



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobců: **a) N. A.**, nar. X, a **b) nezl. H. F.**, nar. X, zastoupených Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Libereckého kraje**, se sídlem Dr. E. Beneše 584/24, Liberec, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 10. 2015, č. j. KRPL-83274-43/ČJ-2015-180021-SV, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 9. 11. 2015, č. j. 60 A 15/2015 – 113,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobcům a) a b) náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 6.365 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců Mgr. Jindřicha Lechovského.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně a) a její nezletilý syn žalobce b) byli dne 31. 8. 2015 v obci Klíny zadrženi hlídkou Obvodního oddělení policie Litvínov. Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2015, č. j. KRPL-83274-13/ČJ-2015-180021-SV, žalovaná zajistila žalobkyni a) za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to na dobu 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. Usnesením ze dne 16. 10. 2015 žalovaná zastavila řízení o správním vyhoštění žalobkyně a) a téhož dne vydala rozhodnutí č. j. KRPL-83274-33/ČJ-2015-180021-SV o zajištění žalobkyně a) podle § 129 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 za účelem jejího předání podle nařízení 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 „nařízení Dublin III“). Doba zajištění byla stanovena na 61 dnů od okamžiku omezení osobní svobody. Jako důvod pro zajištění žalovaná uvedla existenci vážného nebezpečí útěku žalobkyně a) ve smyslu čl. 28 odst. 2 ve spojení s čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III s ohledem na její předchozí jednání, kdy neoprávněně vstoupila na území České republiky z Maďarska s cílem neoprávněně vstoupit na území Německa. Účastníkem řízení o zajištění žalobkyně a) byl také její nezletilý syn žalobce b).

[2] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná prodloužila zajištění žalobkyně a) podle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců o 29 dnů od uplynutí doby stanovené rozhodnutím ze dne 16. 10. 2015, tedy do 28. 11. 2015. Prodloužení zajištění žalovaná odůvodnila skutečností, že s ohledem na probíhající kroky nezbytné pro předání žalobkyně a) zpět do Maďarska nebude možné toto předání uskutečnit do 30. 10. 2015, tedy do doby stanovené původním rozhodnutím o zajištění.

[3] Žalobci a) a b) napadli rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění žalobkyně a) žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, který zrušil napadené rozhodnutí v záhlaví označeným rozsudkem a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Krajský soud shledal zajištění žalobkyně a) nezákonným, protože nemělo dostatečný zákonný podklad. Podmínkou zajištění cizince podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III je existence vnitrostátním zákonem vymezených objektivních kritérií pro posouzení nebezpečí útěku cizince. Český právní řád taková kritéria neobsahoval, čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III proto nebylo možné v posuzované věci použít.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Podle stěžovatelky krajský soud posoudil rozhodnou právní otázku nesprávně a v důsledku chybného výkladu právních norem také zatížil rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[6] Článek 2 písm. n) nařízení Dublin III jednoznačně vymezuje definici „nebezpečí útěku“ jako existenci „*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*“. Nařízení je sekundárním pramenem práva EU, který je

bezprostředně závazný ve všech svých částech, aniž by bylo třeba jej inkorporovat nebo transformovat do právních předpisů členských států. Správní orgány proto byly povinny nařízení Dublin III aplikovat bez ohledu na vnitrostátní předpis.

[7] Podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III mohou členské státy 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*“. Pokud rozhodnutí o zajištění obsahuje vedle obecných podmínek také všechny tři prvky vyžadované citovaným čl. 28, je třeba jej považovat za zákonné, přestože vnitrostátní předpis objektivní kritéria váženého nebezpečí útěku přímo nedefinuje.

[8] Stěžovatelka shledala v posuzované věci vážné nebezpečí útěku, neboť žalobkyně a) již dříve nedodržela stanovená pravidla, vycestovala z Maďarska před skončením řízení o mezinárodní ochraně a z jejích tvrzení bylo zřejmé, že nehodlá zůstat v České republice, ale chce dále cestovat do Německa.

[9] Absolutní požadavek na zákonné zakotvení objektivních kritérií pro posouzení váženého nebezpečí útěku by byl zbytečně formalistický. V evropském měřítku nemá pojem „*zákon*“ jednoznačný význam. Například Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) jej vykládá v širším smyslu a zahrnuje pod něj i judikaturu a správní praxi, a to i v kontextu omezení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“, viz např. rozsudek ze dne 9. 7. 2009, *Mooren proti Německu*, stížnost č. 11364/03, odst. 76 a 90-97). K výkladu pojmu vážné nebezpečí útěku existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Dosavadní správní praxe je s touto judikaturou v souladu, je předvídatelná a nevykazuje prvky svévole.

III. Vyjádření žalobců a) a b)

[10] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobci podotkli, že stěžovatelka zkreslila pojem nepřezkoumatelnost rozsudku, pokud tvrdila, že napadený rozsudek trpí touto vadou, protože je založen na chybném výkladu právních norem. Pokud by byl rozsudek založen na chybném výkladu práva, nemělo by to vliv na jeho přezkoumatelnost, ale právě tento „*chybný výklad*“ by byl otázkou, kterou by se Nejvyšší správní soud mohl při svém přezkumu zabývat. Z kasační stížnosti není zřejmé, z čeho konkrétně stěžovatelka nepřezkoumatelnost dovozuje.

[11] Žalobci si jsou vědomi, že existují různé postoje k rozhodné právní otázce týkající se nemožnosti aplikace institutu zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců z důvodu zřetelného opomenutí zákonodárce vymezit pojem vážné nebezpečí útěku. Právě s ohledem na skutečnost, že se v současné době jedná o nejistou otázku, mělo by být k použití tohoto institutu přistupováno opatrněji a zdrženlivěji. Zajištění představuje potenciální nenapravitelný zásah do základního práva na svobodu. Je proto třeba přiklonit se k výkladu, který do základního práva zasahovat nebude.

[12] Ke zbavení osobní svobody může dojít pouze na základě jasného a jednoznačného právního předpisu. Nedostatky existujícího institutu zajištění není možné nahradit soudními definicemi. Žalobci proto setrvali na stanovisku, že v období do 17. 12. 2015 nebylo možné zajistit cizince podle § 129 zákona o pobytu cizinců, protože s ohledem na chybu zákonodárce nebylo dané ustanovení aplikovatelné.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV.1 Přerušení řízení

[13] Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení kasační stížnosti zjistil, že rozhodná právní otázka úzce souvisí s předběžnou otázkou, kterou předložil Soudnímu dvoru EU usnesením ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015 – 88: „*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?*“

[14] Výsledek řízení před Soudním dvorem byl podstatný i pro rozhodnutí v nyní posuzované věci, Nejvyšší správní soud proto rozhodl podle § 48 odst. 3 písm. d) za použití § 120 s. ř. s. o přerušení řízení do rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce (usnesení ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 Azs 269/2015 – 37).

[15] Soudní dvůr rozhodl v dané věci rozsudkem ze dne 15. 3. 2017, *Al Chodor*, C-528/15. Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 48 odst. 5 za použití § 120 s. ř. s. o pokračování v řízení.

IV.2 Posouzení kasační stížnosti

[16] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatelka tvrdila, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, který měl být způsoben chybným výkladem právních norem. Případný chybný výklad právních norem by však byl otázkou věcného posouzení, nikoliv přezkoumatelnosti rozsudku. Stěžovatelka netvrdila, že by úvahy krajského soudu nebyly dostatečným podkladem pro závěr, ke kterému soud dospěl, a z obsahu dalších kasačních námitek vyplývá, že ve skutečnosti s důvody napadeného rozsudku nesouhlasí a polemizuje s nimi. Nesouhlas s věcným posouzením však nelze zaměňovat za nepřezkoumatelnost. Krajský soud vysvětlil, že zajištění žalobkyně a) bylo nezákonné, protože mu chyběl zákonný podklad. Podmínkou zajištění cizince podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III je existence vnitrostátním zákonem vymezených objektivních kritérií pro posouzení nebezpečí útěku cizince. Taková kritéria však v zákoně o pobytu cizinců nebyla vymezena. Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění napadeného rozsudku za

dostatečné, srozumitelné a plně vyhovující požadavkům kladeným na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí.

[19] Pro odpověď na věcné námitky stěžovatelky jsou rozhodné závěry Soudního dvora ve věci *Al Chodor*. Soudní dvůr uzavřel, že čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2 ukládají členským státům povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu, s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout. Absence takového právního předpisu má za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení.

[20] Argumenty, jichž se stěžovatelka dovolává v kasační stížnosti, byly součástí úvah Soudního dvora, ten je však odmítl. Soudní dvůr předně upozornil, že jakkoliv mají ustanovení nařízení – na základě článku 288 SFEU a z důvodu samotné povahy nařízení a jejich funkce v systému pramenů unijního práva – ve vnitrostátních právních rádech obecně bezprostřední účinek, aniž je třeba přijetí vnitrostátních prováděcích opatření, některá z těchto ustanovení mohou pro účely svého uplatnění přijetí prováděcích opatření členskými státy vyžadovat. Tak je tomu i v případě čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, který výslovně požaduje, aby objektivní kritéria definující existenci nebezpečí útěku byla „*vymezena právními předpisy*“. Vzhledem k tomu, že tato kritéria nebyla stanovena ani v nařízení Dublin III ani v jiném unijním právním aktu, je jejich úprava v kontextu uvedeného nařízení věcí vnitrostátního práva.

[21] Soudní dvůr nesouhlasil s tím, že by pojem „*právní předpisy*“ uvedený v citovaném ustanovení mohl být chápán tak, že zahrnuje ustálenou judikaturu, která případně potvrzuje ustálenou správní praxi. Zajištění cizince je omezením výkonu základního práva na svobodu zakotveného v čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“). Z čl. 52 odst. 1 Listiny EU vyplývá, že každé omezení výkonu tohoto práva musí být stanoveno zákonem a musí respektovat podstatu tohoto práva a zásadu proporcionality. Zároveň s ohledem na čl. 52 odst. 3 Listiny EU je třeba pro účely výkladu čl. 6 Listiny EU zohlednit čl. 5 Úmluvy jakožto minimální úroveň ochrany. Podle ESLP přitom musí být veškeré zbavení svobody zákonné nejen v tom smyslu, že musí mít právní základ ve vnitrostátním právu, ale tato zákonnost se týká také kvalitativní stránky zákona a znamená, že vnitrostátní zákon dovolující zbavení svobody musí být při svém uplatňování dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby se zabránilo veškerému riziku svévole (viz rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 2013, *Del Río Prada proti Španělsku*, stížnost č. 42750/09, odst. 125).

[22] Zajištění žadatelů je proto podle Soudního dvora podmíněno dodržováním striktních záruk, jimiž jsou existence právního základu, srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a ochrana před svévolí. S ohledem na účel dotčených ustanovení a na vysokou úroveň ochrany, která vyplývá z jejich kontextu, může požadavky na srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost, a zejména na ochranu před svévolí splňovat jediné obecně závazné právní předpis. Taková ustálená judikatura, jako je judikatura, o níž jde ve věci v původním řízení, která potvrzuje ustálenou praxi cizinecké policie, každopádně nemůže být podle Soudního dvora dostačující. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že odkaz Soudního dvora na „*judikaturu, o níž jde ve věci v původním řízení*“ plně dopadá i

na nyní posuzovanou věc, neboť s ohledem na skutečnost, že předběžnou otázku ve věci *Al Chodor* podal Nejvyšší správní soud, měl Soudní dvůr příležitost vyslovit se přímo k české judikatuře, které se dovolává stěžovatelka v nyní posuzované kasační stížnosti. Kritéria pro zajištění stanovená v této judikatuře nemohou nahradit požadavek na jejich zakotvení v zákoně.

[23] Závěrem Soudní dvůr zdůraznil, že nevymezení objektivních kritérií obecně závazným právním předpisem vede k protiprávnosti zajištění a neaplikovatelnosti čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.

[24] Skutečnost, že zákon o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 neobsahoval vymezení objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku, není mezi účastníky řízení sporná. Taková kritéria byla do uvedeného zákona doplněna až novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015. Rozhodnutí o prodloužení zajištění žalobkyně a), které je předmětem nyní posuzované věci, bylo vydáno dne 28. 10. 2015, tj. za právního stavu, kdy zákon neobsahoval dostatečný podklad pro zajištění cizince za účelem jeho předání podle nařízení Dublin III. Krajský soud tedy správně zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky pro nezákonnost.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnými byli v posuzované věci žalobci a) a b), protože výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadli žalobou. Žalobci byli v řízení o kasační stížnosti zastoupeni advokátem a náleží jim náhrada nákladů řízení. Ta je představována náklady na zastoupení, přičemž při společném zastoupení více osob přísluší zástupci odměna za úkon právní služby ve vztahu ke každému z nich snížená o 20 %, tj. snížená odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve vztahu ke každému z žalobců činí $2 \times [3.100 - (3.100 \times 0,2)] = 2 \times [3.100 - 620] = 4.960$ Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. K této částce je nutno připočíst náhradu hotových výdajů zástupce ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1.105 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce jako plátce povinen odvést. Soud proto určil náklady řízení v celkové výši 6.365 Kč, které je stěžovatelka povinna uhradit žalobcům a) a b) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců Mgr. Jindřicha Lechovského.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. dubna 2017

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu