



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **A. S.**, zastoupen Mgr. Sylvou Šiškeovou, advokátkou, se sídlem Jakubské náměstí 580/4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, poštovní schránka 21/OAM, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2016, č. j. OAM-223/ZA-ZA11-ZA02-PS-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2016, č. j. 41 Az 6/2016 – 22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2016, č. j. 41 Az 6/2016 – 22, a rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2016, č. j. OAM-223/ZA-ZA11-ZA02-PS-2016, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- III. Žalovaný **ne má** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. Sylvě Šiškeové, advokátce, se sídlem Jakubské náměstí 4, Brno, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 6.800 Kč, která je splatná do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“) napadá rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 18. 5. 2016, č. j. 41 Az 6/2016 – 22 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2016, č. j. OAM-223/ZA-ZA11-ZA02-PS-2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byl žalobce zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“), za účelem

spolehlivého zjištění nebo ověření jeho totožnosti. Podle § 46a odst. 5 zákona o azylu byla doba zajištění stanovena do 21. 6. 2016, tedy na 110 dnů.

V **žalobě** žalobce namítal, že totožnost osvědčil čestným prohlášením, a žalovaný to v odůvodnění vůbec nezohlednil. Žalovaný odůvodnil rozhodnutí pouze tím, že žalobce správnímu orgánu nepředložil žádný doklad prokazující jeho totožnost, a tudíž nemohla být spolehlivě zjištěna nebo ověřena jeho totožnost. Dotčené ustanovení však umožňuje zajištění žadatele pouze v případě, že správní orgán provádí úkony, které vedou ke zjištění nebo ověření totožnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany a je k tomu nutné omezení svobody žadatele. Napadené rozhodnutí je dále nepřezkoumatelné ve vztahu k posouzení možnosti uložení zvláštního opatření. Z odůvodnění správního orgánu ve vztahu k nedostatečnosti uložení zvláštního opatření vyplývá, že žalovaný se rozhodl omezit žalobce za účelem zajištění jeho účasti na řízení. Tímto popisuje žalovaný důvody, které mohou vést k zajištění žadatele, nikoliv však podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, ale podle § 46a odst. 1 písm. f) zákona o azylu. Žalobce také rozporoval stanovení doby zajištění v délce 110 dnů, neboť žalovaný měl stanovit délku trvání zajištění s ohledem na předpokládanou délku úkonů, které mají vést ke zjištění a ověření totožnosti. Žalovaný však vycházel při určení doby trvání zajištění ze zcela odlišných důvodů zajištění, než které uvedl ve výroku. Rozhodnutí žalovaného je podle žalobce vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné.

Krajský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** uvedl, že v daném případě je nesporné, že žalobce nedisponuje žádným věrohodným dokladem, kterým by byla bez jakýchkoliv pochybností spolehlivě prokázána jeho totožnost. Krajský soud se následně vyjádřil k ústavní konformitě dotčeného ustanovení. Konstatoval, že v případě § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu 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 správnímu orgánu, adekvátně reagovat. Krajský soud dospěl k závěru, že právní úprava je ústavně konformní a žalovanému není důvodu vytýkat, že jí aplikoval. Dále uvedl, že pokud nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, žalobce není chráněnou osobou, které by nebylo možno uložit povinnost setrvat v přijímacím středisku. Byly tedy splněny podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí. Krajský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Kasační stížnost stěžovatel podal s odvoláním na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud podle stěžovatele pochybil, když neshledal rozhodnutí nezákonným z důvodu nesprávné aplikace § 46a odst. 1 písm. a) a § 46a odst. 5 zákona o azylu v souvislosti s § 3, § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, kteréžto kladou na správní orgán požadavek zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu nezbytném vzhledem ke konkrétním okolnostem případu dle § 2 odst. 4 správního řádu. Krajský soud přitom pochybil již tím, že neaplikoval právní úpravu účinnou v době vydání napadeného rozhodnutí. Tato skutečnost je zřejmá z jeho citace ustanovení § 46a odst. 1 a odst. 4, které neodpovídají aktuálnímu znění či z opakovaně uváděné „povinnosti setrvat v zařízení“, vztahující se k již dnes neúčinné právní úpravě. Již tato skutečnost činí podle stěžovatele napadené rozhodnutí nezákonným. Ustanovení § 46a odst. 1 písm. a) bylo novelizováno zákonem č. 314/2015 Sb., s účinností od 18. 12. 2015, kterým byl upřesněn tento důvod zajištění z „nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele“ na „důvod zajištění je spolehlivé zjištění nebo ověření jeho totožnosti“. Krajský soud se zároveň nevypořádal se všemi žalobními body, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel dále uvedl, že krajský soud nereagoval na námitky, že žalovaný již neprovádí žádné úkony za účelem zjištění totožnosti žalobce. Nevypořádal se s námitkami ve vztahu k odůvodnění

pokračování

neuložení zvláštního opatření žalobci místo zajištění a nevypořádal se s námitkou směřující do stanovení délky trvání zajištění.

Stěžovatel má dále za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda žalovaný pochybil, když stěžovatele zajistil podle § 46a odst. 1 písm. a) pouze z toho důvodu, že stěžovatel nepředložil správnímu orgánu žádný doklad, který by potvrzoval jeho totožnost. Stěžovatel má zároveň za to, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel osvědčil totožnost čestným prohlášením, a dále uvedl, že svůj cestovní pas ztratil v Maroku v roce 2010 a žádný jiný doklad nemá k dispozici. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2012, č. j. 7 Azs 7/2012 - 39, ze kterého plyne, že správní orgán je povinen zabývat se též čestným prohlášením o totožnosti. Stěžovatel dále poukázal na bod 14 a 25 Doporučení UNHCR k zajišťování cizinců. Správní orgán nezduvodnil, z jakých důvodů neshledává osvědčení totožnosti čestným prohlášením za dostatečné. Dále stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 8/2016 - 32, z něhož vyplývá, že žadatele o mezinárodní ochranu dle čl. 8 odst. 3 písm. a) nové přijímací směrnice je možné zajistit pouze v případě nutnosti spolehlivě zjistit nebo ověřit jeho totožnost a jen po dobu, kdy toto zjišťování nebo ověřování probíhá. Z rozhodnutí není zřejmé, zda takové ověřování a zjišťování probíhá a zároveň nelze zjistit, zda je splněna podmínka, že jej není možné konat bez omezení stěžovatele na svobodu. Stěžovatel má za to, že v jeho případě již není splněna ani podmínka legitimního účelu, když vyvinul veškeré úsilí k prokázání svých tvrzení a jeho identitu nelze již více zjistit. V případě stěžovatele je důvodné se domnívat, že k zabezpečení jeho účasti v řízení ve věci mezinárodní ochrany je dostatečné uložení zvláštního opatření, a to s ohledem na jeho chování, kdy se sám dostavil do přijímacího střediska a požádal o mezinárodní ochranu. Správní orgán neodůvodnil, proč neshledává zvláštní opatření dostačujícím. Stěžovatel svým chováním nezavdal žádnou příčinu, která by ospravedlňovala postup správního orgánu dle § 46a odst.1 písm. a) zákona o azylu.

Stěžovatel dále uvádí, že k jeho námitkám ohledně absence zdůvodnění postupu správního orgánu krajský soud uvedl, že postup byl ústavně konformní, neboť v situaci, kdy není spolehlivě zjištěna totožnost, zákon umožňuje osobu zajistit. Takto postavený výklad nelze podle stěžovatele přijmout, neboť § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu uvádí možnost zajištění osoby jako krajní. Ke zvážení použití mírnějších prostředků se krajský soud nevyjádřil vůbec a v této části je podle stěžovatele rozhodnutí nepřezkoumatelné. Další pochybení spatřuje stěžovatel v délce zajištění na 110 dní. Žalovaný měl stanovit délku zajištění s ohledem na délku trvání úkonů, které mají vést ke zjištění a ověření totožnosti žalobce. Žalovaný však stanovil dobu trvání zajištění za tím účelem, aby omezil svobodu žalobce po dobu celého řízení ve věci mezinárodní ochrany, přestože zákon takovýto důvod zajištění bez dalšího neumožňuje.

Postup žalovaného nemá podle stěžovatele oporu v zákoně a skutečnost, že vycházel ze zcela odlišných důvodů zajištění, než které uvedl ve výroku svého rozhodnutí, zakládá vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Reakce krajského soudu je nepřipadná, když se omezil na konstatování, že zákonem stanovená maximální doba zajištění je přiměřeně dlouhá a tedy ústavně konformní. Námitka stěžovatele nicméně směřovala ke konkrétnímu případu žadatele, když není zřejmé, proč byla stanovena téměř celá zákonná doba. Zajištění a stanovení doby zajištění nelze od sebe oddělovat, odůvodnění soudu je i v této části nepřezkoumatelné.

Stěžovatel dále doplnil kasační stížnost prostřednictvím ustanovené zástupkyně. V něm v první řadě uvádí, že krajský soud posuzoval rozhodnutí o zajištění podle neúčinné právní úpravy, napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 30. 3. 2016, krajský soud však vycházel z právní

úpravy, jež pozbyla účinnosti dne 17. 12. 2015, což vyplývá z citace předmětného ustanovení na s. 7 napadeného rozsudku. Pokud krajský soud nahlížel na situaci stěžovatele z pohledu neúčinné právní úpravy, nebylo možné, aby jeho posouzení bylo zákonu odpovídající, jeho rozhodnutí je stíženo nezákonností a je dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., případně je rozhodnutí nepřezkoumatelné a je dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Znění obou verzí ustanovení jsou značně odlišná, přičemž právní úprava účinná od 18. 12. 2015 reflektovala nutnost transpozice norem Evropských společenství. Předmětné ustanovení je nyní formulováno tak, aby zajištění žadatele o mezinárodní ochranu bylo skutečně nejkrajnější možností použitou poté, co všechny ostatní možnosti byly vyčerpány. Se žalobními tvrzeními stěžovatele týkajícími se této skutečnosti se však krajský soud nikterak nevypořádal. Pasáž k ústavní konformitě dotčeného ustanovení potom není reakcí na žádné žalobní tvrzení.

Stěžovatel je dále přesvědčen, že § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu na jeho případ vůbec nedopadá, a tedy nemělo být správním orgánem ani aplikováno. S ohledem na okolnosti případu neměl být dán důvod k jeho zajištění, přičemž se žalovaný řádným přezkoumatelným způsobem nezabýval důvody, pro které není použitelné tzv. zvláštní opatření ve smyslu § 47 nyní účinného zákona o azylu. Žalovaný toliko dospěl k závěru, že uplatnění zvláštního opatření možné není, přičemž tento závěr žádným přezkoumatelným způsobem neodůvodňuje vyjma sdělení, že zvláštní opatření nelze na případ stěžovatele aplikovat. Odůvodnění v rozporu se zákonnými nároky neseznamuje adresáta jasným, přesvědčivým a přezkoumatelným způsobem s důvody, které jej vedly k přijatým závěrům. V tomto ohledu je dán i důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Námitkou týkající se nesprávného posouzení splnění předpokladu pro užití zvláštního opatření se krajský soud žádným způsobem nevypořádal. Rozhodnutí žalovaného je proto zatíženo nepřezkoumatelností.

Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o přezkoumatelnosti obou rozhodnutí, je stěžovatel přesvědčen, že rozhodnutí je stíženo nezákonností, neboť na případ stěžovatele neměl být aplikován § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, nýbrž jeho § 47. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti zdůraznil, že má v řízení o mezinárodní ochraně povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž pro účely tohoto řízení je nezbytné spolehlivé zjištění totožnosti a státní příslušnosti žadatele o mezinárodní ochranu. Vzhledem k tomu, že v současné fázi řízení nemohla být spolehlivě zjištěna nebo ověřena totožnost stěžovatele, neboť ten nepředložil žádný doklad potvrzující jeho totožnost a s výjimkou čestného prohlášení ani neposkytl žádné jiné indicie, které by byly schopny podpořit tvrzení o totožnosti jmenovaného, žalovaný nepovažoval v případě stěžovatele za dostatečné uložení zvláštního opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu. Stěžovatel k tomu znovu připomenul migrační historii stěžovatele. Popsané dlouhodobé jednání stěžovatele je dle názoru správního orgánu zcela v protikladu s požadavkem kladeným na podání důvěryhodného vysvětlení neexistujících dokladů. K námitce maximální doby zajištění žalovaný uvedl, že trvá na tom, že jeho závěr stran stanovení doby trvání zajištění byl dostatečným způsobem odůvodněn, v odůvodnění rozhodnutí jsou uvedeny zcela konkrétní a specifické okolnosti případu žalobce, které svědčí pro závěr, že se žalovaný od maximální doby určené zákonem o azylu neodchýlil. V dalším vyjádření k doplnění kasační stížnosti žalovaný stručně uvedl, že uložení zvláštního opatření dle § 47 se zabýval a dospěl k závěru, že v případě stěžovatele nelze účinně uplatnit zvláštní opatření, své závěry odůvodnil v napadeném rozhodnutí na s. 2. Napadený rozsudek je dostatečně odůvodněn na s. 7 a 8, kdy se soud podrobně zabíral argumentací důvodů pro zajištění jmenovaného. Žalovaný je přesvědčen o tom, že kasační stížnost nepřesahuje vlastní

pokračování

zájmy stěžovatele a jedná se tudíž o nepřijatelnou kasační stížnost. Žalovaný navrhl kasační stížnost odmítnut pro nepřijatelnost, případně zamítnut pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, jež je zastoupena ustanoveným advokátem, a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

Nejvyšší správní soud předně k tvrzení žalovaného o nepřijatelnosti kasační stížnosti uvádí, že v dané věci je předmětem přezkumu rozhodnutí o zajištění stěžovatele v přijímacím středisku podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, proto v tomto řízení nelze aplikovat § 104a s. ř. s. a institut nepřijatelnosti (srovnej usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69, přičemž tyto závěry jsou aplikovatelné i po novele zákona o azylu, všechna zde citovaná judikatura dostupná na www.nssoud.cz).

Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Dne 1. 3. 2016 podal stěžovatel žádost o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel se na území nacházel bez cestovního dokladu či jiného dokladu totožnosti. Cestovní doklad podle svého vyjádření ztratil v roce 2010 v Maroku. Z Ghany vycestoval v únoru 2010 přes Burkinu Faso, Mali, Alžírsko a Maroko do Španělska, kde strávil rok a v prosinci 2011 odcestoval do Francie, kde zůstal další čtyři roky. V prosinci 2015 odcestoval do Německa a dne 27. 2. 2016 přicestoval na území České republiky. Dne 4. 3. 2016 stěžovatel podepsal čestné prohlášení o totožnosti. Dne 30. 3. 2016 byl zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

Podle § 46a odst. 1 zákona o azylu, v rozhodném znění, „(m)inisterstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže

a) účelem zajištění je spolehlivé zjištění nebo ověření jeho totožnosti“

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný a dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud se vůbec nezabýval žalobními námitkami stěžovatele: 1.) že totožnost osvědčil čestným prohlášením a z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by žalovaný prováděl úkony, které vedou ke zjištění nebo ověření totožnosti žadatele, 2.) že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné ve vztahu k posouzení možnosti uložení zvláštního opatření a 3.) že žalovaný pochybil při stanovení doby zajištění.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku pouze dovodil, že dotčené ustanovení je ústavně konformní, poukázal na význam zjištění totožnosti v řízení o udělení mezinárodní ochrany a konstatoval, že § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu umožňuje reagovat na případy, kdy skutečná identita žadatele neodpovídá tomu, co o sobě žadatel tvrdí, nebo co je známo správnímu orgánu. Pokud nebyla spolehlivě zjištěna jeho totožnost, stěžovatel není chráněnou osobou, které by nebylo možno uložit povinnost setrvat v přijímacím středisku. Nevyjádřil se tedy k výše rekapitulovaným žalobním námitkám. Už z tohoto důvodu je napadený rozsudek

nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS).

Nadto se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i s tvrzením stěžovatele, že krajský soud aplikoval již neúčinnou právní úpravu. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 30. 3. 2016, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud na s. 7 napadeného rozsudku uvádí, že „podle § 46 odst. 1 zákona o azylu ministerstvo rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany (...) setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dnů, jestliže a) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele (...)“. Je tak zřejmé, že odůvodnění napadeného rozsudku, které je samo o sobě nepřezkoumatelné, neboť nereaguje na žalobní námitky, se nadto vztahovalo k již neúčinné právní úpravě.

Nejvyšší správní soud dále shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i ve skutečnosti, že krajský soud potvrdil napadené rozhodnutí a neshledal je nepřezkoumatelným, ačkoliv rozhodnutí žalovaného takové vady vykazuje a krajský soud byl povinen k nim v tomto případě přihlídnout z úřední povinnosti. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů je důvodem ke zrušení rozhodnutí, a to bez jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS, uvedl, že krajský soud je oprávněn z úřední povinnosti zrušit správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost v těch případech, kdy tato vada brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci nastala zmíněná situace, kdy měl krajský soud z úřední povinnosti přihlídnout k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Nevezme-li krajský soud nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu v úvahu, pak je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů i jeho rozsudek (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS).

V případě dotčeného ustanovení se jedná o transpozici čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „nové přijímací směrnice“), podle kterého žadatel může být zajištěn za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti. Z článku 9 odst. 3 nové přijímací směrnice dále plyne, že žadatel musí být zajištěn pouze po co nejkratší dobu a pokud přetrvávají důvody stanovené v čl. 8 odst. 3. V důvodové zprávě k novele zákona o azylu se uvádí: „Cílem ustanovení § 46a je na jednu stranu minimalizovat nutnost omezení osobní svobody těch žadatelů, u nichž může být přistoupeno k tzv. alternativě k zajištění a na druhou stranu zajistit zdárné, úplné, rychlé a nestranné řízení ve věci mezinárodní ochrany (...) Důvody zajištění jsou navrženy v souladu s přijímací směrnici. Důvody zajištění za účelem spolehlivého zjištění totožnosti žadatele, nebo pokud se žadatel o udělení mezinárodní ochrany prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti se přejímají z dosavadní úpravy pouze s menšími úpravami. Dochází ke zpřesnění písmene b) tak, aby bylo jasné, že zajištění podle písmene b) není sankcí, ale je nutné pro spolehlivé zjištění totožnosti a státní příslušnosti podle čl. 8 odst. 3 písm. a) přijímací směrnice. (...)“ (srov. Poslanecká sněmovna Parlamentu, Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., změna zákona o azylu, o pobytu a ochraně cizinců, tisk č. 463/0)

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že považuje pro účely řízení o mezinárodní ochraně za nezbytné spolehlivé zjištění totožnosti stěžovatele. Správní orgán má v řízení o mezinárodní ochraně povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Z tohoto hlediska je podle žalovaného spolehlivé zjištění totožnosti a dále i státní příslušnosti žadatele o mezinárodní ochranu naprosto klíčové a pro účely řízení jako takového nezbytné.

pokračování

Uložení zvláštního opatření by podle žalovaného nebylo dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o mezinárodní ochranu v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Proto je nutné vést s ním řízení ve věci mezinárodní ochrany za současného omezení jeho osobní svobody. Vzhledem k tomu, že v současné fázi řízení nemohla být spolehlivě zjištěna nebo ověřena totožnost výše jmenovaného žadatele, neboť ten nepředložil žádný doklad potvrzující jeho totožnost a současně nelze účinně uplatnit zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu, shledal správní orgán naplnění podmínek pro zajištění dle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Žalovaný dále posuzoval stanovenou délku zajištění ve vztahu k předpokládané době ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl důvody, které mohou vést k závěru, že byly naplněny podmínky pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Z tohoto ustanovení plyne, že účelem zajištění musí být spolehlivé zjištění nebo ověření jeho totožnosti. Z odůvodněné napadeného rozhodnutí však neplyne, zda žalovaný bude dále činit nějaké úkony vedoucí k zjištění nebo ověření totožnosti žadatele. Žalovaný se nezabýval čestným prohlášením o totožnosti žadatele, pouze konstatoval, že pro účely řízení o mezinárodní ochraně je nezbytné spolehlivé zjištění totožnosti.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 4. 4. 2012, č. j. 7 Azs 7/2012 - 39, vztahujícím se k předchozí právní úpravě, zabýval povinností setrvat v přijímacím středisku z důvodu, že nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že správní orgán je povinen zabývat se například též čestným prohlášením o totožnosti a ověřenou kopií stránky cestovního pasu, je-li z ní možno zjistit totožnost žadatele.

V rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 8/2016 - 32, Nejvyšší správní soud posuzoval sice aplikaci § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu před novelou, vyjádřil se však i k této novele: „*Nové znění § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu plně odpovídající nové přijímací směrnici přinesla teprve novela č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015. Tím spíše proto bylo třeba znění § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, ve znění účinném v době vydání správního rozhodnutí, vykládat eurokonformně, tedy v souladu s čl. 8 odst. 3 písm. a) nové přijímací směrnice, tedy tak, že žadatele o mezinárodní ochranu je dle tohoto ustanovení možné zajistit pouze v případě nutnosti spolehlivě zjistit nebo ověřit jeho totožnost a jen po dobu, kdy toto zjišťování nebo ověřování probíhá.*“ V citovaném rozsudku zdejší soud dále konstatoval: „*Má-li žalovaný k dispozici podklady, jež mohou být relevantní při zjišťování totožnosti stěžovatele, musí se jimi v odůvodnění rozhodnutí podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu (byt' by tak učinil ve stručnosti) zabývat.*“ Tyto závěry lze zajisté aplikovat i v nyní posuzovaném případě.

Jak již bylo výše uvedeno, z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda zjišťování nebo ověřování totožnosti bude v případě stěžovatele dále probíhat, a žalovaný se nevyjádřil ani k čestnému prohlášení o totožnosti. Z důvodů uvedených ve vztahu k délce zajištění plyne, že žalovaný posuzoval délku zajištění pouze podle odhadované délky řízení o mezinárodní ochraně. Doba trvání zajištění přitom musí být přiměřená sledovanému cíli, pokud je žadatel zajištěn za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti, stanovení délky zajištění se musí odvíjet právě od tohoto sledovaného cíle.

Žalovaný tím, že v napadeném rozhodnutí neuvedl žádné kroky směřující k naplnění důvodu, pro který byl stěžovatel zajištěn, a tím, že odůvodnil celkovou dobu zajištění pouze s odkazem na délku trvání řízení o mezinárodní ochraně, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, a to vadou takové intenzity, pro kterou mělo být rozhodnutí zrušeno. Nejvyšší správní soud se vzhledem k výše uvedeným vadám napadeného rozhodnutí již dále nezabýval námitkou nedostatečného posouzení možnosti uložení zvláštních opatření,

nebot' v řízení není kvůli nedostatkům odůvodnění postaveno najisto, zda měl být stěžovatel vůbec zajištěn v přijímacím středisku z důvodu zjišťování nebo ověřování totožnosti, tedy jestli nastal důvod zajištění podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozsudek krajského soudu zrušit, protože byl zatížen vadou nepřezkoumatelnosti, k níž musel Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než zrušit rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k případnému dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, nebot' ve věci neměl úspěch. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze spisu krajského soudu ani Nejvyššího správního soudu však nevyplývá, že by stěžovateli v řízení o kasační stížnosti či v řízení před krajským soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly.

Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovateli usnesením ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 Azs 128/2016 – 16, zástupkyni Mgr. Sylvu Šiškeovou, advokátku. Stěžovatelova zástupkyně provedla v řízení před Nejvyšším správním soudem dva úkony právní služby, a to převzetí zastoupení podle § 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, a písemné podání soudu ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, kterým bylo doplnění kasační stížnosti. Za jeden úkon právní služby náleží odměna ve výši 3.100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; za dva úkony právní služby tedy ustanovené zástupkyni náleží 6.800 Kč. Zástupkyně sdělila, že není plátkyní DPH. Částka 6.800 Kč bude ustanovené zástupkyni stěžovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 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 27. července 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu