. Způsob, kterým se žalovaný s danou otázkou vypořádal ve svém rozhodnutí, žalobci označili za povrchní

K potencialitě transferů do Maďarska žalobci doplnili odkaz na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, podle něhož má správní orgán v řízení o zajištění povinnost předběžně posoudit, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. Žalobci v této souvislosti uvedli, že Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 5. 11. 2015, č. j. 33 A 60/2015-59, konstatoval, že ani v měsíci říjnu nelze hovořit o tom, že by existovala reálná možnost, že se transfer cizince do Maďarska uskuteční. Podle žalobců si měl žalovaný tuto otázku pečlivě posoudit sám a neměl o prodloužení zajištění rozhodovat jen technicky na základě informací ministerstva vnitra.

Nakonec žalobci uvedli, že žalovanému mu jsou jistě známy informace ve vztahu k Maďarsku a azylovému řízení, které probíhá pouze několik hodin a končí předem připraveným způsobem, tedy odmítnutím azylu a navrácením žadatele do Srbska. Takové řízení nemůže zabezpečit základní práva žalobců a jejich vydání do M. je proto nepřijatelné.

Žalobci proto setrvali na svém návrhu, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a žalobcům proti žalovanému přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

V. 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., vycházející přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.

Ve věci přitom 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 žalobci i žalovaný vyslovili s takovým postupem soudu souhlas.

Soud považuje za potřebné konstatovat, že se zaobíral aktivní legitimací žalobce b) k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o prodloužení doby zajištění žalobkyně a) podle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. 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 správně účastníkem řízení o zajištění žalobkyně a) jako jeho matky a prodloužení doby jejího zajištění podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť mohl být vydaným rozhodnutím přímo dotčen na svém právu na rodinný život. S ohledem na shora uvedené soud shledal, že nezl. žalobce b) je aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

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 M. 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 krajských správních soudů, jež se dané právní otázky týká a na kterou žalobci také odkázali. Soud proto zcela ve shodě s rozsudky žalobci citovanými uvádí následující:

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.*

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 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 uvedl ve svém písemném vyjádření k předmětné 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 omezil osobní svobodu 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 rovněž považuje za vhodné upozornit na skutečnost, že přijetím výše uvedených závěrů nedochází ke změně dosavadní judikatury správních soudů, ale ke zcela novému prvotnímu posouzení rozhodné otázky. Správní soudnictví v České republice je založeno na přezkumu správních rozhodnutí v podstatě v rozsahu žalobních námitek. Doposud za účinnosti Dublinského nařízení byly ve vztahu k podmínce posouzení existence nebezpečí útěku cizince vznášeny žalobci námitky pouze směřující do nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí z tohoto důvodu, že se správní orgány dostatečně nebo vůbec nezabývaly otázkou existence takových důvodů. Dle judikatury zdejšího soudu známé se jedná v daném případě o poprvé uplatněnou námitku směřující přímo k nemožnosti aplikace Dublinského nařízení v důsledku nepřizpůsobení vnitrostátní úpravy obsahu unijního práva.

Soudu je mu 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. Jak případně uvádějí žalobci, za normálních okolností by tato skutečnost byla důvodem pro přerušení řízení o žalobě vedeného krajským soudem, nicméně v řízení o žalobě žalobců ve věci prodloužení doby zajištění žalobkyně a) je na místě přiklonit se k výkladu pro žalobce příznivějšímu, který nezasáhne do jejich 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.

V. Závěr a náklady řízení

Z důvodů shora uvedených soud napadené rozhodnutí žalovaného v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost a zároveň v souladu s podle § 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 Dublínského nařízení, nezabýval se zdejší soud dalšími žalobními námitkami, tj. vyhodnocením podmínek v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová, ani nereálností či nepřijatelností předání žalobkyně a) do Maďarska, neboť jejich posouzení má za daného stavu 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, soud jim proto proti neúspěšnému žalovanému přiznal náhradu nákladů řízení. Ty byly tvořeny odměnou právního zástupce za 3 úkony právní služby u každého z žalobců ve výši celkem 14 880 Kč [3 úkony právní služby u každého z žalobců po 2 480 Kč dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), snížených podle § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, neboť šlo o společné úkony při zastupování více žalobců], náhradou hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 paušály po 300 Kč za 2 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu), a dále v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. částka odpovídající příslušné sazby DPH z odměny za zastupování a náhrad ve výši 3 314 Kč, celkem tedy ve výši 19 094 Kč. Žalovanému soud uložil, aby náklady řízení žalobcům nahradil v přiměřené lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejich právního zástupce.

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). Připadne-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 9. listopadu 2015.

Mgr. Lucie Trejbalová,
samosoudkyně