



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **A. M. M. G.**, zastoupeného opatrovníci Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímálovou, advokátkou se sídlem Muchova 223/9, Praha 6, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem Křižíkova 279/8, Praha 8, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2015, čj. KRPS-245612-30/ČJ-2015-010022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2015, čj. 44 A 52/2015-20,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovené opatrovníci žalobce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímálové, advokátce, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **1936 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 7. 2015, čj. KRPS-245612-30/ČJ-2015-010022, zajistil žalobce na 30 dnů za účelem jeho předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“). Učinil tak na základě § 129 odst. 1, 3 a 5 zákona č.

326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Praze. Krajský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 10. 8. 2015, čj. 44 A 52/2015-20, zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud z čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III jednoznačně dovodil, že nutnou podmínkou pro zajištění cizince je existence vážného nebezpečí útěku. Legislativní zkratka „nebezpečí útěku“ je definována v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. Podle daného ustanovení je nebezpečí útěku nutno chápat jako důvody, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že cizinec může uprchnout a které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy. Krajský soud porovnal anglickou, německou a francouzskou verzi uvedeného článku a dovodil, že objektivní kritéria, pro která lze dovodit existenci vážného nebezpečí útěku, musí být stanovena vnitrostátním právem ve formě zákona. Tento článek představuje výjimku ze zákazu zpřesňování obsahu nařízení vnitrostátním právem.

[4] Jediným ustanovením vnitrostátní právní úpravy, které se podle krajského soudu vztahuje k rozhodnutí o zajištění cizince dle nařízení Dublin III, je § 129 zákona o pobytu cizinců. V tomto ustanovení však nejsou vymezena žádná objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince a žalovaný to ostatně ani netvrdil. Formulace „*policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území*“, uvedená v § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nepředstavuje požadovaný výčet objektivních kritérií. Krajský soud uzavřel, že v důsledku neexistence zákonem stanovených objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince je úprava obsažená v čl. 28 nařízení Dublin III v České republice neaplikovatelná. Omezení osobní svobody žalobce formou zajištění na základě neaplikovatelného právního předpisu proto způsobuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

III.

[5] Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel v posuzované věci vycházel z definice "nebezpečí útěku" obsažené v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. Krajský soud podle stěžovatele opomenul, že předmětné nařízení se sice chová jako směrnice, tj. nařizuje státům zavést do vnitrostátního práva objektivní kritéria pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince, ale na rozdíl od směrnice k tomu neposkytuje žádnou transpoziční lhůtu. Absence objektivních kritérií vymezených národním právem není tak zásadní vadou, aby způsobila neaplikovatelnost čl. 28 nařízení Dublin III nebo nezákonnost rozhodnutí o zajištění. Stěžovatel poukázal na závěry Evropské komise k definici pojmu "riziko skrývání se", která je obsažena v návratové směrnici 2008/115/ES. Má za to, že tyto závěry lze použít i v případě nařízení Dublin III.

[7] Ke správné aplikaci definice „vážného nebezpečí útěku“ nestačí stanovení objektivních kritérií národním právem, ale je nutno zohlednit všechny okolnosti daného případu. Stěžovatel má za to, že pokud zákonodárce činí kroky k zesoulnění nařízení s národní úpravou, je třeba prozatím postupovat tak, jako by kritéria v zákoně byla obsažena. Možností, jak docílit maximální slučitelnosti postupu s nařízením je, že v rozhodnutí o zajištění se uvedou konkrétní kritéria, na základě kterých byla hodnocena existence nebezpečí útěku. Pokud tedy správní orgán náležitě posoudí každý případ individuálně, zváží alternativy k zajištění i všechna možná kritéria, pro která se lze domnívat, že u cizince hrozí nebezpečí útěku a své rozhodnutí náležitě odůvodní, pak takové rozhodnutí nemůže být podle stěžovatele nezákonné.

[8] Stěžovatel považuje za dostatečné, jsou-li splněny podmínky obsažené v čl. 28 nařízení Dublin III, a sice 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. Uvedení kritérií v zákoně by kvalitativně nepřineslo žádný posun v rozhodování o zajištění. Také v chystané novele zákona o pobytu cizinců jsou předmětná kritéria konstruována příkladným výčtem. Pokud rozhodnutí o zajištění obsahuje všechny tři uvedené prvky, nelze jej vnímat jako nezákonné. V případě přijetí opačného názoru bude zcela znemožněno zajištění cizinců za účelem jejich předání dle nařízení Dublin III.

[9] Stěžovatel závěrem kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud uvedené řízení o kasační stížnosti přerušil a vznesl u Soudního dvora EU otázky týkající se výkladu ve věci aplikovaných ustanovení.

IV.

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Stěžovatel nemohl zajistit žalobce na základě § 129 odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tento zákon neobsahuje definici pojmu „vážné nebezpečí útěku“ ani objektivní kritéria, na základě kterých by bylo možné dospět k závěru, že osoba může uprchnout z území České republiky. Proto podle žalobce nelze předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody cizince, tj. k zajištění z důvodu vážného nebezpečí útěku. Posuzovaná právní úprava je v rozporu i s čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce v této souvislosti poukázal, že také Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 1. 6. 2015, čj. 42 A 12/2015-78, shledal nemožnost aplikace čl. 28 nařízení Dublin III.

V.I

[11] V projednávané věci vyvstala sporná otázka, zda stěžovatel byl oprávněn zajistit žalobce, přestože zákon o pobytu cizinců nevymezoval objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince.

[12] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 11. 11. 2015, čj. 8 Azs 124/2015-30, přerušil řízení o kasační stížnosti, neboť mu bylo z úřední činnosti známo, že v obdobné věci 10. senát zdejšího soudu předložil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též „Soudní dvůr“) usnesením ze dne 24. 9. 2015, čj. 10 Azs 122/201-88, tuto 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?“

[13] Soudní dvůr EU ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 15. 3. 2017, *Al Chodor*, C-528/15, dostupným také na <http://curia.europa.eu>. Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 2. 5. 2017, čj. 8 Azs 124/2015-34, v souladu s § 48 odst. 5 za použití § 120 s. ř. s. rozhodl o pokračování v řízení.

V.II

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Ze shora uvedeného vyplývá, že pro posouzení zákonnosti rozsudku krajského soudu a *a contrario* rozhodnutí stěžovatele jsou rozhodující závěry uvedeného rozsudku Soudního dvora. Ten dospěl k závěru, že čl. 2 písm. n) ve spojení s čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III ukládá 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.

[17] Soudní dvůr upozornil, že přestože nařízení má obecně bezprostřední účinek, pročez není třeba přijetí vnitrostátních prováděcích opatření, některá z jeho ustanovení mohou vyžadovat pro účely svého uplatnění přijetí prováděcích opatření členskými státy. Tak je tomu i v případě čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, který výslovně požaduje, aby právní předpisy vymezily objektivní kritéria definující existenci nebezpečí útěku. 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.

[18] 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 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jakožto minimální úroveň ochrany. Podle Evropského soudu pro lidská práva 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 Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 10. 2013, *Del Río Prada* proti Španělsku, stížnost č. 42750/09, bod 125).

[19] Soudní dvůr podmiňuje zajištění cizince dodržováním striktních záruk, jimiž jsou existence právního základu, srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a ochrana před svévolí. Pravomoc dotyčných orgánů provádět individuální posouzení v souvislosti s existencí nebezpečí útěku musí být vykonávána v určitých předem stanovených mezích. Proto je zásadní, aby kritéria definující existenci takového nebezpečí, které je důvodem pro zajištění, byla jasně vymezena závazným právním aktem. Čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2 proto musí být vykládány v tom smyslu, že ukládají povinnost, aby objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel může uprchnout, byla stanovena obecně závazným právním předpisem. Ustálená judikatura, která potvrzuje ustálenou praxi cizinecké policie, není podle Soudního dvora dostatečná.

[20] K uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že vymezení objektivních kritérií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince byla do zákona o pobytu cizinců doplněna až novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb., a to s účinností od 18. 12. 2015. Stěžovatel rozhodl o zajištění žalobce dne 16. 7. 2015, tedy v době, kdy zákon o pobytu cizinců neobsahoval dostatečný podklad pro zajištění cizince za účelem jeho předání podle nařízení Dublin III. Lze tak uzavřít, že krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele jako nezákonné v souladu s vyslovenými závěry Soudního dvora.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil rovněž námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nespecifikoval však, v čem spatřuje jím tvrzenou nesrozumitelnost, logickou a vnitřní rozpornost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí. V kasační stížnosti se především vymezil proti závěrům krajského soudu. Skutečnost, že stěžovatel nesouhlasí s věcným posouzením, nemůže sama o sobě založit nepřezkoumatelnost rozsudku. Krajský soud řádně vyložil důvody, pro které shledal nezákonnost zajištění žalobce. Rovněž Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění napadeného rozsudku za dostatečné, srozumitelné a plně vyhovující požadavkům kladeným na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí.

[22] Stěžovatelem 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.

[23] Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, 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.

[24] Žalobci, který je v současnosti neznámého pobytu, byla ustanovena opatrovnící advokátka Mgr. Dagmar Rezková Dřímálová. Ustanovená opatrovnice provedla ve věci řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby, kterými jsou 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 pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) spočívající v nahlížení do spisu dne 22. 9. 2015 a písemné podání soudu ve věci samé (§ 11 odst. 1 písm. d)

advokátního tarifu] spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud obecně považuje nahlížení do spisu za součást úkonu spočívajícího v převzetí a přípravě zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu. Tento úkon je ovšem způsobilý nahradit první poradu ustanoveného advokáta s klientem, která je jinak obligatorní náležitostí úkonu převzetí a příprava zastoupení, a to v případech, kdy z objektivních důvodů nelze poradu uskutečnit. Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci, neboť žalobce je neznámého pobytu. Výše mimosmluvní odměny je v případě, v němž advokát vykonává funkci opatrovníka účastníka řízení, stanovena na 500 Kč za jeden úkon právní služby (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bod 2 advokátního tarifu). Za dva úkony právní služby náleží opatrovníci mimosmluvní odměna ve výši 1000 Kč, která se zvyšuje o 600 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že ustanovená opatrovnice je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 336 Kč. Celková výše odměny tak činí 1936 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 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 25. května 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu