

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobců: **a) S. A. CH., b) nezl. A. A. CH., c) nezl. A. A. CH.**, zastoupeni opatrovníkem Mgr. Štěpánem Řiháčkem, advokátem se sídlem Pionýrská 249/15, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje**, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 5. 2015, čj. KRPÚ-104713-16/ČJ-2015-04002, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 6. 2015, čj. 42 A 12/2015 – 78,

t a k t o :

- I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá následující předběžná otázka:
Má samotná skutečnost, že zákon nevymezil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince [čl. 2 písm. n) nařízení č. 604/2013 (Úř.věst. L 180, 29.6.2013, s. 31)], za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 odst. 2 téhož nařízení?
- II. Řízení se přerušuje.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) rozhodnutím ze dne 8. 5. 2015 zajistila na 30 dní žalobce za účelem jejich předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 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, Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31–59 (dále jen „nařízení Dublin III“).

[2] Žalobci jsou občany Iráku. Hlídka Policie České republiky je kontrolovala dne 7. 5. 2015 na čerpací stanici AGIP na dálnici D8 v České republice. Žalobci nepředložili žádný doklad prokazující jejich totožnost. Stěžovatelka vedla se žalobci správní řízení. Při pohovoru žalobci uvedli, že jsou kurdské národnosti. Jejich vesnici obsadil Islámský stát, který vraždí všechny Kurdy. Žalobci odcestovali nejprve do Turecka, přes Istanbul se

dostali střídavě autem, pěšky a lodí do Řecka. Odtud pokračovali v nákladním automobilu. Policií byli zadrženi na území Maďarska. Na služebně maďarské policie jim byly sejmuty otisky; žalobce a) podepsal nějaké dokumenty. Den poté byli žalobci dovezeni na vlakové nádraží s tím, že se mají dostavit do uprchlického tábora. Za tímto účelem jim maďarská policie předala jízdenky a mapku. V táboře strávili asi dva dny, pak spolu s dalšími krajany zaplatili převaděčům, aby je dopravili do Německa, kde žalobci mají dle svých tvrzení nějaké příbuzné a kde by chtěli zůstat.

[3] Stěžovatelka z databáze Eurodac zjistila, že žalobci jsou žadateli o azyl na území Maďarska. Žalobci nedisponovali žádným pobytovým titulem ani cestovním dokladem. Neměli peníze k zajištění vlastního ubytování do doby vyřízení předání dle nařízení Dublin III. Neměli ani nikoho, kdo by jim v České republice vypomohl. Protože nebylo možno použít mírnější opatření, byl podle stěžovatelky dán důvod pro jejich zajištění dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) ve spojení s čl. 28 nařízení Dublin III za účelem jejich předání do Maďarska, které je příslušné k posouzení žádosti o azyl. Stěžovatelka dále zvažovala, zda je splněna i podmínka vážného nebezpečí útěku tak, jak ji upravuje čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Žalobci nedodrželi podmínky stanovené v řízení o žádosti o azyl v Maďarsku. Nesetřvali v přijímacím středisku do doby, než o jejich žádosti bude rozhodnuto. Byli si vědomi toho, že jejich další pohyb na území Evropské unie je nelegální. Uvedli též, že mají v úmyslu dále cestovat do Německa. Na základě uvedeného měla stěžovatelka za to, že u žalobců hrozí vážné nebezpečí útěku.

[4] Žalobci napadli stěžovatelčino rozhodnutí o zajištění žalobou. Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí zrušil. K tomu uvedl následující. Podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III lze osobu zajistit pouze, existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu. Objektivní kritéria pro posouzení, zda u zajišťované osoby hrozí vážné nebezpečí útěku, musí být dle čl. 2 písm. n) téhož nařízení stanovena zákonem, což podle krajského soudu vyplývá i z komparace různých jazykových znění nařízení Dublin III. Český zákon o pobytu cizinců ani jiný předpis však neobsahuje objektivní kritéria pro posuzování nebezpečí útěku. Ustanovení čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III je proto v České republice dle krajského soudu neaplikovatelné. Krajský soud se v tomto ztotožnil s rozhodnutím německého Spolkového soudního dvora ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. V ZB 31/14, a rozhodnutím rakouského Správního soudního dvora ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. Ro 2014/21/0075 – 5, podle nichž absence zákonem vymezených objektivních kritérií, na jejichž základě lze v každém konkrétním případě posoudit vážné nebezpečí útěku, způsobuje neaplikovatelnost zajištění dle čl. 28 nařízení Dublin III.

[5] Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností. V ní namítá, že definice nebezpečí útěku je obsažena v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. Z této definice přitom vycházela při rozhodování o zajištění žalobců. Nesouhlasila s krajským soudem, že se český zákonodárce stejně jako v případě Německa spolehl na přímou aplikovatelnost čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Uvedené nařízení je dle stěžovatelky v tomto kontextu nutno považovat spíše za směrnici, která však neposkytuje žádnou transpoziční lhůtu. Příslušná novela zákona o pobytu cizinců je nadto již v legislativním procesu. Absence zákonem vymezených objektivních kritérií pro posouzení existence vážného nebezpečí útěku není podle stěžovatelky natolik zásadní vadou, aby způsobila neaplikovatelnost čl.

pokračování

28 nařízení Dublin III. Vycházet lze ze závěrů Evropské komise k definici pojmu „*riziko skrytí se*“ obsažené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Samotné zákonné vymezení objektivních kritérií pro posouzení existence vážného nebezpečí útěku však nestačí, neboť dle stěžovatelky je nutno ke každému případu přistupovat individuálně. Stěžovatelka považuje za dostatečné, jsou-li splněny podmínky dle čl. 28 nařízení Dublin III, tedy že 1) existuje vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu, 2) zajištění je přiměřené a 3) nelze účinně použít jiná mírnější donucovací opatření. V případě přijetí opačného názoru vyjádřila stěžovatelka obavu, že bude zcela znemožněno zajištění cizinců za účelem jejich předání dle nařízení Dublin III.

[6] V posuzovaném případě je tedy spornou otázkou aplikovatelnosti zajištění dle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III při absenci zákonem vymezených objektivních kritérií pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince.

II. Relevantní právní úprava Unie a vnitrostátní právní úprava

[7] Stěžovatelka zajistila žalobce na základě ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož *[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.*

[8] Přímo použitelným předpisem dle citovaného ustanovení je zde nařízení Dublin III, jehož čl. 28 odst. 2 stanoví, že *[č]lenské 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.* Jednou z důležitých podmínek pro zajištění dle citovaného ustanovení je, že u zajišťované osoby existuje vážné nebezpečí útěku.

[9] Nebezpečím útěku se dle čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III 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.*

[10] K výkladu pojmu vážné nebezpečí útěku již existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu.

[11] Z rozsudku ze dne 10. 6. 2015, čj. 2 Azs 49/2015 – 50, plyne, že mezi objektivní kritéria, na jejichž základě lze provést zajištění osob ve smyslu § 129 zákona o pobytu cizinců, patří i předchozí porušování právních předpisů členského státu společně s porušováním právních předpisů Evropské unie samotné (cizinci konkrétně porušili povinnost zůstat na území Maďarska a vyčkat rozhodnutí o azylu, předtím nelegálně vstoupili nejen do ČR, ale též do Maďarska). V jiném rozsudku byla jako další kritéria

uvedena: vstup cizince do schengenského prostoru bez pobytového oprávnění společně s jeho vnitřně rozpornými výpověďmi o vstupu do České republiky a jeho celkovou nehodnověností (rozsudek ze dne 4. 12. 2014, čj. 9 Azs 199/2014 – 49, bod 17). Obdobně lze zmínit usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010 – 153, bod 17, podle něhož jedním z kritérií nebezpečí útěku je neoprávněný vstup nebo pobyt cizince na území České republiky (srov. též rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2015, čj. 1 Azs 39/2015 – 56). Jiným důvodem může být nezjištěná identita cizince, který nemá žádné doklady (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2014, čj. 2 Azs 57/2014 – 30).

[12] V neposlední řadě je nutno zmínit, že v legislativním procesu je nyní v České republice novela zákona o pobytu cizinců, která by měla výslovně zakotvit objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince v zákoně. Podle textu, který nicméně může být ještě po projednání v Parlamentu změněn, se do § 129 zákona o pobytu cizinců navrhuje vložit toto ustanovení: *„(4) 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“* (viz tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 463/0). Jde tedy v podstatě o převzetí dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, aniž by se na stávajícím právním stavu cokoli měnilo.

III. Rozbor předkládané předběžné otázky

[13] Nejvyšší správní soud při svém rozhodování musel zvážit, zda je pro možnost zajištění dle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III nezbytné vymezení objektivních kritérií pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince v zákoně. Podle krajského soudu, jehož právní závěr je napaden kasační stížností, nařízení Dublin III v čl. 2 písm. n) jednoznačně vyžaduje zakotvení objektivních kritérií pro určení vážného nebezpečí útěku ve formálním právu. Bez tohoto zakotvení nelze dle krajského soudu cizince zajistit, jakkoliv v daném případě nelze o existenci vážného nebezpečí útěku pochybovat.

[14] Při výkladu pojmu *„objektivní kritéria vymezená právními předpisy“* nevychází Nejvyšší správní soud pouze z českého znění nařízení Dublin III, nýbrž, stejně jako učinil krajský soud, porovnává jednotlivá jazyková znění čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. Oficiální české znění hovoří o *„objektivních kritériích vymezených právními předpisy“*, což není zcela jednoznačný pojem, respektive je možno spekulovat, zda v kontextu příslušné úpravy pod něj lze zahrnout pouze zákony přijaté parlamentem, nebo i judikaturu nejvyšších soudů či správní praxi. Slovenské znění je ještě obecnější, hovoří totiž o *„objektívnych kritériách vymedzených právom“*, nikoliv tedy zákonem nebo právními předpisy. Zde se široká koncepce nabízí naprosto jednoznačně. Stejně široká je i formulace

pokračování

anglická (*objective criteria defined by law*), a polská (*na obiektywnych, prawnie określonych kryteriach*). Velká Británie jasně deklaruje, že požadavek čl. 2 písm. n) je splněn jeho zakotvením v ustálené judikatuře britských soudů.¹

[15] Německé znění nařízení Dublin III (*objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien*) je v tomto směru užší, a zjevně je jím zamýšlen pouze na právní předpis ve formě zákona. K obdobnému závěru ostatně dospěl i německý Spolkový soudní dvůr v rozhodnutí ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. V ZB 31/14, kde konstatoval, že podle čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III musí být objektivní kritéria odůvodňující nebezpečí útěku stanovena zákonem. Na základě toho rozhodl, že bez příslušné zákonné úpravy nelze bez zákonem stanovených objektivních kritérií vyhodnotit nebezpečí útěku cizince a aplikovat zajištění dle čl. 28 tohoto nařízení. Zcela shodně posoudil tuto otázku i rakouský Správní soudní dvůr (rozhodnutí ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. Ro 2014/21/0075 – 5), vycházející samozřejmě rovněž primárně z německé verze. Vedle německého znění je jasné i znění bulharské, hovořící o zákonu (*закон*), případně znění španělské (*por ley*).

[16] Ovšem ani termín „zákon“ nemusí mít v evropském měřítku jednoznačný význam. Kupříkladu znění francouzské (*critères objectifs définis par la loi*) rovněž předpokládá úpravu ve formě zákona, nicméně je třeba poukázat na to, že kupříkladu judikatura Evropského soudu pro lidská práva dnes již konstantně vykládá sousloví *par la loi* v širším smyslu. „Zákon“ tak podle Evropského soudu zahrnuje též judikaturu a správní praxi. Podle Evropského soudu *by bylo chybou zveličovat rozdíly mezi zeměmi common law a kontinentálními státy... Soudcovské právo tradičně hraje mimořádně důležitou roli v kontinentálních zemích, a to v takové míře, že celá právní odvětví jsou nezřídka výtvozem rozhodnutí soudů... Pokud by bylo soudcovské právo na kontinentu přehlíženo, tento Soud by podkopal základy právního systému kontinentálního státu stejně tak, jako by v rozhodnutí Sunday Times ze dne 26. dubna 1979 byly "vyvráceny samotné kořeny" právního systému Spojeného království, pokud by bylo common law vyloučeno z pojmu "zákon." Ve sféře regulované psaným právem je "zákon" účinný právní předpis v podobě, jak jej soudy interpretovaly, a to popřípadě i ve světle společenského vývoje, pokud to bylo nezbytné. (Kruslin proti Francii, 24. 4. 1990, č. 11801/85, § 29).*

[17] Shodně rozhoduje Evropský soud pro lidská práva k čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o lidských právech. Podle Evropského soudu je omezení osobní svobody člověka (tj. i zajištění) možné pouze na základě dostatečně srozumitelného, předvídatelného a dostupného práva. Podstatná přitom není forma, v níž jsou normy specifikující možnost zadržení obsaženy, ale právě splnění podmínky srozumitelnosti, předvídatelnosti a dostupnosti daného pravidla. Evropský soud běžně připouští, že takovéto normy jsou obsaženy nikoliv jen v zákoně ve formálním slova smyslu, ale též v judikatuře a správní praxi (srov. např. *Mooren proti Německu*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03, § 76, § 90-97).

¹ Viz *Ad-Hoc Query on detention in Dublin III cases (Regulation EU No 604/2013)*, dostupné na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/590_emn_ahq_on_detention_in_dublin_cases_en.pdf

[18] Je nutno zdůraznit, že dosavadní praxe stěžovatelky v případě zajišťování cizinců za účelem jejich předání dle čl. 28 nařízení Dublin III byla předvídatelná, nevykazovala prvky svévole, měla oporu v zákoně vyloženém ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka považovala nebezpečí útěku za běžný neurčitý právní pojem, který na základě svého uvážení v každém jednotlivém případě interpretovala ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem. Toto uvážení stěžovatelky, resp. kritéria v něm obsažená, přitom ve své podstatě odpovídalo judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. k tomu bod [11] shora). Způsob hodnocení existence nebezpečí útěku byl ustálený, při výkladu tohoto pojmu se neprojevovala dle poznatků Nejvyššího správního soudu z rozhodovací činnosti libovůle správního orgánu.

[19] Rovněž v projednávané věci byla podmínka existence vážného nebezpečí útěku pečlivě vyhodnocena. Stěžovatelka hodnotila, že u žalobců je přítomno vážné nebezpečí útěku, neboť již dříve nerespektovali daná pravidla, z Maďarska vycestovali před skončením řízení o jejich mezinárodní ochraně a nadto bylo z jejich vyjádření zřejmé, že v ČR zůstat nehodlají a chtějí odcestovat dále do Německa. V tomto smyslu bylo v projednávané věci vážné nebezpečí útěku u žalobců seriózně hodnoceno a osvědčeno. Ostatně žalobci ihned po zrušení rozhodnutí o zajištění krajským soudem z České republiky vycestovali neznámo kam, a pro řízení o kasační stížnosti jim tak z důvodu neznámého pobytu musel být ustanoven opatrovník.

[20] S přihlédnutím k dosavadní praxi stěžovatelky a ustálené judikatuře vykládající objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku se Nejvyšší správní soud domnívá, že absolutní požadavek na zákonné zakotvení objektivních kritérií pro posuzování existence vážného nebezpečí útěku, bez něhož zajištění není možné, lze označit za zbytečně formalistický. Právní jistota cizinců se po eventuálním přijetí zákonné úpravy vymezující objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku nijak nezvýší.

[21] Nejvyšší správní soud si je vědom judikatury Soudního dvora EU, podle níž „některá ustanovení nařízení mohou pro své uplatnění vyžadovat přijetí prováděcích opatření členskými státy“ (rozsudek ze dne 11. 1. 2001, *Monte Arcosu*, C-403/98, ECLI:EU:C:2001:6, bod 26). Forma těchto *prováděcích opatření*, tedy zda musí jít o formu zákona, či zda postačí upřesnění soudní či správní praxí, však podle Nejvyššího správního soudu zůstává na úvaze a právní kultuře daného členského státu, ledaže nařízení či povaha věci (typicky definice zločinu či trestu) jednoznačně vyžadují určitou formu (srov. k sankčním ustanovením rozsudek ze dne 28. 10. 2010, *SGS Belgium a další*, C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, bod 62).

IV. Závěr

[22] Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru EU následující otázku: **Má samotná skutečnost, že zákon nevymezil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince [čl. 2 písm. n) nařízení č. 604/2013 (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31)], za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 odst. 2 téhož nařízení?**

pokračování

[23] V návaznosti na položení předběžných otázek Nejvyšší správní soud dle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. přerušil řízení. Po vydání rozhodnutí Soudního dvora o předložených otázkách bude v řízení pokračováno (§ 48 odst. 5 s. ř. s.).

P o u ě n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. září 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu