



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobců: **a) S. A. C., b) nezl. A. A. C., c) nezl. A. A. C.**, zast. 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. KRPU-104713-16/ČJ-2015-04002, o kasační stížnosti žalované 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. 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 žalobců Mgr. Štěpánu Řiháčkovi, advokátu, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **3000 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) rozhodnutím ze dne 8. 5. 2015 zajistila na 30 dní žalobce a) za účelem jeho 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“). Žalobci byli b) a c) jako nezletilé děti do zařízení pro zajištění cizinců umístěni v souladu s § 140 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[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 s nimi zahájila správní řízení. Při pohovoru žalobci uvedli, že jsou kurdské národnosti. Jejich vesnici obsadil Islámský stát, který podporuje násilí proti Kurdům. Žalobci odcestovali nejprve do Turecka přes Istanbul, do Řecka se dostali střídavě autem, pěšky a lodí. 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 příbuzné a chtěli by tam zůstat.

[3] Stěžovatelka z databáze Eurodac zjistila, že žalobci jsou žadateli o azyl na území Maďarska. Nemají žádný pobytový titul ani cestovní doklad. Neměli peníze k zajištění vlastního ubytování do doby vyřízení předání dle nařízení Dublin III, ani nikoho, na koho by se v České republice mohli obrátit. Protože nebylo možno použít mírnější opatření, byl podle stěžovatelky dán důvod pro jejich zajištění dle § 129 odst. 1 zákona 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. Nesetrvávali 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 uvedená objektivní kritéria neobsahuje. 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

pokračování

jejichž základě lze v každém konkrétním případě posoudit vážné nebezpečí útěku, způsobuje neaplikovatelnost zajištění dle čl. 28 nařízení Dublin III.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

[5] Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti.

[6] 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. 28 nařízení Dublin III. Vycházet lze ze závěrů Evropské komise k definici pojmu „*riziko skrytí se*“ obsažené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady čl. 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 stanovené 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.

[7] Žalobci se ve vyjádření ztotožnili se závěrem krajského soudu. Argumentaci stěžovatelky, podle které nařízení Dublin III definici pojmu nebezpečí útěku obsahuje, a na druhou stranu probíhá legislativní proces, v rámci kterého má být definice tohoto pojmu doplněna, považují za rozporuplnou. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.a Předběžná otázka Soudnímu dvoru EU

[8] V projednávané věci vyvstala sporná otázka, zda stěžovatelka byla oprávněna žalobce zajistit, přestože zákon o pobytu cizinců nevymezoval objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince.

[9] Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 24. 9. 2015, čj. 10 Azs 122/2015-88, položil Soudnímu dvoru EU 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?“

[10] Soudní dvůr EU ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 15. 3. 2017, A. C., C-528/15. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 30. 3. 2017, čj. 10 Azs 122/2015-146, v souladu s § 48 odst. 5 za použití § 120 s. ř. s. rozhodl o pokračování v řízení.

III.b Posouzení kasační stížnosti

[11] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[12] Stěžovatelka předně považovala rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný z důvodu jeho nesrozumitelnosti, logické a vnitřní rozpornosti a v nedostatku důvodů rozhodnutí. V kasační stížnosti se závěry krajského soudu nicméně obsáhle polemizovala. Nesouhlas s věcným posouzením však nelze zaměňovat za nepřezkoumatelnost. Krajský soud vysvětlil, že zajištění žalobců považoval za nezákonné z důvodu chybějícího zákonného podkladu. 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.

[13] Ve vztahu k věcnému posouzení kasační stížnosti je rozhodující závěr vyslovený v rozsudku Soudního dvora EU (viz bod [9]). Ten 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.

[14] Soudní dvůr upozornil, že přestože nařízení má (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 výslovně stanovena ani v nařízení Dublin III ani v jiném unijním právním aktu, musí být upravena vnitrostátním právním předpisem.

[15] Soudní dvůr nesouhlasil s tím, že by pojem „*právní předpisy*“ uvedený v citovaném ustanovení mohl být chápán tak, že zahrnuje ustálenou judikaturu, která případně

pokračování

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).

[16] 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 závazný právní předpis.

[17] 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.

[18] 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 zajištění žalobce a), které je předmětem nyní posuzované věci, bylo vydáno dne 8. 5. 2015, tj. za právního stavu, kdy zákon neobsahoval dostatečný podklad pro zajištění cizince za účelem jeho předání podle nařízení Dublin III. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky pro nezákonnost v souladu s vysloveným závěrem Soudního dvora.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nebyly důvodné. Nejvyšší správní soud neshledal v řízení ani jiné nedostatky, ke kterým dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl.

[20] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobcům, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[21] Žalobcům (3), kteří jsou neznámého pobytu, byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven opatrovníkem Mgr. Štěpán Řiháček. 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. 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). Vzhledem k tomu, že žalobci jsou zastoupeni jedním zástupcem a zástupcem provedený úkon byl pro všechny žalobce společný, náleží opatrovníkovi za každou takto zastoupenou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Za dva úkony právní služby tak náleží opatrovníkovi mimosmluvní odměna ve výši 2 400 Kč ($2 \times 3 \times 400$ Kč), která se zvyšuje o 600 Kč (2×300 Kč) paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celková výše odměny tak činí 3 000 Kč. Tato částka bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od 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 20. dubna 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu