



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **A. D. N.**, zastoupený Mgr. Milošem Ráboněm, advokátem se sídlem Olomoucká 174, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2013, č. j. 22 Az 11/2013 - 23,

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.** Odměna advokáta Mgr. Miloše Ráboně **s e u r č u j e** částkou 10.737 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 16. 5. 2013, č. j. 22 Az 11/2013 - 23, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 4. 4. 2013, č. j. OAM-90/ZA-ZAO6-ZAI4-PS-2013, kterým bylo rozhodnuto, že stěžovatel je povinen setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však do 15. 7. 2013. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že ve správním řízení bylo prokázáno, že u stěžovatele při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany nemohla být spolehlivě zjištěna jeho totožnost, neboť neměl žádný cestovní doklad nebo jiný doklad, kterým by prokázal svou totožnost. Rovněž v předcházejícím řízení o udělení mezinárodní ochrany nedoložil žádný doklad potvrzující jeho totožnost, ale pouze čestné prohlášení. Stěžovatel není ani osobou, které by nebylo možné uložit povinnost setrvat v přijímacím středisku. Ministerstvo tudíž postupovalo v souladu s příslušnou právní úpravou, jejímž cílem je minimalizace zneužívání

řízení o udělení mezinárodní ochrany pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity. Setrvání v přijímacím středisku po předem stanovenou dobu v případě, že se osoba na území státu pohybovala nelegálně a bez jakéhokoli průkazu totožnosti, nelze v žádném případě pojímat jako zbavení svobody. Uložení povinnosti po určitou dobu setrvat v přijímacím středisku je nutno bezesporu chápat jako určité omezení pohybu, avšak v případě osoby pohybující se bez průkazu totožnosti po území státu opravňuje státní orgány přijmout opatření zabráňující volnému a nekontrolovatelnému pohybu takové osoby.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, ve které obecně uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že se krajský soud nevypořádal se všemi skutečnostmi tvrzenými v žalobě. Odůvodnění rozsudku považuje v části o průkazu totožnosti za protimluvné. Krajský soud se nijak nezabýval existencí daktyloskopických otisků a obrazových záznamů, čímž zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Odůvodnění napadeného rozsudku se navíc nezakládá na pravdě, když stěžovatel předložil identifikační kartu banky ze Senegalu opatřenou i fotografií, což krajský soud nijak nekomentoval. Skutečnost, že stěžovatel nedisponuje platnými cestovními doklady prokazujícími jeho totožnost, bez dalšího nenaplnuje podmínku ust. § 46a odst. 1 písmeno a) zákona o azylu, že nebyla spolehlivě zjištěna jeho totožnost. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel také namítal, že krajský soud nesprávně posoudil povinnost setrvat v přijímacím středisku za omezení práva na svobodu pohybu ve smyslu čl. 2 Protokolu č. 4 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a nikoliv jako omezení práva na svobodu podle čl. 5 Úmluvy. Nepřihlédl tak k mezinárodním závazkům České republiky, se kterými je postup podle ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu v rozporu. Z napadeného rozsudku není jasné, jak k takovému závěru dospěl. Krajský soud měl zohlednit judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, kterou stěžovatel rozsáhle cituje. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem, že omezení jeho práva na svobodu je úzce spjato s cílem zabránit nelegální migraci nebo zapojení do organizovaného zločinu. V České republice totiž pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu jeho partnerka i její dcera, se kterými stěžovatel žije.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval její přijatelností ve smyslu ust. § 104a s. ř. s. Přijatelnost jako podmínka, aby přípustná kasační stížnost mohla být věcně projednána, byla v s. ř. s. upravena proto, že ve věcech, jejichž meritem bylo posouzení právní otázky, zda má být žadateli o udělení mezinárodní ochrany (resp. dříve žadateli o azyl) tato ochrana udělena, se objevovala řada případů typově obdobných, nevyžadujících složitějšího posuzování konkrétní kauzy a obsahujících pouze právní otázky, které již byly judikaturou dostatečně řešeny. V takových opakujících se případech bylo na místě řízení o kasační stížnosti zjednodušit, odkázat v rozhodnutí v konkrétní věci na prejudikaturu, a tím omezit meritorní přezkum věci a zrychlit tak soudní řízení. Nelze však opomenout, že přijatelnost kasační stížnosti je dodatečná a z hlediska postavení stěžovatele a dopadu do jeho práva na soudní ochranu zpřísnující procesní podmínka přezkumu kasační stížnosti a že jde o výjimku z pravidla, že před zkoumáním věci samé se zkoumá jen přípustnost kasační stížnosti. Takové zpřísnující ustanovení proto musí být v pochybnostech či v hraničních situacích vykládáno ve prospěch stěžovatele. Znamená to, že zkoumání přijatelnosti kasační stížnosti je na místě pouze u věcí, jejichž meritem je posouzení otázky udělení nebo neudělení některé z forem mezinárodní ochrany včetně posouzení, zda správní řízení ve věci této otázky bylo vedeno v souladu se zákonem). Pokud je meritem věci něco jiného, byť s mezinárodní ochranou souvisejícího nebo se jí třeba i blízce dotýkajícího, Nejvyšší správní soud není vůbec oprávněn se otázkou přijatelnosti kasační stížnosti zabývat, jelikož na tyto věci se ust. § 104a s. ř. s. vůbec

pokračování

nevztahuje. Proto, jako je tomu v dané věci, není důvodu se zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti v případě, je-li meritem otázka setrvání cizince v přijímacím středisku, pokud se tento domáhá udělení mezinárodní ochrany, včetně případného přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví (shodně k otázce opatrovnictví u žadatele o mezinárodní ochranu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 Azs 11/2013 – 18, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze spisu vyplývá, že stěžovatel podle svých tvrzení odcestoval do České republiky v roce 1996 a až do roku 2003 pracoval na italském velvyslanectví v Praze jako kuchař. Vlastnil cestovní doklad Senegalů a diplomatickou kartu. Po vypršení platnosti víza v prosinci 2003 zůstal v České republice i nadále nelegálně. Když ztratil cestovní doklady a nepodařilo se mu získat nové, rozhodl se dne 3. 11. 2004 požádat o udělení mezinárodní ochrany a svoji totožnost podložil čestným prohlášením. O této žádosti rozhodlo ministerstvo negativně a následně byly zamítnuty jak žaloba, tak kasační stížnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2006, č. j. 2 Azs 43/2006 – 45, www.nssoud.cz). Dne 13. 2. 2013 byl stěžovatel propuštěn z Vazební věznice Praha-Ruzyně, kde byl vězněn z důvodu nevykonání rozhodnutí o správním vyhoštění. Po propuštění se měl dostavit do přijímacího střediska, což také učinil. Opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany podal dne 18. 3. 2013 z důvodu, že se obává návratu do Senegalů, protože tam probíhají krvavé nepokoje.

Podle ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu rozhodne ministerstvo o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže a) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, b) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo c) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Tento postup nelze uplatnit na některé ze zákonem specifikovaných chráněných skupin žadatelů.

Z důvodové zprávy (k bodu 42 sněmovního tisku č. 191) vyplývá, že se jedná o ustanovení, které bylo přijato s cílem zamezit zneužívání řízení o udělení mezinárodní ochrany pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity. Řízení o udělení mezinárodní ochrany slouží k tomu, aby bylo zjištěno, zda žadatel potřebuje ochranu České republiky nebo nikoliv. Již sama existence řízení presumuje, že ne všichni žadatelé ochranu získají, především proto, že ne všichni mají důvody, pro které lze ochranu udělit. Toto vše je zjišťováno v průběhu řízení.

Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, je podle Nejvyššího správního soudu z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil při hodnocení právních otázek. K možnosti využití informací shromážděných v předchozím řízení o udělení mezinárodní ochrany krajský soud uvedl, že stěžovatel ani v tomto řízení žádný doklad potvrzující jeho totožnost nedoložil. Nebyla tedy jeho totožnost spolehlivě zjištěna. Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za dostatečný, a ani stěžovatel jej nerozporuje. Pokud by ministerstvo vycházelo z obrazových záznamů nebo z daktyloskopických otisků, které má k dispozici ve spisu z předchozího řízení o udělení mezinárodní ochrany, které probíhalo včetně soudních řízení v letech 2004 - 2006, pak se jedná o podklady, jejichž věrohodnost je podpořena pouze čestným prohlášením, které dokládá stěžovatel i nyní. Nejsou tedy s to odstranit pochybnosti o jeho totožnosti, resp. umožnit spolehlivé zjištění stěžovatelovy totožnosti. Uvedené informace, zejména daktyloskopické otisky, neprokazují v podstatě nic jiného než to,

že stěžovatel je osoba totožná s tou, která již dříve požádala v České republice o udělení mezinárodní ochrany za situace, že ani tehdy její totožnost nebylo možno věrohodně ověřit.

Stěžovatel nevyvrací ani závěr krajského soudu, že nedisponoval žádnými cestovními či jinými doklady, kterými by prokázal svou totožnost. Ačkoliv se krajský soud výslovně nevyjádřil k identifikační kartě banky ze Senegal, kterou stěžovatel předložil, je zřejmé, že ji nepovažoval za dostatečně průkazný doklad k prokázání jeho totožnosti. Rovněž s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a poukazuje na zákonný požadavek spolehlivého zjištění totožnosti. Identifikační karta banky a jiné průkazy podobné povahy mohou podpořit tvrzení o totožnosti žadatele, zvláště obsahují-li jeho fotografii a bezpečnostní prvky, které ztěžují jejich vyhotovení neautorizovanou osobou či padělání, nebo jsou-li spojeny s veřejně přístupnými rejstříky, které umožňují ověřit jejich pravost. Samy o sobě však neprokazují totožnost žadatele dostatečně spolehlivě. Stěžovatel nepředložil kromě identifikační karty banky žádné jiné podklady a karta sama o sobě nemá takové vlastnosti, aby umožnila jeho spolehlivou identifikaci. Stížní námitky jsou proto v tomto směru nedůvodné.

Po ministerstvu nelze v zásadě vyžadovat, aby při posuzování totožnosti žadatele v rámci rozhodování, zda může žadatel přijímací středisko po provedení nezbytných prohlídek opustit nebo mu bude uložena povinnost v něm setrvat, vycházelo z jiných podkladů než těch, které mu byly předloženy, případně které má k dispozici v souvislosti s výkonem své úřední činnosti. Je tomu tak z důvodu zachování smyslu a účelu úpravy v ust. § 46a zákona o azylu, tedy účinné prevence před nelegální migrací a nebezpečím pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

Nejvyšší správní soud neshledává důvody pochybnosti o ústavní konformitě ust. § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že jsou-li naplněny taxativně stanovené důvody uvedené v citovaném ustanovení (v případě stěžovatele proto, že nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele), jedná se nepochybně o zbavení (osobní) svobody ve smyslu čl. 5 bodu 1 Úmluvy, a nikoli pouze o omezení svobody pohybu ve smyslu čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Povinnost setrvat v přijímacím středisku v podstatě spočívá v povinnosti setrvat na určitém značně omezeném prostoru a dodržovat pravidla chování, která v něm platí. Jakkoli nejde o omezení srovnatelné s uvězněním, jelikož svoboda pohybu zpravidla nebude omezena na jednu jedinou místnost, jako např. ve vězeňské cele, nýbrž na určitý širší komplex budov, místností či prostor, většinou včetně určitých prostranství pod širým nebem, a zároveň nebude mít natolik přísné prvky detailní kontroly pohybu a chování jednotlivce jako ve vězení, jde o velmi citelný zásah do osobní svobody. Se stěžovatelem však nelze souhlasit v tom, že by takový zásah byl v rozporu s čl. 5 Úmluvy. Konkrétně podle bodu 1 písm. f) tohoto článku *„(k)aždý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: (...) f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“* Skutečnost, že nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany, má za následek, že není zřejmé, s jakou konkrétní osobou se řízení vede. Není-li na jisto postaveno, kdo je osoba, která podala žádost o udělení mezinárodní ochrany, z jakého státu tedy pochází a jakou má za sebou skutečnou osobní historii relevantní pro posouzení její žádosti, není vyloučeno, že ve skutečnosti o mezinárodní ochranu žádá osoba, která ji vůbec nepotřebuje a které žádná nebezpečí, kvůli nimž by jí měla být taková ochrana poskytnuta, ve skutečnosti nehrozí. Praxe řízení ve věcech udělení mezinárodní ochrany naopak ukazuje, že skrývání skutečné identity a tvrzení identity jiné (cizí či zcela smyšlené) je častou metodou ekonomických migrantů, jak se bez skutečných důvodů pokusit získat výhody plynoucí z mezinárodní ochrany. Takovému zneužití tohoto institutu je Česká republika jako stát, který řízení o žádosti vede, oprávněn se bránit, použije-li k tomu humánní a proporcionální prostředky pohybující se v mezích prostoru vymezeného státu vnitrostátním ústavním právem a jeho

pokračování

mezinárodními závazky. Ust. § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu takovým požadavkům odpovídá. Ve své podstatě jde o zajišťovací institut, který umožňuje pro případ, že by skutečná identita žadatele o udělení mezinárodní ochrany, která vyjde šetřením najevo, neodpovídala tomu, co o sobě žadatel tvrdí či je o něm jinak známo, správnému orgánu adekvátně reagovat. Ve své podstatě tak je citované ustanovení využitím opce zakotvené pro stát v čl. 5 bodě 1 písm. f) Úmluvy. Zákonodárce pečlivě stanovil okruh osob, které mohou být omezení osobní svobody vystaveny (v podstatě může jít pouze o zdravé dospělé jednotlivce, o nichž není známo, že by byli podrobeni zavrženíhodnému zacházení) a také bezvýjimečně stanovil přiměřeně dlouhou maximální dobu, po kterou může být jejich osobní svoboda omezena (jde o dobu zhruba čtyř měsíců). V takovém případě, s ohledem na to, že stát je povinen bez zbytečného prodlení vynaložit potřebné úsilí na zjištění skutečné totožnosti žadatele, je úpravou obsaženou v ust. § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu třeba považovat za ústavně konformní a krajskému soudu není důvodu vytýkat, že ji aplikoval jakkoli se s jeho dílčími právními závěry ohledně povahy omezení žadatele o udělení mezinárodní ochrany Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Uložením povinnosti setrvat v přijímacím středisku dochází k výraznému zásahu do základních práv žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a to k omezení jeho osobní svobody (detenci) až po dobu 120 dní. Proto je v ust. § 46a odst. 4 zákona o azylu upravena povinnost ministerstva zkoumat po dobu platnosti rozhodnutí o povinnosti setrvat v přijímacím středisku, zda důvody vydání tohoto rozhodnutí trvají. Tato povinnost bezpochyby není výhradě pasivní povahy. Pokud nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, avšak předložené podklady obsahují určité indicie o jeho totožnosti a jejich ověření nepřesahuje přiměřenou míru aktivity ministerstva a není spojeno s vynaložením nadměrných nákladů, pak je ministerstvo povinno bez zbytečného prodlení učinit další kroky ke spolehlivému zjištění totožnosti žadatele. V posuzované věci stěžovatel uvedl, že po dobu několika let pracoval jako kuchař na italském velvyslanectví v Praze. Výkon práce pro diplomatické zastoupení evropského státu nejspíš byl podmíněn prokázáním totožnosti stěžovatele italským, a možná následně i českým úřadům v době, než došlo ke ztrátě jeho cestovních dokladů. Není proto vyloučeno, že fotokopie částí těchto dokladů či alespoň sekundární záznamy údajů z nich u uvedených institucí budou dohledatelné. Dále je možné, že se z poměrně dlouhého časového období, kdy stěžovatel měl pracovat jako kuchař, zachovaly obrazové či jiné záznamy o jeho působení, např. z recepcí nebo z dokumentace činnosti velvyslanectví. Není vyloučeno, že i po několika letech bude možno na italském velvyslanectví nebo v okruhu lidí s ním spolupracujících, popř. jí zajišťujících obslužný personál, získat spolehlivá svědectví o tom, jak stěžovatel v době svého tvrzeného působení na velvyslanectví žil, s kým se stýkal, kam cestoval, kdo a ze kterých zemí za ním přijížděl, jaká a odkud mu chodila například pošta apod., o jaké zemi mezi kolegy či přáteli hovořil jako o své vlasti, o jakých příbuzných hovořil apod. Tato zjištění mohou stěžovatelova tvrzení o jeho totožnosti či vyvrátit. Na druhé straně ani poté nemusí být ještě otázkou stěžovatelovy totožnosti nepochybná. Provedení dalšího ověřování stěžovatelovy totožnosti při posouzení trvání důvodů pro setrvání v přijímacím středisku se však rozhodně nejeví jako neúčelné nebo nadbytečně zatěžující správní orgány.

Protože nebyla spolehlivě zjištěna stěžovatelova totožnost a stěžovatel není chráněnou osobou, které by nebylo možno uložit povinnost setrvat v přijímacím středisku, byly splněny podmínky pro vydání napadeného správního rozhodnutí. Ministerstvo však má povinnost po dobu platnosti rozhodnutí o povinnosti setrvat v přijímacím středisku zkoumat, zda důvody vydání tohoto rozhodnutí trvají, a to včetně provedení účelných kroků ke spolehlivému zjištění totožnosti stěžovatele. Pokud by takové kroky bez zbytečného prodlení nečinilo, mohlo by to vést k závěru, že k dalšímu omezení osobní svobody není důvod. Touto otázkou se však Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť předmětem řízení o kasační stížnosti bylo pouze posouzení zákonnosti závěrů krajského soudu, že rozhodnutí, že stěžovatel je povinen setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však do 15. 7. 2013, bylo vydáno v souladu se zákonem.

Vzhledem k tomu, že předmětem tohoto řízení bylo pouze rozhodnutí o povinnosti setrvat v přijímacím zařízení, nezabýval se Nejvyšší správní soud dalšími skutkovými důvody spojenými s žádostí stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany.

Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu netrpí nezákonností a není zatížen ani vadou nepřezkoumatelnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel úspěch ve věci neměl a ministerstvu žádné náklady spojené s tímto řízením nevznikly.

Nejvyšší správní soud stěžovateli ustanovil zástupcem stěžovatele advokáta a podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. a v takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, má advokát nárok na odměnu za tři úkony právní služby (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení; prostudování spisu; písemné podání ve věci samé) ve výši 3 x 3.100 Kč, podle ust. § 13 odst. 1, 3 a 4 citované vyhlášky náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč a cestovného za cestu z Brna do Zastávky u Brna a zpět ve výši 337 Kč a podle ust. § 14 odst. 1 a 3 citované vyhlášky náhradu za promeškaný čas 2 započatých půlhodin ve výši 200 Kč. Celková částka odměny tedy činí 10.737 Kč.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu