



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudkyní JUDr. Petrou Venclovou, Ph.D., v právní věci **žalobců: a) K.O., nar. „X“, st. přísl. Syrská arabská republika, b) nezl. M.O., nar. „X“, st. přísl. Syrská arabská republika, zastoupen žalobkyní a) jako zákonnou zástupkyní, t.č. oba zajištění v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová, 294 21 Bělá pod Bezdězem, proti žalovanému: Policie České republiky, Krajské ředitelství Pardubického kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Pražská ul., 530 06 Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2015, č.j. KRPE-58794-40/ČJ-2015-170022,**

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Policie ČR, Krajské ředitelství policie Pardubického kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne **14.8.2015, č.j. KRPE-58794-40/ČJ-2015-170022, 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 :

Vymezení věci:

Žalobci a), b) se v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2015, č.j. KRPE-58794-40/ČJ-2015-170022, kterým bylo rozhodnuto, že **se prodlužuje doba zajištění žalobce a) za účelem předání** podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13.1.2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství - nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 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 (dále jen „Dublinské nařízení“), stanovená rozhodnutím Policie České republiky, odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, pracoviště Pardubice ze dne 20. 7. 2015, č.j. KRPE-58794-20/ČJ-2015-170022, podle ustanovení § 129 odst. 1, 3 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o 30 dnů, tj. **do 16. 9. 2015.**

Žalobce b) jako nezletilé děti žalobce a) byl do zařízení pro zajištění cizinců umístěn v souladu s § 140 zákona o pobytu cizinců.

Žalobní body:

Žalobci předně namítají, že zařízení Bělá Jezová není přizpůsobeno pro potřeby nezletilých dětí a zdravotně postižených osob, přičemž žalobkyně je „**téměř slepá.**“ Žalobci odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 17. 6. 2015, č.j. 1 Azs 39/2015-56, podle které existuje dostupná alternativa pro zajištění cizinců s nezletilými dětmi v Zastávce u Brna. Žalobci dále namítali nedostačené podmínky ubytování a nedostatek jídla. Dále poukázali na „**brutální**“ zásah police dne 31. 7. 2015, přičemž následně Ministerstvo vnitra ČR uvedlo, že z bezpečnostních důvodů převezlo rodiny s dětmi a těhotnou ženu právě do Zastávky u Brna. Žalobci poukazují na to, že jejich případ dokladuje, že uvedené tvrzení není pravdivé.

Dle žalobců bylo zajištěním žalobkyně a) vztahujícím se fakticky i na žalobce b) porušeno:

- ustanovení § 129 odst. 1, 3 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 2 odst. 2, 3, 4 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), neboť přijaté řešení neodpovídá konkrétním okolnostem případu, není v souladu s veřejným zájmem, došlo ke zneužití správní úvahy, zásah do oprávněných zájmů žalobců není nevyhnutelný ani přiměřený;
- ustanovení § 123b, 123c zákona o pobytu cizinců, neboť správní orgán dostatečně posoudil využití zvláštních opatření za účelem vycestování jako alternativ k zajištění;
- ustanovení čl. 3, 5, 8 Úmluvy o ochraně lidských práv;
- **ustanovení čl. 28 Dublinského nařízení, neboť v právní úpravě absentuje definice vážného nebezpečí útěku.**

Žalobci namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť tvrdí, že neexistuje reálný předpoklad jejich přemístění do Maďarska, rozhodnutí v tomto ohledu neobsahuje žádnou úvahu. Jestliže bylo žalovanému známo, že přemístění žalobců do Maďarska nelze realizovat, nesměl k prodloužení doby zajištění přistoupit. Žalovaný přitom v napadeném rozhodnutí uvedl, že dne 21. 7. 2015 obdržel odpověď o tom, že žalobkyně a) není v Maďarsku registrována jako žadatelka o azyl a Rakousko odmítlo přijetí žalobců a), b) na základě dvojstranné readmisní dohody. Do dne 14. 8. 2015 se Maďarsko nevyjádřilo k případnému přijetí žalobců a), b). Dle žalobců není zřejmé, zda vůbec Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (OAMP) zaslalo Maďarsku žádost o převzetí žalobců na jejich území podle Dublinského nařízení. Žalovaný přitom neměl postaveno najisto, zda Dublinské nařízení vůbec lze aplikovat, když nejsou registrováni v Maďarsku jako žadatelé o mezinárodní ochranu. Nadto poukazují na neutěšenou situaci v Maďarsku ve vztahu k vyřizování žádosti o přijímání uprchlíků na základě Dublinského nařízení. Zdůraznili, že v průběhu období ledna až července 2015 se podařilo přemístit z České republiky do Maďarska 2,62 % osob. Dle žalobců tak jejich přemístění do Maďarska není potenciálně možné, přičemž navíc přemístění zřakově postižené matky s devítiletým synem je neakceptovatelné z humanitárního hlediska.

V žalovaném rozhodnutí není uvedeno zřakové postižení žalobkyně a) v důsledku pádu bomby na nemocnici, kde pracovala jako zdravotní sestra.

Zařízení pro zajištění cizinců není vhodné pro nezletilé děti, žalovaný tak nezohlednil nejlepší zájem nezl. žalobce b). Žalobci se v tomto ohledu výslovně odkázali na rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2015, č.j. 1 Azs 39/2015-56, kdy NSS připustil jako alternativu zařízení v Zastávce u Brna. Uvedené zařízení dle žalobců není zaplněno tak jako zajišťovací zařízení v Bělé Jezové.

Ve vztahu k namítanému porušení čl. 3, 5, 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod žalobci odkázali na souvislost rozsudku ESLP ve věci M. a další proti Belgii (rozsudek ze dne 19. 1. 2010) a P. proti Francii (rozsudek ze dne 19.1.2012), kdy belgické a francouzské úřady nezohlednily zvláštní situaci nezletilých dětí a neprověřily, jestli je jejich umístění do detenčního zařízení *ultima ratio*.

Pokud jde o nesoulad s čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, pak žalobci namítají následující argumentaci. V čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, je uvedeno, že členské státy mohou zajistit dotyčnou osobu 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 dle žalobců česká právní úprava nevyhovuje, neboť žádné právní ustanovení neobsahuje 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. Žalobci dále poukázali na rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 23. 7. 2014, sp. zn. V ZB 31/14, a na obdobnou rozhodovací činnost rakouského Nejvyššího správního soudu, z nichž vyplývá, že pokud vnitrostátní právní úprava neobsahuje žádná kritéria pro posouzení existence vážného nebezpečí útěku, nesmí být cizinec za účelem přemístění podle Dublinského nařízení zajištěn.

Žalobci poukázali na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2015, č.j. 1A 47/2015-21 a na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2015, č.j. 42A 12/2015-78, jimiž bylo zajištění za účelem přemístění cizince podle Dublinského nařízení označeno za nezákonné.

Žalobci proto navrhli zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení žalovanému k dalšímu řízení. Žalobci učinili součástí žaloby návrh na vydání předběžného opatření, jímž by krajský soud uložil okamžitý převoz rodiny do zařízení pro zajištění cizinců v Zastávce u Brna. S ohledem na bezodkladné meritorní vyřízení celé věci krajský soud předběžné opatření nevydával.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí v plném rozsahu. Uvedl, že žalobkyni a) byla prodloužena doba zajištění v souladu s ustanovením § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Ze strany Rakouska nebyla žádost o převzetí cizinců na základě Readmisní dohody akceptována s tím, že je na místě použití Dublinského nařízení, jelikož jsou žalobce a), b) žadateli o mezinárodní ochranu. Pokud jde o možnost zvláštního opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců, poukázal žalovaný na minimální obnos finančních prostředků žalobkyně a), na absenci jejích dokladů a na nemožnost obrátit se o pomoc k příbuzným či známým na území České republiky či na území Sýrské arabské republiky.

Rozhodné okolnosti ze správního spisu:

Obsahem správního spisu je prokázáno, (úřední záznam ze dne 20. 7. 2015, úřední záznam o zajištění cizince ze dne 20. 7. 2015, oznámení zahájení správního řízení ze dne 20.7.2015, čestné prohlášení žalobkyně ze dne 20. 7. 2015, protokol o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 20. 7. 2015, žádost o informace cestou společného centra ze dne 20.7.2015, odpověď k uvedené žádosti ze dne 21. 7. 2015, odpověď společného centra k žádosti o převzetí žalobců a), b) rakouskou stranou ze dne 23. 7. 2015), že žalobkyně a) s nezl. žalobcem b) byla dne 20. 7. 2015 v 02:45 hodin kontrolována cizineckou policií na vlakové trase Brno-Pardubice v mezinárodním vlaku EN 476 Metropol jedoucího z Vídně do Berlína přes území České republiky, přičemž neprokázala svoji totožnost, předložila pouze vyplněné formuláře k žádosti o azyl vydané Maďarskou republikou a platné jízdenky zakoupené ve Vídni. Bylo zjištěno, že na území České republiky pobývá bez platného víza či povolení k pobytu a bez platného cestovního dokladu, tedy že nezákonně vstoupila a pobývá

na území České republiky. Žalobkyně uvedla, že v Maďarsku požádala o azyl, cestuje do Německa, v zemi původu utrpěla vážné postižení zraku. O doklad totožnosti přišla za bouře na moři při cestě z Turecka do Řecka, větší hotovost ani jiné finanční prostředky nemá. V zemích Evropské unie nemá příbuzné, kteří by ji mohli pomoci, pouze bratr žádal ve Švédsku o azyl. Ze systému EURODAC nebylo zjištěno, že žalobci a), b) požádali v Maďarsku o azyl. Dne 20. 7. 2015 bylo vydáno rozhodnutí o zajištění žalobců a), b) č.j. KRPE-58794-20/ČJ-2015-170022 podle § 129 odst. 1, 3 zákona o pobytu cizinců na dobu trvání zajištění do 18. 8. 2015. Téhož dne byl vydán příkaz k zajištění a umístění žalobců a), b) do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová. Žalobci a), b) byli do uvedeného zajišťovacího zařízení předáni dne 21.7.2015 v 02:30 hodin. Dále bylo žalovaným správním orgánem dne 20. 7. 2015 vydáno rozhodnutí podle § 50 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jímž byla žalobcům a), b) uložena povinnost opustit území České republiky do 8 dnů ode dne převzetí rozhodnutí, pokud nebude realizováno předání cizince podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropského společenství před dnem 13. 1. 2009 nebo podle Dublinského nařízení. Rozhodnutí obsahuje poučení o tom, že doba k opuštění České republiky začíná v případě zajištění běžet až po ukončení zajištění, případně že je zajištění tou skutečností, která způsobuje přerušení běhu doby k opuštění území České republiky. Z odpovědi společného centra ze dne 23. 7. 2015 vyplývá, že Rakousko odmítlo převzít dne 31. 7. 2015 žalobce a), b) s tím, že má být postupováno dle Dublinského nařízení.

Dne 14. 8. 2015 byla žalovaným rozhodnutím prodloužena doba zajištění o 30 dnů, tj. do 16. 9. 2015. Podle odůvodnění bylo zajištění prodlouženo z toho důvodu, že se nepodařilo realizovat předání žalobců a), b) podle Dublinského nařízení a dále proto, že se Maďarsko nevyjádřilo k přijetí žalobců a), b) zpět na svoje území. Otázka vhodnosti Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová řešena nebyla, stejně tak nebyly zvlášť posuzovány okolnosti zdravotního stavu žalobkyně a).

Posouzení věci krajským soudem:

O žalobě krajský soud rozhodl bez jednání v souladu s ustanovením § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, neboť účastníci řízení jednání soudu za účelem projednání věci ve lhůtě do 5 dnů od podání žaloby nenavrhli.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1, 2 s.ř.s.).

Předně krajský soud posuzoval otázku aktivní legitimace žalobců. Z ustálené judikatury NSS (rozhodnutí 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 ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že přestože nedošlo k omezení osobní svobody nezl. žalobce b), byl tento správně účastníkem řízení o zajištění jeho matky podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, neboť mohl být vydaným rozhodnutím přímo dotčen na svém právu na rodinný život. S ohledem na uvedené krajský soud shledal, že nezl. žalobce b) je aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s.ř.s.

Žalobci a) b) v podstatě uplatnili dva klíčové žalobní body. Předně namítali nevhodnost Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová pro matku s nezl. dítětem a rovněž

nevhodnost takového zařízení pro osobu se závažným postižením zraku. Krajský soud se ztotožňuje s žalobci a), b) v právním hodnocení, že z napadeného rozhodnutí žalovaného žádným způsobem nevyplývá, zda vůbec žalovaný přihlédl a vyhodnotil okolnost nezletilosti žalobce b), který je synem žalobkyně a) a dále okolnost vážného zrakového postižení žalobkyně a) ve vztahu k jejich pobytu v uvedeném konkrétním zařízení pro zajištění cizinců. Žalobci přitom zcela přiléhavě odkázali na rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2015, č.j. 1 Azs 39/2015-56, podle kterého existuje dostupná alternativa pro zajištění cizinců s nezletilými dětmi v přijímacím středisku: „[24] K okolnostem, kdy je spolu se zajištěnými rodiči do zařízení pro zajištění cizinců umísťováno i dítě, se několikrát vyjádřil ESLP, zejm. v rozsudku ze dne 19. 1. 2010 ve věci M. a další proti Belgii (stížnost č. 41442/07) a v rozsudku ze dne 19. 1. 2012 ve věci P. proti Francii (stížnosti č. 39472/07 a č. 39474/07). V obou těchto rozhodnutích, skutkově velmi podobných nyní projednávané věci, se ESLP podrobně zabýval umístěním nezletilých dětí do detenčních zařízení spolu s jejich zajištěnými rodiči. Zákonnost takové situace soud a priori nevyloučil, avšak přípustnost takového opatření odvozoval mimo jiné od vhodnosti podmínek panujících v zařízení pro zajištění pro pobyt nezletilých dětí. V rámci přezkumu vhodnosti zařízení pro tam umístěné nezletilé dítě ESLP dospěl k závěru, že je třeba posoudit, zda jde o zařízení obývané primárně dospělými osobami a jestli je v něm silně patrná přítomnost policie. Pozornost věnoval také celkové atmosféře v zařízení (hřiště, dětem přizpůsobené prostory...) a zda v něm probíhají aktivity, které děti zaměstnávají.

[25] Podmínky pro pobyt s dětmi přímo v ZZC monitorovala veřejná ochránkyně práv při své návštěvě ve dnech 13. – 14. 10. 2014. Výsledky kontroly jsou zaznamenána ve zprávě ze dne 18. 2. 2015, sp. zn. 27/2014/NZ/OV. V ní veřejná ochránkyně práv uzavírá: „podmínky pro pobyt dětí v Zařízení pro zajištění cizinců shledávám, s ohledem na zjištění ze systematické návštěvy, ve světle cit. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, jako porušující čl. 3 Evropské úmluvy. S ohledem na výše uvedené doporučuji policii neumísťovat rodiny s dětmi do Zařízení pro zajištění cizinců“.

[26] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že za situace, kdy se důvody zajištění týkají i nezletilého dítěte, nebo pokud je na základě tvrzení zákonných zástupců nebo z okolností případu (malé dítě, žádní příbuzní v České republice apod.) zřejmé, že dítě bude (muset) pobývat po dobu zajištění jeho zákonných zástupců s nimi, musí správní orgány k této skutečnosti přihlédnout. Výše zmíněné podmínky pro vydání rozhodnutí o zajištění (nebezpečí útěku, přiměřenost, existence alternativ), jakož i okolnosti samotného zajištění v případě, že je k němu přikročeno (jeho délka, zařízení, kde bude provedeno...) je poté třeba hodnotit právě s ohledem na skutečnost, že budou přímo dopadat i na nezletilé dítě.

[29] Příjímací středisko v X. je rovněž oploceným komplexem budov, které je možné opustit pouze na základě propustky, lze si tedy představit, že by i ono mohlo být oním místem se specifickou kombinací podmínek, kde lze dle výše citovaného rozsudku, č. j. 4 Azs 115/2014 – 37, zajištění cizinců vykonat.

[30] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského soudu, který zcela opomenul posoudit podmínky, do nichž byla nezletilá stěžovatelka spolu se svými rodiči umístěna a také alternativní řešení k nim, je nepřezkoumatelné. Pro tuto vadu je třeba je zrušit podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že se důvody nepřezkoumatelnosti vztahují i na rozhodnutí žalované, zrušil soud i tato rozhodnutí a věc jí vrátil k dalšímu řízení.“

Z citovaného rozsudku NSS je tak zřejmé, že v případě zrakově postižené žalobkyně a) a nezl. žalobce b) bylo zcela namístě, aby se žalovaný zabýval přiměřeností podmínek v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová a zvážil možné alternativy umístění. Takové úvahy však v rozhodnutí v rozporu s ustanovením čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení absentují.

Již tato žalobní námitka by sama o sobě byla důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Pokud jde o námitku nezákonnosti postupu podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení za situace, kdy ve vnitrostátním právu nejsou stanovena objektivní kritéria, na základě kterých by se měla posoudit otázka existence vážného nebezpečí útěku, pak i v tomto ohledu dává krajský soud žalobcům a), b) zapravdu. Otázkou aplikovatelnosti ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, se podrobně zabýval Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 1. 6. 2015, č.j. 42 A 12/2015-78, přičemž nadepsaný krajský soud považuje jeho odůvodnění za vyčerpávající, ztotožňuje se s ním a plně na něj odkazuje:

„V čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení je uvedeno, že členské státy mohou zajistit dotyčnou osobu za účelem jejího přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu, a pouze pokud je zajištění přiměřené a nelze účinně použít jiná mírnější donucovací opatření.

V čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení je pak uvedeno, že pro účely tohoto nařízení se rozumí "nebezpečím útěku" existence důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout.

V § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je uvedeno, že policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i prováděného 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.

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 zastížen, 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. Tento názor zastává i žalovaný, jak 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 ustanovení § 129 odst. 1 jednoznačně vyplývá, že v případě legálního vstupu a pobytu cizince na území České republiky by vůbec nebylo možné k jeho zajištění dle čl. 28 Dublinského nařízení přistoupit. Teprve splnění této prvotní podmínky umožňuje vůbec správnímu orgánu přistoupit k posuzování podmínek dle čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení a tedy i posuzování existence důvodů hrozby vážného nebezpečí útěku. Pokud by se nelegální vstup a pobyt mohl považovat za předmětná objektivní kritéria, znamenalo by to, že všechny osoby, u nichž by v souladu s vnitrostátní úpravou došlo k posuzování možnosti zajištění dle Dublinského nařízení, bez dalšího splňují kritérium existence vážného nebezpečí útěku. Současně by šlo o jakousi argumentaci v kruhu, neboť k aplikaci článku 28 odst. 2 Dublinského nařízení by se přistoupilo, neboť cizinec vstoupil nebo nelegálně pobýval na území České republiky, a podmínku existence nebezpečí útěku by takový cizinec splňoval, protože nelegálně vstoupil nebo pobýval na území České republiky. Takový výklad soud shledává jako ryze účelový a jako takový jej považuje za nepřipustný. Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že uvedené dvě podmínky pro zajištění cizince byly v § 129 zákona o pobytu cizinců zakotveny již před vstupem České republiky do Evropské unie a nelze tedy považovat tuto úpravu za reakci na v unijním právu zakotvenou nutnost zákonem provedené specifikace objektivních kritérií pro posouzení důvodů existence nebezpečí útěku.

S ohledem na výše uvedené nezbývá než soudu 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 žalobce 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. 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 „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.“

Krajský soud proto uzavřel, že rovněž druhý žalobní bod je důvodný ve věci klíčový, neboť § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nelze z důvodu nenaplnění ustanovení čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, za dané legislativní situace aplikovat, neboť v rozporu s čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení, nejsou vnitrostátní právní úpravou České republiky vymezena objektivní kritéria „vážného nebezpečí útěku“, 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.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 4 s.ř.s. a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je správní orgán podle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán shora vysloveným právním názorem soudu.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 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 žalobci o náhradu nákladů řízení nežádali.

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.

V Pardubicích dne 3. září 2015

JUDr. Petra Venclová, Ph.D., v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová