



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl samosoudkyní JUDr. Markétou Lehkou, Ph.D. v právní věci **žalobce: A. K.**, nar. „X“, státní příslušnost Bangladéš, trvale bytem „X“, zajištěného v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá pod Bezdězem-Jezová, PSČ 294 21, zastoupený Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M., advokátem se sídlem v Praze 8 – Karlín, ul. Karolínská č. p. 654/2, Nile House, PSČ 186 00, proti **žalované: P o l i c i e Č R, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem v Ústí nad Labem, ul. Masarykova č. p. 27, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2015, č. j. KRPU-161147-37/ČJ-2015-040022-ZZ-DB,

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 15. 8. 2015, č. j. KRPU-161147-37/ČJ-2015-040022-ZZ-DB, **se pro nezákonnost z r u š u j e** a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2015, č. j. KRPU-161147-37/ČJ-2015-040022-ZZ-DB, kterým bylo rozhodnuto, že se dle ust. § 129 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“),

prodlužuje zajištění žalobce za účelem předání podle právního předpisu Evropského společenství o 39 dnů.

Žalobce uvedl, že žalovaná nesprávně aplikovala ust. čl. 28 odst. 2 nařízení rady Evropského společenství č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy 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 (dále jen „Dublinské nařízení“), neboť u něj neexistuje reálný předpoklad, že jeho přemístění do příslušného členského státu bude možné ve lhůtě stanovené Dublinským nařízením. Vzhledem k tomu, že je zde absence reálného předpokladu pro přemístění do Maďarska způsobuje zajištění neslučitelnost zajištění s čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení. Poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, ze které vyplývá, že není-li předpoklad vyhoštění či přemístění cizince reálný, stává se zajištění nezákonné a musí být ukončeno, resp. nesmí být nařízeno. V tomto směru odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 80/2009. Má za to, že se žalovaná ve svém rozhodnutí nedostatečně vypořádala právě s otázkou reálného předpokladu pro přemístění žalobce a její zjištění považuje s ohledem na ust. § 3, § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), za nedostatečné. Ve věci bylo nutno posoudit, zda Maďarsko je státem, u kterého lze reálně předpokládat, že se své odpovědnosti převzít žalobce zpět na své území skutečně zhostí, a to ve lhůtách podle čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení. Maďarsko však v současnosti není schopné náležitě reagovat na prudký nárůst žádostí o mezinárodní ochranu. Poukázal na přetíženost maďarských orgánů a na to, že podle statistických údajů Ministerstva vnitra k faktickým transferům cizinců do Maďarska v posledních měsících téměř nedochází. Žalobce dospěl na základě jemu dostupných údajů k tomu, že statistická pravděpodobnost přemístění ve lhůtách stanovených Dublinským nařízením je u něj velmi nízká. Žalobce mimo jiné poukázal na vyjádření mluvčí cizinecké policie K. R., že Maďarsko dlouhodobě nepřijímá svoje žadatele o azyl, a cizinecké policii se nedaří vracet tyto žadatele v zákonných lhůtách. Na podporu svých argumentů připojil žalobce k žalobě zprávu Eurostatu - Azylové statistiky s vysvětlením ze dne 21. 5. 2015, zprávu Eurostatu - Žadatelé o azyl – údaje za jednotlivé měsíce, ze dne 2. 9. 2015, statistické údaje Ministerstva vnitra o Dublinském řízení za leden až červenec 2015 a článek z Českého rozhlasu - Česko dál pustí Syřany, kteří požádali o azyl v Maďarsku ze dne 2. 9. 2015.

Žalovaná ve svém písemném vyjádření k podané žalobě navrhla její zamítnutí v plném rozsahu. Žalovaná popsala dosavadní průběh řízení a uvedla, že skutkový stav vyhodnotila tak, že bylo povinností rozhodnout o prodloužení zajištění žalobce, neboť s příslušným správním orgánem bylo dne 2. 8. 2015 zahájeno tzv. Dublinské řízení, kdy byla odeslána žádost o přijetí žalobce zpět do Maďarska, ovšem předání nebylo možné uskutečnit ve lhůtě 1 měsíce stanovené v prvotním rozhodnutí o zajištění. Žalované je známa skutečnost, že transfery do Maďarska neprobíhají úplně standardně a plynule, resp. počty předávaných cizinců jsou mnohem nižší, a to v důsledku přetíženosti maďarského azylového systému, nicméně to neznamena, že by již nebylo vůbec možno realizovat předání cizince do rukou maďarských orgánů. Z oznámení Ministerstva vnitra vyplývá, že v žalobcově případě byl zahájen postup podle Dublinského nařízení o přijetí zpět do Maďarska, přičemž v současné době se čeká na odpověď maďarské strany, zda žalobce přijme zpět či nikoli, nebo se zdrží odpovědi, což je považováno za souhlas a následuje pak samotná příprava přemístění cizince a samotná realizace přemístění. Žalovaná nemůže postupovat jinak, dokud není prokázáno, že

předávání do Maďarska již vůbec nefunguje v souladu s pravidly a lhůtami obsaženými v Dublinském nařízení, což do současné doby nebylo prokázáno.

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

Napadené rozhodnutí odvolacího orgánu soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v ust. § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkouvává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třiceti denní lhůty po doručení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je tedy tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení odůvodnit. Bez návrhu žalobce pak musí soud podle ust. § 76 odst. 2 s. ř. s. přihlídnout pouze k takovým vadám napadeného rozhodnutí, které vyvolávají jeho nicotnost, avšak takové nedostatky nebyly v projednávané věci zjištěny.

Soud na základě správního spisu, po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, avšak z jiných, než žalobcem tvrzených důvodů.

Soud se nejprve zabýval aplikovatelností čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, jehož neaplikovatelnosti se v daném případě žalobce domáhá, neboť v daném případě bylo rozhodnuto o prodloužení zajištění žalobce za účelem jeho předání do Maďarska v rámci tzv. Dublinského řízení, a proto bylo zapotřebí nejprve zodpovědět otázku, zda žalobce mohl být vůbec zajištěn.

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 ust. § 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 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 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 ust. § 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 ust. § 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 ust. § 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 ust. § 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. Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že uvedené dvě podmínky pro zajištění cizince byly v ust. § 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 žalovaná omezila osobní svobodu žalobce zajištěním na základě rozhodnutí vydaného dle právních předpisů, které byly shledány jako neaplikovatelné, nemohla následně v souladu se zákonem rozhodnout o prodloužení zajištění žalobce. Žalobou napadené rozhodnutí proto soud považuje za nezákonné 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 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 žalované v souladu s ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. ve výroku rozsudku ad I. zrušil pro nezákonnost. Zároveň soud v souladu s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o tom, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení, v němž je dle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána právním názorem, který byl vysloven v tomto zrušujícím rozsudku.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl ve výroku rozsudku ad II. v souladu s ust. § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalovaná neměla ve věci úspěch a žalobce o náhradu nákladů řízení nežádal.

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 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 24. září 2015

JUDr. Markéta L e h k á, Ph.D. v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová