



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Dalilou Marečkovou v právní věci žalobkyně: **F. O.**, nar. x, státní příslušnost x, t. č. v zařízení ZZC Bělá Jezová, 294 21 Bělá pod Bezdězem, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje**, se sídlem Křižíkova 8, 186 31 Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2015, č. j. KRPS-197664-43/ČJ-2015-010022,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2015, č. j. KRPS-197664-43/ČJ-2015-010022, **se z r u š u j e** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2015, č. j. KRPS-197664-43/ČJ-2015-010022, kterým bylo rozhodnuto, že se žalobkyně zajišťuje za účelem předání podle právního předpisu Evropského společenství s tím, že doba zajištění byla stanovena na 30 dnů ode dne doručení napadeného rozhodnutí.

Žalobkyně se domnívá, že při jejím zajištění bylo porušeno ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 28 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“) a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv.

Žalobkyně trvá na tom, že ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, na základě kterého byla zajištěna, nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahuje definici „vážného nebezpečí útěku“ a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce, poukázala na to, že obdobný deficit právní úpravy vedl v Německu k upuštění od zajišťování žadatelů, na něž se vztahuje Dublinské nařízení.

Žalobkyně rovněž uvedla, že vzhledem k jejímu pokročilému těhotenství je zajištění nepřiměřené a dodala, že vzhledem k jejímu stavu není její předání do Itálie možné. Rovněž poukázala na to, že žalovaný nezkoumal, zda ji Itálie je schopna zajistit potřebnou zdravotní péči.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí, a to v plném rozsahu. Uvedl, že vzhledem ke zdravotnímu stavu žalobkyně je pro ni zajištění výhodou již s ohledem na dostupnost potřebné péče. Dále uvedl, že v případě žalobkyně je obava z útěku odůvodněna tím, že jmenovaná setrvala uváděla, že cílem její cesty je Německo, a že nerespektovala pokyny orgánů Itálie, když nesetřvala na jeho území.

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

První námitka žalobkyně směřovala do toho, že nemohla být zajištěn postupem dle § 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.

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 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.

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 nejbližší právní úpravě v České republice (i vzhledem k historickému vývoji), je pojem „riziko útěku“ definován v § 88 odst. 2 zák. č. 404/2011 Z. z., o pobytu cizinců. 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 ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců. V tomto ustanovení však dle soudu žádná taková objektivní kritéria zakotvena nejsou a žalovaný to ostatně ani netvrdí, když svou argumentaci omezil toliko na to, z čeho dovozuje, že by žalobkyně mohla utéci a k otázce, zda jsou kritéria pro posouzení nebezpečí útěku právně řádně zakotvena, se nevyjádřil.

Soud zdůrazňuje, že formulaci *„police 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

Dublinkého 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 soudu než konstatovat, že v důsledku neexistence zákonem stanovených objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince je úprava obsažená v čl. 28 Dublinkého nařízení v České republice neaplikovatelná. K obdobnému závěru s poukazem na neexistenci vnitrostátní úpravy objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince dospěl i německý Spolkový soudní dvůr ve svém rozhodnutí ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. V ZB 31/14, a rakouský Správní soudní dvůr v rozhodnutí ze dne 19. 2. 2015, č. j. Ro 2014/21/0075-5.

Ve skutečnosti, že žalovaný omezil osobní svobodu žalobkyně zajištěním na základě rozhodnutí vydaného dle právních předpisů, které byly shledány jako neaplikovatelné, spatřuje soud nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. 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 Dublinkého 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 Dublinkého 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“ Dublinkého 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 Dublinkého nařízení v České republice neaplikovatelný.

Vzhledem výše uvedenému závěru se již soud nezabýval argumentací žalobkyně spojenou s jejím těhotenstvím, jelikož nelze-li za současné právní úpravy zajistit podle ust. § 129 zákona o pobytu cizinců nikoho, není již účelné zabývat se specifickými poměry žalobkyně.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V dalším

řízení bude pak správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který byl vysloven v tomto zrušujícím rozsudku.

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

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze dne 25. června 2015

JUDr. Dalila Marečková, v. r.
samosoudkyně

Rozsudek byl vyhlášen dne 25. 6. 2015 [§ 49 odst. 11 a § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní].

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková