



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Y. C. d. L. R.**, zast. opatrovníkem Mgr. Petrem Juráněm, advokátem se sídlem Dvořákova 588/13, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2015, č. j. KRPA-224636-16/ČJ-2015-000022, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 A 47/2015 – 21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému opatrovníkovi žalobce Mgr. Petru Juránovi, advokátovi se sídlem Dvořákova 588/13, Brno, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 1 936 Kč. Tato částka mu bude vyplacena do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 29. 5. 2015, č. j. KRPA-224636-16/ČJ-2015-000022. Tímto rozhodnutím stěžovatelka rozhodla dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o zajištění žalobce na dobu 30 dnů za účelem 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 (dále jen „nařízení Dublin III“).

I. Vymezení věci

[2] Městský soud dospěl k závěru, že nutnou podmínkou pro aplikaci zajištění cizince dle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III je existence konkrétních zákonem stanovených objektivních kritérií, z nichž bude možno na základě skutkových okolností každého případu dovodit reálnost nebezpečí vážného útěku. Vyšel při tom z čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, kde je uvedeno, že pro účely tohoto 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.

[3] Termín „nebezpečí útěku“ není na úrovni zákona v českém právu nikterak specifikován a nejsou stanovena žádná objektivní kritéria, na jejichž základě by ho bylo možné výkladově uchopit. V současné době proto správní orgány dovozují obsah zmíněného termínu na základě okolností každého případu, aniž by měly v zákoně o pobytu cizinců konkrétní oporu pro aplikaci § 129 v souladu s čl. 2 písm. n) a čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.

[4] Městský soud konstatoval, že z důvodu absence zákonných objektivních kritérií, z nichž by bylo možno dovozovat nebezpečí vážného útěku, nelze aktuálně k zajištění cizinců dle § 129 zákona o pobytu cizinců za účelem předání dle nařízení Dublin III přistoupit. Napadené rozhodnutí shledal proto nezákonné a v souladu s § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jej zrušil pro nezákonnost a vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nezákonnost spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky soudem, nepřezkoumatelnost pak v nesrozumitelnosti, logické a vnitřní rozpornosti a v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[6] Uvádí, že nařízení Dublin III je pramenem sekundárního práva Evropské unie. Je závazné ve všech svých částech a platí od okamžiku vstupu v platnost bezprostředně ve všech členských státech. Nařízení má aplikační přednost před vnitrostátním právem a má bezprostřední právní důsledky. Pokud odůvodnění rozhodnutí o zajištění vedle obecných podmínek stanovených v zákoně o pobytu cizinců obsahuje všechny tři prvky, které čl. 28 nařízení Dublin III vyžaduje, lze rozhodnutí o zajištění za účelem předání dle § 129 zákona o pobytu cizinců považovat za zákonné, i přestože vnitrostátní předpis objektivní kritéria vážného nebezpečí přímo nedefinuje.

[7] Při výkladu vážného nebezpečí útěku lze do doby jeho provedení do vnitrostátního předpisu vycházet z jiných pramenů, např. ze závěrů Evropské komise k definici pojmu „riziko skrývání se“ obsažené v návratové směrnici 2008/115/ES. Pojem nebezpečí útěku se již v českém právním předpisu vyskytuje, a to konkrétně v § 67 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Domnívá se, že jeho výklad lze užít analogicky.

pokračování

[8] Stěžovatelka dále popisuje konkrétní skutkové okolnosti, které vedly k zajištění žalobce. V této souvislosti odkazuje na judikaturu správních soudů, které se podobnou otázkou již zabývaly. Uvedení kritérií v zákoně, s čímž počítá navrhovaná změna zákona o pobytu cizinců, kvalitativně žádný posun rozhodování policie o zajištění za účelem předání nepřináší, protože kritéria jsou v novele konstruována příkladným výčtem.

[9] Nařízení Dublin III je přímo aplikovatelný předpis, který v čl. 2 písm. n) stanoví, že pro účely tohoto 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. K výkladu příslušných ustanovení nařízení Dublin III by měl Nejvyšší správní soud položit Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“) předběžnou otázku, jejíž odpověď by vedla k posouzení sporné otázky.

[10] S ohledem na vše výše uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud po rozhodnutí Soudního dvora EU o předběžné otázce zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobce považuje napadený rozsudek za správný a zákonný. Zdůrazňuje mimořádnost zajištění, kdy se fakticky jedná o omezení nebo dokonce zbavení osobní svobody člověka. Výklad stěžovatelky směřuje pouze k překlenutí mezery v zákoně, což však s ohledem na zásah do osobní svobody žalobce nelze připustit. V důsledku neexistence zákonem stanovených objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince je úprava obsažená v čl. 28 nařízení Dublin III neaplikovatelná. K obdobnému závěru dospěl i německý Spolkový soudní dvůr či rakouský Správní soudní dvůr.

[12] Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná její zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[15] Veškerá výše uvedená kritéria rozhodnutí městského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek důvodů. Toto rozhodnutí není ani vnitřně rozporné, závěry soudu na sebe naopak logicky navazují. Ostatně stěžovatelka kromě obecných výtek žádné konkrétní námitky ve vztahu k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v kasační stížnosti neuvedla.

[16] Předmětem sporu je, zda stěžovatelka byla oprávněna zajistit žalobce po uvedené dobu, přestože v zákoně o pobytu cizinců objektivní kritéria, z nichž by bylo možno dovozovat nebezpečí vážného útěku, absentují, i když nařízení Dublin III uložilo členským státům, aby ve svých vnitrostátních úpravách legislativně zakotvily zákonná objektivní kritéria pro posouzení existence nebezpečí útěku.

[17] Usnesením ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015 – 88 položil Nejvyšší správní soud v obdobné právní věci Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) následující předběžnou 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?“

[18] Odpověď na tuto otázku je pro posouzení sporu v projednávané věci zcela zásadní. Nyní rozhodující senát proto usnesením ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Azs 171/2015 – 43 řízení v projednávané věci do doby rozhodnutí Soudního dvora o výše uvedené předběžné otázce přerušil. Vzhledem ke skutečnosti, že Soudní dvůr o předložené otázce rozhodl rozsudkem ze dne 15. 3. 2017, ve věci C-528/15, předsedkyně senátu usnesením ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 171/2015 – 47 rozhodla o pokračování v řízení. Usnesení nabylo právní moci dne 27. 3. 2017.

[19] Desátý senát Nejvyššího správního soudu si v předkládajícím usnesení kladl otázku, zda situace, kdy objektivní kritéria, na jejichž základě lze zajistit osobu podle § 129 zákona o pobytu cizinců, jsou uznána jeho ustálenou judikaturou, může splňovat požadavek na vymezení „právními předpisy“ ve smyslu čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, stvrzuje-li tato judikatura ustálenou správní praxi cizinecké policie, která se vyznačuje absencí prvků svévole, předvídatelností a individuálním posouzením v každém jednotlivém případě.

[20] Při posuzování otázky, zda musí být pojem „právní předpisy“ v čl. 2 písm. n) uvedeného nařízení chápán tak, že zahrnuje ustálenou judikaturu, jež případně potvrzuje ustálenou správní praxi, Soudní dvůr vycházel nejen ze znění uvedeného ustanovení, ale i z jeho kontextu a cíle sledovaného právní úpravou, jejíž je součástí.

[21] Konstatoval, že cílem nařízení je provést na základě zkušeností nezbytná zlepšení, pokud jde nejen o účinnost dublinského systému, nýbrž i o ochranu poskytovanou žadatelům o mezinárodní ochranu, která je zajištěna zejména soudní ochranou těchto žadatelů (rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 52). Tato vysoká úroveň ochrany přiznaná žadatelům podle nařízení Dublin III je upravena rovněž v souvislosti s jejich zajišťováním, jak vyplývá z čl. 28 tohoto nařízení ve spojení s jeho čl. 2 písm. n).

pokračování

[22] Zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu je závažným zásahem do jejich práva na svobodu, a je podmíněno dodržováním striktních záruk, jimiž jsou existence právního základu, srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a ochrana před svévolí.

[23] V tomto ohledu je třeba – jak uvedl generální advokát v bodě 63 svého stanoviska – aby pravomoc příslušných orgánů podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 2 písm. n) provádět individuální posouzení v souvislosti s existencí nebezpečí útěku byla vykonávána v určitých předem stanovených mezích. Proto je zásadní, aby kritéria definující existenci takového nebezpečí, které je důvodem pro zajištění, byla jasně vymezena závazným aktem, jehož uplatňování bude předvídatelné.

[24] S ohledem na účel posuzovaných ustanovení a na vysokou úroveň ochrany, jež vyplývá z jejich kontextu, může tyto požadavky naplnit jediné obecně závazný právní předpis. Přijímání obecně závazných právních předpisů totiž poskytuje nezbytné záruky, neboť takový předpis upravuje závazným a předem známým způsobem rozhodovací prostor příslušných orgánů při posuzování okolností každého konkrétního případu.

[25] Nejsou-li uvedená kritéria vymezena takovým právním předpisem, jako je tomu ve věci v původním řízení, musí být zajištění prohlášeno za protiprávní, což má za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.

[26] Tyto závěry plně dopadají na právě projednávanou věc. Zajištění žalobce bylo nezákonné. Městskému soudu, který žalobou napadené rozhodnutí právě ze shora uvedeného důvodu zrušil, nelze nic vytýkat.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[28] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, věty první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

[29] Žalobci byl soudem ustanoven opatrovník Mgr. Petr Juráň, a to usnesením ze dne 31. 8. 2015, č. j. 9 Azs 171/2015 – 31. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., opatrovníkovi žalobce, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát.

[30] Ustanovený opatrovník provedl ve věci dva úkony právní služby, kterými je převzetí a příprava zastoupení, je-li klientovi zástupce ustanoven [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“) a písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti. Soudní praxe při výkladu tohoto

ustanovení vychází z toho, že k přiznání odměny za úkon právní služby spočívající v převzetí věci dojde pouze tehdy, jestliže se uskuteční první porada mezi zástupcem a zastoupeným. Tento výklad vychází ze „standardní“ situace, kdy na straně klienta se nevyskytuje objektivně nic, co by bránilo první poradě mezi zástupcem a zastoupeným. Je-li však advokát ustanoven opatrovníkem účastníkovi řízení proto, že pobyt účastníka není znám, pak pochopitelně nelze žádnou poradu uskutečnit; Nejvyšší správní soud proto za nastalé situace aplikoval § 11 odst. 3 advokátního tarifu. Výše mimosmluvní odměny je v případě, v němž advokát vykonává funkci opatrovníka účastníka, jehož pobyt není znám, stanovena na 500 Kč za jeden úkon právní služby (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bod 2 advokátního tarifu). Za jeden úkon právní služby tak náleží opatrovníkovi mimosmluvní odměna ve výši 500 Kč, která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 800 Kč. Opatrovník žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty. K nákladům řízení o kasační stížnosti se přičítá daň z přidané hodnoty ve výši 336 Kč. Celková výše odměny tak činí 1 936 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. dubna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu