



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., v právní věci žalobce **Z. A. T. J.**, nar. ..., st. příslušnost Irák, t.č. zajištěn v ZZC Běla, Jezová 1501, 294 21 Bělá pod Bezdězem, zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, Kovářská 4, Praha 9, proti žalované **Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, odbor cizinecké policie, se sídlem Kounicova 24, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 7. 2015, č. j. KRPB-172576-10/ČJ-2015-060022-50A,

t a k t o:

- I. Žaloba **s e z a m í t á.**
- II. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), neboť podle jeho názoru žalovaná porušila § 3, § 68 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, čl. 8 a 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, čl. 2, 5, a 27 Směrnice 2004/38 ES, § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a čl. 28 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 (dále jen „Dublinského nařízení“) a konečně čl. 3 Úmluvy proti mučení.

II. Napadené rozhodnutí

Napadeným rozhodnutím žalovaná rozhodla o tom, že žalobce se podle ustanovení § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců zajišťuje za účelem jeho předání podle Dublinského nařízení. Doba zajištění cizince byla podle ustanovení § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na 32 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, tj. od 14. 7. 2015. V odůvodnění žalovaná uvedla, že dne 14. 7. 2015 byl žalobce kontrolován v mezinárodním rychlíku R 406 Chopin ve stanici Břeclav hlídkou Policie ČR. Na výzvu nepředložil žádný doklad, na základě něhož by byl oprávněn pobývat na území ČR. Žalovaná zjistila lustrací v informačních systémech, že v současné době žalobce nedisponuje platným vízem ani oprávněním, na základě něhož by byl oprávněn pobývat v ČR. Proto byl dne 14. 7. 2015 v 00:05 hod. zajištěn. Na základě uvedených skutečností bylo se žalobcem zahájeno řízení o povinnosti opustit území. V rámci správního řízení žalobce vypověděl, že naposledy pobýval v Turecku, odkud se rozhodl odcestovat do Švédska. Byl zadržen při přechodu srbsko-maďarské hranice, nicméně přes Rakousko se dostal do České republiky. Cestovní pas nemá, neboť ho nechal v Turecku. Tvrdil, že nežádal o azyl v žádném evropském státu, ačkoliv ze systému EURODAC žalovaná zjistila, že je veden jako žadatel o azyl v Maďarsku a v Bulharsku. Žalovaná skutkový stav vyhodnotila tak, že bylo povinností žalobce setrvat v Maďarsku či v Bulharsku do té doby, než bude rozhodnuto o jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Proto při rozhodování o zajištění žalovaná dospěla k závěru, že existuje nebezpečí útěku žalobce, neboť tento nesečkal na výsledek azylového řízení v uvedených státech a pokračoval ve své cestě do cílové země, tedy do Švédska. Žalobce svým jednáním prokázal, že nebude dobrovolně vyčkávat na území ČR do doby, než bude předán do země, která je příslušná k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Žalovaná se zabývala též otázkou, zda by postačovalo uložení zvláštního opatření za účelem vycestování ve smyslu § 123b zákona č. 326/1999 Sb., nicméně dospěla k závěru, že podmínky k aplikaci tohoto mírnějšího opatření nejsou dány, neboť žalobce nemá na území ČR hlášen pobyt, nemá zajištěno ubytování ani dostatek finančních prostředků a nežije tu žádný jeho příbuzný či známý, který by zálohu mohl složit. Žalovaná rovněž neshledala, že by v rámci rozhodování o zajištění za účelem předání bylo nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života cizince. Maďarsko i Bulharsko jsou bezpečnými zeměmi, kde jsou dodržovány právní předpisy cizineckého práva, a předání do těchto zemí je tedy uskutečnitelné. Při stanovení doby zajištění v délce trvání 32 dnů žalovaná přihlédla ke lhůtám stanoveným Dublinským nařízením. Jedná se zejména o lhůtu jednoho měsíce, v níž Ministerstvo vnitra podává žádost o převzetí cizince. Stanovená doba zajištění vychází ze součtu této lhůty, která začíná běžet ode dne nalezení shody v systému EURODAC, a lhůty, po kterou byl cizinec zajištěn podle jiného právního předpisu, konkrétně den 14. 7. 2015. V daném případě tedy lhůta k zajištění končí dne 14. 8. 2015. Žalovaná přitom odkázala na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č.j. 7 Azs 11/2015 – 32 (přístupný www.nssoud.cz).

III. Žaloba

V žalobě proti napadenému rozhodnutí podané z důvodu jeho nezákonnosti žalobce namítal následující důvody. V prvé řadě uvedl, že ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, a je proto v rozporu s čl. 5 Úmluvy a čl. 8 odst. 2 Listiny, a nelze je tak aplikovat. Podle žalobce chybí v citovaném ustanovení definice vážného nebezpečí útěku. Poukázal na dikci čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení a uvedl, že v českém zákoně chybí „objektivní kritéria“, na základě kterých by bylo možno v konkrétním případě dospět k závěru, že dotčená osoba může uprchnout. Toto ustanovení je neurčité, a

proto je za současné situace nelze aplikovat. V této souvislosti poukázal žalobce na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2015, č.j. 42 A 12/2015, v němž byly uvedené závěry o nedostatečnosti zákonné právní úpravy důvodem pro zrušení rozhodnutí žalované o zajištění cizince. Podpůrně žalobce poukázal na četnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a také komparativně na rozhodnutí německého Spolkového nejvyššího soudu (Bundesgerichtshof) ze dne 23. 7. 2014, V ZB 31/14, a rakouského Nejvyššího správního soudu vztahující se k výkladu čl. 28 Dublinského nařízení.

Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl, že žalovaná nezjistila řádně skutkový stav, neboť žalobce žije v trvalém rodinném vztahu s občankou Evropské unie, konkrétně s občankou Švédska paní L. E. H. S touto ženou přitom žalobce žil v trvalém vztahu – partnerství a má ve Švédsku postavení tzv. sammanboende (partner) na základě švédského zákona č. 376/2003. Po zajištění žalobce v ZZC Bělá-Jezová přicestovala jeho partnerka ihned do ČR, ubytovala se poblíž obce a žalobce pravidelně každý den navštěvovala v detenčním zařízení do té doby, než se dne 29. 7. 2015 musela navrátit zpět do Švédska. Tuto skutečnost žalovaná vůbec nezohlednila. Žalobce tvrdí, že tento status dává žalobci velmi podstatné záruky ve smyslu čl. 2 a 5 Směrnice 2004/38 ES. Tím bylo porušeno právo žalobce na soukromý a rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy.

Ve třetím žalobním bodě žalobce uvedl, že předání do Bulharska ani do Maďarska nelze aktuálně uskutečnit, neboť tyto státy vykazují systematické nedostatky v azylovém řízení a předání tak není možné, neboť hrozí porušení čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jakož i čl. 3 Úmluvy proti mučení. V tomto ohledu žalobce poukázal na doporučení Vysokého komisaře pro uprchlíky z ledna 2014 (transfery do Bulharska), jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, č.j. 9 Azs 29/2015. Maďarsko podle názoru žalobce nemá nyní kapacitu žadatele o azyl přijímat, neboť všechna maďarská centra jsou přeplněná kvůli významnému nárůstu příchozích během července 2015. Proto v případě přemístění žalobce do Maďarska či Bulharska hrozí porušení čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a čl. 3 Úmluvy proti mučení.

IV. Vyjádření žalované

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla k prvnímu žalobnímu bodu, že se závěry žalobce nesouhlasí. Ke zbavení osobní svobody žalovaná ve všech případech přistupuje jako ke krajnímu prostředku řešení nastalé situace, kdy není možno užít mírnější prostředek při naplnění účelu probíhajícího řízení. Právní základ pro jeho užití tvoří zákon o pobytu cizinců, správní řád a také soudní řád správní. Dublinské nařízení sice skutečně v čl. 2 stanoví požadavek objektivních kritérií, nicméně z toho nelze dojít k závěru, že se zde otevírá možnost pro příliš velkou libovůli (tzn. nedostatek kvality zákona). ESLP judikoval, že zákon umožňující zbavení osobní svobody musí být dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný (např. Mooren proti Německu ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03). ESLP řeší uvedený problém případ od případu, nikoliv obecnou definicí libovůle. Žalovaná je však toho názoru, že v posuzované věci nedošlo k žádné takové skutečnosti, která by zapříčinila nezákonnost zajištění. Žalovaná vycházela z objektivních skutečností zjištěných ve správním řízení, které jsou plně podloženy ve správním spisu, přičemž má za to, že je oprávněna použít racionální úvahu pro určení objektivních kritérií, mezi něž lze řadit např. důvod žádosti o azyl, možnost opatření ubytování, vztah k ČR a státu, kde bylo požádáno o azyl, pobyt dalších rodinných příbuzných či přátel na území ČR, anebo předchozí chování cizince. Je ovšem bezpodmínečně nutno držet se při vymezování kritérií v mezích důvodů, které je stanoven jak v zákoně, tak i v Dublinském nařízení. Žalovaná má za to, že takové rozhodnutí je pak zcela přezkoumatelné správním soudem, přičemž k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 49/2015-48. Dále žalovaná podpůrně poukázala na judikaturu Ústavního soudu týkající

se vazebních důvodů (§ 67 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů), konkrétně nálezy III. ÚS 566/03 a sp. zn. I. ÚS 1115/09. Žalovaná spatřuje jistou možnost analogie ve výkladu pojmu „vážné nebezpečí útěku“ a důvodem pro uvalení tzv. „útěkové“ vazby v trestním řízení, neboť i zde jsou kritéria pro posouzení útěku či skrývání jsou stanovena demonstrativně. Neuvedení objektivních kritérií v národním předpisu tedy nemá za následek nemožnost zajišťování cizinců z důvodu jejich předání na základě Dublinského nařízení.

Ke druhému žalobnímu bodu (nedostatečnému zohlednění rodinných vazeb na území EU) žalovaná uvedla, že pokud se žalobcem uváděná tvrzení zakládají na pravdě (zejm. deklarovaný trvalý vztah se švédskou státní příslušnicí L. M. J. S. E.-H., mohl žalobce již v minulosti využít všech zákonných prostředků k získání pobytového oprávnění, na jehož základě by pak mohl legálně vstupovat a pobývat na území členských států EU, přičemž poukázal na ustanovení § 18 písm. d) bod 7 a písm. e) zákona o pobytu cizinců. Žalobce však při pobytové kontrole nedoložil existenci jím uváděného statusu „sammanboende“, dokonce se během následného správního řízení o existenci jakéhokoliv partnerského vztahu s občanem EU nijak nezmínil. Žalované nadto nenáleží posoudit, zda žalobce má či nemá právo na přiznání statusu „sammanboende“ podle příslušné legislativy jiných členských států EU. Mezi podmínkami výkonu oprávnění podle ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců za účelem žalobcova přemístění do členské země EU není stanovena povinnost zohlednit skutečnosti týkající se existence rodinných vazeb s občany EU. Ty ale budou jistě řádně zohledněny během řízení o žalobcově přemístění podle Dublinského nařízení, a to příslušnými úřady. Z toho žalovaná dovodila, že zajištění žalobce podle § 129 zákona o pobytu cizinců není nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života.

Žalované dále nejsou známy žádné skutečnosti nasvědčující tomu, že by předávání cizinců podle Dublinského nařízení nefungovalo, k čemuž žalovaná odkázala na vyjádření Ministerstva vnitra, oddělení Dublinského střediska ze dne 30. 7. 2015 založené ve správním spisu, z něhož vyplývá, že transfery jsou pouze kapacitně omezeny a předávání do Maďarska je tedy možné.

V. Posouzení krajským soudem

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

Napadené rozhodnutí krajský soud přezkoumal v řízení podle prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Při posouzení věci vycházel ze správního spisu žalované a z podkladů doložených žalovanou k jejímu vyjádření. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**, přičemž se řídil následujícími úvahami.

1. Výklad pojmu „vážné nebezpečí útěku“

V prvním žalobním bodě žalobce zpochybnil samotnou právní úpravu zajištění cizince obsaženou v ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, a to z pohledu výkladu legálního pojmu „vážné nebezpečí útěku“. Podle § 129 odst. 1 až 3 zákona o pobytu cizinců platí, že *„[p]olicie 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. O zajištění policie neprodleně sepiše záznam obsahující údaje o totožnosti zajištěného cizince, datu, čase a místu zajištění a důvod předání nebo průvozu. Nelze-li předání cizince nebo dokončení jeho průvozu uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě do 72 hodin, policie v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.“ Citované ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců odkazuje na „přímo použitelný právní předpis Evropských společenství“, jímž se podle výslovného nenormativního odkazu v poznámce pod čarou míní Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, které však bylo nahrazeno s účinností od 1. 1. 2014 nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, 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“).

Dublinské nařízení sleduje především cíl stanovit jednotná kritéria a postupy společného evropského azylového systému, který je založen na myšlence spravedlivého určení příslušnosti jednoho členského státu k provedení řízení o udělení mezinárodní ochrany, a to se zřetelem na humanitární zásady a ochranu základních lidských práv. Vzhledem k tomu toto nařízení setrvává i na garancích limitace omezování osobní svobody žadatelů o udělení mezinárodní ochrany formou zajištění (bod 11 a 20 preambule tohoto nařízení). Standardy ochrany zavedené v evropském azylovém systému zejména směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, by tedy měly být i v režimu tohoto nařízení subsidiárně zachovány. V tomto ohledu lze poukázat zejména na čl. 8 a násl. této směrnice, která se vztahuje i na žadatele přemístěné ve smyslu nařízení Dublin III do členského státu příslušného k provedení azylového řízení. Právní rámec přemístění či převzetí žadatele o azyl tedy sice zajištění nevylučuje, ale toto zajištění má svoje pravidla respektující základní lidská práva a svobody.

Podle čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení platí, 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***. Podle definičního ustanovení čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení se "nebezpečím útěku" rozumí *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*.

Je pravdou, že ani zákon o pobytu cizinců, ani jiný vnitrostátní právní předpis českého práva neobsahuje definici objektivních kritérií pro bližší vymezení důvodů pro dovození vážného nebezpečí útěku. Citované ustanovení čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení v sobě zahrnuje blanketní normu, která předvídá bližší vymezení podmínek charakterizujících nebezpečí útěku cizince ze strany národních legislativ členských států Evropské unie. Žalobce v tomto směru dovozuje neaplikovatelnost národní právní úpravy, pokud neobsahuje tuto bližší specifikaci kritérií nebezpečí útěku. V tomto ohledu se opírá i o názor Krajského soudu v Ústí nad Labem obsažený v rozsudku ze dne 1. 6. 2015, č.j. 42 A 12/2015 - 78, podle něhož *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*.

Krajský soud se v tomto ohledu s žalobcem ztotožňuje pouze v tom směru, že zákonodárce měl implementovat do českého práva objektivní kritéria a respektovat tak (spíše

naznačenou než vyslovenou) direktivu obsaženou v čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení k přijetí příslušné vnitrostátní úpravy. Pokud tak však doposud neučinil, nelze bez dalšího dovozovat, že čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení není aplikovatelný, resp. ho nelze uplatnit ve spojení s institutem zajištění cizince za účelem jeho předání orgánům příslušného státu. Jedná se nepochybně o nezamýšlenou mezeru v zákoně odhalitelnou systematickým výkladem, která však zjevně umožňuje vyplnění prostřednictvím interpretace. Pojem „vážné nebezpečí útěku“ není pojmem úplně neurčitým (tzn. spíše relativně určitým), který by orgány výkonné moci nemohly interpretovat bez výslovné legální definice poskytnuté zákonodárcem. Přitom samozřejmě nesmí docházet k libovůli, která by znamenala nezákonnost kvalifikace skutkového stavu pod takovýto legální pojem. Kromě toho, z judikatury Soudního dvora EU i doktríny vyplývá, že legální pojmy zavedené prameny práva EU jsou v zásadě autonomní povahy. Jestliže v tomto případě je pojem „vážné nebezpečí útěku“ ve svých pojmových znacích otevřený své konkretizaci národní legislativou, je třeba vykládat tuto otevřenost tím způsobem, že pro účely Dublinského nařízení je třeba vycházet z chápání kritérií pro naplnění pojmu nebezpečí útěku tak, jak je chápou ve svých vnitrostátních právních rádech orgány veřejné moci jednotlivých členských států. V tomto ohledu se ovšem nemusí jednat pouze o právní předpisy ve formálním slova smyslu, ale v případě absence explicitních legálních definic též o významy ukotvené rozhodovací praxí coby zákonem v materiálním slova smyslu. K úloze rozhodovací praxe při dotváření práva se mnohokrát vyslovil i Ústavní soud, k čemuž lze poukázat kupř. na nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97, či nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, a zejména též nález ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, přístupné na <http://nalus.usoud.cz>).

Krajský soud je přesvědčen o tom, že ustálenou rozhodovací praxí dotvářející právní úpravu zajištění cizince pro účely jeho předání ve smyslu Dublinského nařízení představuje především správní praxe zavedená za účinnosti této právní úpravy, která byla korigována a ve většině případů potvrzována správními soudy včetně Nejvyššího správního soudu. Kromě celé řady rozhodnutí zdejšího soudu lze poukázat kupř. i na rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 6. 1. 2015, č.j. 42 A 26/2014-21, v němž Krajský soud v Ústí nad Labem – na rozdíl od svého nynějšího právního názoru – zaujal ve stejném složení soudu stanovisko, že *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 (dále jen "Dublinské nařízení") ve svém článku 28 odst. 2 zakotvuje jako podmínku možnosti zajištění cizince mimo jiné skutečnost, že existuje vážné nebezpečí útěku osoby, která má být zajištěna. Vzhledem k aplikační přednosti Dublinského nařízení před vnitrostátní úpravou se musí s otázkou existence vážného nebezpečí útěku zajišťované osoby správní orgán vždy řádně vypořádat, a to bez ohledu na skutečnost, že úprava obsažená v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, takovou povinnost správnímu orgánu neukládá.* Je zjevné, že dřívější rozhodovací praxe správních soudů poměrně konstantně vycházela z názoru, že pojem „vážné nebezpečí útěku“ je žalovaná povinnost velmi podrobně interpretovat pro účely aplikace institutu zajištění cizince, aby její rozhodnutí bylo přezkoumatelné a obstálo ve světle principu ochrany jednotlivce proti libovůli ze strany veřejné moci. Zároveň není pravdou, že by dřívější rozhodovací praxe nebyla konfrontována s touto právní námitkou, nicméně jí konzistentně nepopřávala sluchu. Pokud by bývalo panovalo v dosavadní aplikační praxi přesvědčení o neaplikovatelnosti pojmu „vážné nebezpečí útěku“, nebylo by možno logicky konzistentně požadovat po správním orgánu, aby tento pojem přezkoumatelně vyložil pro účely jeho aplikace. Z toho plyne, že dosavadní praxe – formující zákon v materiálním slova smyslu – uznávala, že pojem „vážné nebezpečí útěku“ má svůj zákonný a ústavně-konformní význam, který je způsobilý kvalifikace.

Obdobně ani Nejvyšší správní soud neshledal ve své dosavadní rozhodovací činnosti týkající se Dublinského nařízení, že by pro zajištění cizince za účelem předání podle Dublinského nařízení nebyly naplněny podmínky v českém právním řádu. Naopak, ve svém

nedávném rozsudku ze dne 10. 6. 2015, č.j. 2 Azs 49/2015 – 48 (v němž potvrdil zamítavý rozsudek zdejšího soudu ve věci zajištění rodiny státních příslušníků Kosova), se plně ztotožnil s interpretací pojmu „vážné nebezpečí útěku“ v čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení, kterou zaujala žalovaná a zdejší soud, a výslovně uvedl: *„ Jelikož stěžovatelé měli setrvat na území Maďarska do rozhodnutí o jejich žádosti o mezinárodní ochranu, avšak tuto svou povinnost porušili a vydali se, dle vlastních slov, do Německa, aby zde podali novou žádost, lze rozumně očekávat, že naskytne-li se jim faktická možnost pokračovat v této cestě, opětovně nevyčkají svého předání do příslušného členského státu a pokusí se docílit své původní destinace. Již v minulosti přitom prokázali, že neváhají vědomě porušovat právní předpisy států, jejichž státní hranice nelegálně překračují. V protokolech o výsledku účastníka správního řízení navíc stěžovatelé a) a b) shodně uvedli, že chtějí (bezsporu i s nezletilými stěžovateli) pokračovat ve své cestě do Německa. Žalovaná proto neporušila čl. 28 bod 2. Dublinského nařízení, když stěžovatele a) a b) zajistila. Zvažovala především individuální okolnosti situace stěžovatelů, pročez nelze hovořit o automatické povaze rozhodnutí o zajištění.“* I z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá implicitní uznání výkladem dovozených kritérií „vážného nebezpečí útěku“, která musí být splněna, aby bylo možno za splnění ostatních podmínek Dublinského nařízení a která lze demonstrativně vypočíst takto: 1) úmysl pokračovat dále v cestě do Evropské unie, 2) nevyčkání do předání orgánům příslušného členského státu, 3) porušování právních předpisů členských států. Jelikož doposud nedošlo ke změně právní úpravy a krajskému soudu není známo, že by Nejvyšší správní soud změnil svůj právní názor na interpretaci právní úpravy zajištění cizince za účelem předání podle Dublinského nařízení, považuje uvedený výklad pro své nynější rozhodnutí v předmětné věci za směrodatný a judikatorně závazný. V tomto směru má pro krajský soud tento výklad přednost před komparativním výkladem pomocí odkazovaných rozsudků zahraničních národních správních soudů, který krajskému soudu předestřel žalobce a jejichž obsah a právní závěry krajský soud nikterak nezpochybňuje.

Z uvedených východisek tedy krajský soud hodnotil i posuzovanou věc, přičemž se opíral o princip rovnosti adresátů rozhodovací činnosti soudů a princip legitimního očekávání. Krajský soud má za to, že v posuzované věci byly podmínky pro zajištění žalobce zcela naplněny, neboť tento svým dosavadním jednáním zavedl dostatečné důvody k tomu, aby byl podezříván z toho, že by v případě ponechání na svobodě pokračoval v cestě do Švédska, což výslovně uvedl v protokolu ze dne 14. 7. 2015. Kromě toho i ve správním řízení sdělil žalované nepravdivé informace o tom, že nepodal v EU žádost o udělení mezinárodní ochrany, ačkoliv žalovaná ze systému EURODAC jednoznačně dle otisků prstů zjistila, že si podal žádost o azyl v Maďarsku a v Bulharsku. Je zřejmé, že v těchto zemích nesetřval až do vyřízení své žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a cestoval dále. Zjevně by tedy nepostačovalo žádné mírnější opatření než omezení žalobce na jeho osobní svobodě. Žalovaná svůj závěr přezkoumatelně a přesvědčivě zdůvodnila, přičemž krajský soud se s ním ztotožnil a shodně s ní shledal, že kritéria vážného nebezpečí útěku byla v jeho případě naplněna.

Krajský soud tedy stran první žalobní námitky shrnuje, že zastává názor odlišný od názoru zastávaného Krajským soudem v Ústí nad Labem odkazovaný žalobcem, a to, že při nedostatku explicitní vnitrostátní legální definice pojmu „vážné nebezpečí útěku“ je možno aplikovat ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pro zajištění cizince za účelem předání podle Dublinského nařízení. Evropská unie formulací čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení umožnila, aby se podmínky pro zajišťování cizinců za účelem jejich předání podle Dublinského nařízení různily v návaznosti na „objektivní kritéria“ stanovená národními právními předpisy. Jednotčím momentem pro jejich aplikaci však musí být vždy soulad těchto kritérií s deklarovanými účely a zásadami Dublinského nařízení a primárního práva EU, jakož i mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách, jimiž jsou členské státy

EU vázány. Naplnění blanketní části definičního ustanovení čl. 2 písm. n) Dublinského nařízení vnitrostátní právní úpravou proto nepovažuje krajský soud za *conditio sine qua non* aplikace čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení. Přímá aplikovatelnost citovaného nařízení a kontextuální výklad jeho relevantních ustanovení podle přesvědčení krajského soudu mají mít přednost před striktním výkladem čl. 2 písm. n) citovaného nařízení, který vede k závěru o jeho nepoužitelnosti ve vazbě na českou právní úpravu zajištění cizince za účelem jeho předání. Svůj výklad krajský soud považuje za správný i proto, že v případě akceptace opačného výkladu by nemožnost aplikace institutu zajištění vedla k praktické rezignaci na cíle Dublinského nařízení a v podstatě uvolnění cesty zajištěným cizincům dále do Schengenského prostoru až do jejich cílových destinací. Opačný výklad je rovněž v rozporu s několika metodologickými zásadami právní interpretace, a to konkrétně se zásadou nevytváření redundantních ustanovení cestou interpretace a zásadou nevytváření mezer v zákoně (viz k tomu Wintr, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 206 a násl.). Takový závěr je zároveň v příkrém rozporu s principy solidarity a správy jednotného evropského vnitřního prostoru bez hranic, který by vedl k ještě vyššímu zatížení orgánů těch členských států EU, které jsou hlavními cílovými destinacemi uprchlíků (Německo, Švédsko, Spojené království). Žalobcem předestřený argument libovůlí nepovažuje krajský soud za takový důvod, který by mohl způsobit obecnou neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 Dublinského nařízení. K eliminaci možné libovůle při interpretaci předmětné právní úpravy v kontextu jedinečných skutkových okolností každé konkrétní věci slouží právě přezkum rozhodnutí o zajištění cizince v režimu správního soudnictví.

V této souvislosti krajský soud poukazuje na skutečnost, že zákonodárce již podniká kroky k odstranění výkladových potíží s pojmem „vážné nebezpečí útěku“, neboť v legislativním procesu se nachází návrh novelizace zákona o pobytu cizinců (viz sněmovní tisk č. 463 /0, přístupný na www.psp.cz), který obsahuje i nově navrhované znění ustanovení § 129 odst. 4 tohoto zákona, v němž je navrhováno následující vymezení „objektivních kritérií“ vážného nebezpečí útěku: *„Policie rozhodne o zajištění cizince za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, pouze pokud existuje vážné nebezpečí útěku. Za vážné nebezpečí útěku se zejména považuje, pokud cizinec pobýval na území neoprávněně, vyhnul se již dříve předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. Za vážné nebezpečí útěku se dále považuje, pokud cizinec, který bude předán do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie přímo nesousedícího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu cestovat a nemůže uvést adresu místa pobytu na území.“* Krajský soud k tomu poznamenává, že tato definiční aktivita zákonodárce je vítaná, neboť o výklad a aplikovatelnost pojmu „vážné nebezpečí útěku“ vznikly v aktuální judikatuře rozpory, nicméně podle názoru krajského soudu na eventuelní novelizaci lze nahlížet jako na korektivní novelu, která v zásadě potvrzuje stávající porozumění tomuto pojmu v rozhodovací praxi, nikoliv na změnu právního stavu v tom smyslu, že s účinností eventuálně přijaté novely může být *lege artis* institut zajištění cizince pro účely předání teprve pro futuro aplikován.

2. Rodinné vazby žalobce ke švédské občance L. E.-H.

Ke druhému žalobnímu bodu krajský soud uvádí, že žalobce sice tvrdil, že požívá ve Švédském království statusu partnera (*sammanboende*) ve vztahu ke své přítelkyni švédské občance L. M. J. S. E.-H, nicméně své tvrzení nijak nedoložil. Odkazy na internetové stránky s informacemi o švédských pravidlech pro vyřízení pobytového víza pro tyto osoby nejsou

důkazem o tom, že žalobce tohoto statusu skutečně požívá. Podle čl. 2 bodu 2. směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států platí, že rodinným příslušníkem se pro účely této směrnice rozumí *partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu*. Podle čl. 6 odst. 1 a 2 mají rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a doprovázejí či následují občana EU, a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu, právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Ve smyslu čl. 9 odst. 1 této směrnice mají tito rodinní příslušníci právo na vydání tzv. pobytové karty, pokud jejich plánovaná doba pobytu v Evropské unii přesáhne tři měsíce.

Krajský soud z toho usuzuje, že pokud jsou žalobcem uváděné informace pravdivé, pak měl nepochybně právem Evropské unie (potažmo vnitrostátním právem Švédského království) aprobovanou možnost požádat cestou švédského velvyslanectví v Bagdadu o vydání pobytové karty, která by mu umožňovala se pohybovat legálně v Schengenském prostoru po dobu delší než tři měsíce. Pokud by žalobce splnil podmínky citovaného čl. 6 Směrnice a měl cestovní pas a doprovázel svou přítelkyni, mohl by cestovat v Evropské unii bez jakýchkoliv formalit. Místo toho však žalobce zvolil cestu ilegálního příchodu do Evropské unie, čímž zavalil orgánům veřejné moci členských států důvody pro zacházení jako s ilegálním imigrantem. Žalovaná také doložila sdělení Policejního prezidia, Kanceláře policejního prezidenta, odboru mezinárodní policejní spolupráce ze dne 31. 7. 2015, z něhož k osobě L. E.-H. vyplývá, že má dvě děti žijící ve Švédsku, avšak informace o jiných příbuzných nemá švédská policie k dispozici. Krajský soud se ztotožňuje se žalovanou, že nebylo jejím úkolem prokazovat, zda skutečně žalobci svědčí status partnera založený švédskou právní úpravou, nýbrž naopak bylo povinností žalobce, aby žalované osvědčil, že požívá jednu z forem povolení k pobytu pro rodinné příslušníky občanů členských států Evropské unie. Takový závěr nelze dovodit pouze z toho, že se žalobce se jmenovanou občankou Švédska prokazatelně zná a byl jí navštíven v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (o čemž vypovídá i sdělení Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová ze dne 30. 7. 2015). Jelikož žalobce u sebe navíc neměl cestovní pas ani pobytovou kartu, nemohly nastoupit podmínky pro uznání jeho práva pobytu na území členských států pro jakoukoliv formu pobytu upravenou citovanou směrnicí.

3. Uskutečňování transferů do Maďarska a Bulharska

K poslednímu žalobnímu bodu, v němž žalobce uvádí, že předání do Bulharska ani do Maďarska nelze aktuálně uskutečnit, neboť tyto státy vykazují systematické nedostatky v azylovém řízení a předání tak není možné, krajský soud uvádí, že toto tvrzení je zjevně zavádějící. Je sice pravdou, že krajskému soudu je z úřední činnosti známo, že transfery cizinců do Maďarska neprobíhají úplně standardně a plynule, resp. počty předávaných cizinců jsou mnohem nižší, a to v důsledku přetíženosti maďarského azylového systému a uprchlických zařízení, nicméně to neznamena, že by již nebylo vůbec možno realizovat předání cizince do rukou maďarských orgánů.

Žalovaná doložila ke svému vyjádření k žalobě sdělení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, oddělení Dublinského střediska ze dne 30. 7. 2015, z něhož vyplývá, že transfery do Maďarska fungují i nadále. Krajský soud k tomu dále poznamenává, že ze samotného přeplnění některých uprchlických zařízení v Maďarsku nelze dovodit ani porušení zákazu mučení, ani nelidské či ponižující zacházení. Konec konců, bylo žalobcovým

svobodným rozhodnutím, když požádal o udělení mezinárodní ochrany v Maďarsku. Pohled na věc by samozřejmě měnilo, pokud by bylo (statisticky či jinak) prokázáno, že předávání do Maďarska již vůbec nefunguje v souladu s pravidly a lhůtami obsaženými v Dublinském nařízení, příp. že funguje velmi omezeně a ve výsledku naprosto nedostatečně. Pro tento závěr však krajský soud neshledal dostatečnou oporu ani ve správním spisu, ani ze svých dosavadních poznatků z úřední činnosti.

Závěrem, však považuje krajský soud za nutné poznamenat, že je třeba mít neustále na paměti smysl rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání, kterým je primárně vytvoření podmínek pro to, aby mohlo být jeho předání úspěšně realizováno a nebylo předem zmařeno útekem dotčeného cizince. Ovšem v situaci, kdy bude zřejmé nebo nanejvýš pravděpodobné, že tento zákonný účel omezení osobní svobody nebude možné uskutečnit, tj. že cizince se nebude (pravděpodobně) možné předat, pak nemá smysl takového cizince zajišťovat a omezovat jeho osobní svobodu, aby byl posléze – po uplynutí příslušných omezujících lhůt – opět propuštěn na svobodu. Ostatně takto se k problematice zajištění cizince obecně staví i sjednocená judikatura Nejvyššího správního soudu – viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS, z něhož plyne, že o zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.

VI. Závěr a náhrada nákladů řízení

Závěrem svého právního posouzení krajský soud podotýká, že zajištění žalobce je limitováno ve smyslu ustanovení čl. 28 odst. 3 (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č.j. 7 Azs 11/2015 – 32, přístupný na www.nssoud.cz), takže i v případě, pokud by obavy žalobce byly naplněny a nebylo ho možno ve lhůtě stanovené žalovanou pro zajištění, ani v dalších šesti týdnech od podání žádosti o převzetí předat do Maďarska, musí být ze zajištění propuštěn, neboť nikdo nesmí být zajištěn jen proto, že v jeho případě probíhá řízení podle Dublinského nařízení (čl. 28 odst. 1 citovaného nařízení). Osobní svoboda žalobce je tedy omezena pouze dočasně a žalobce má praktickou jistotu v tom, kdy nejpozději jeho zajištění skončí. Doba zajištění byla žalovanou stanovena na základě uvedených východisek při aplikaci citované judikatury, a proto krajský soud neshledal ani v tomto bodě žádnou nezákonnost.

Krajský soud tedy shrnuje, že zajištění žalobce podle ust. § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců za účelem jejich předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 je v souladu se zákonem. Po posouzení všech žalobních námitek jako nedůvodných soud žalobu ve smyslu ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1, 2 s.ř.s., když úspěšné žalované nevznikly náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročež nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. 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 Brně dne 11. srpna 2015

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D.
samosoudce