



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Jitkou Zavřelovou v právní věci žalobce: **O. A.**, nar. x, státní příslušník Ukrajiny, t.č. ZZC Bělá – Jezová, 294 21 Bělá pod Bezdězem, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem, Nad Štolou 3, P.O. Box 21/OAM, 170 34 Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2015, č. j. OAM-123/LE-BE02-BE02-PS-2015, o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2015, č. j. OAM-123/LE-BE02-BE02-PS-2015, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým mu byla podle § 46a odst. 1 písm. a) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové (dále též „ZZC“) až do vycestování, maximálně však do 17. 11. 2015.

Žalobce v úvodu žaloby uvádí, že žalovaný vydáním napadeného rozhodnutí porušil § 2, § 3, § 4 odst. 1, § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu a čl. 5 odst. 1 a 4, čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“). Konkrétně namítá, že žalovaný pochybil v úvaze, že představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Dále tvrdí, že žalovaný při stanovení maximální doby povinnosti setrvat v ZZC na 120 dnů zneužil správní uvážení a svoji úvahu nedostatečně odůvodnil. Žalobce k této námitce dodává, že v žádosti o udělení mezinárodní ochrany uvedl skutečnosti, které nasvědčují závěru, že mu bude některá z forem mezinárodní ochrany udělena, a to s ohledem na současnou bezpečnostní situaci v zemi původu. Také uvedl, že jestliže žalovaný kalkuloval s 90 dny probíhajícím správním řízením a s 15 dny na podání žaloby, pak je jeho úvaha nelogická, neboť pokud bude řízení o žalobě skutečně zahájeno, bude žalobce po 120 dnech stejně propuštěn. Žalobce má proto za to, že odůvodnění závěru o délce doby povinného setrvání v ZZC neobstojí, neboť z něho není zřejmé, proč nestačí k naplnění účelu zajištění doba kratší. Třetí námitku žalobce směřuje proti čl. 5 odst. 1 a 4 Úmluvy, se kterými je uložení povinnosti setrvat v ZZC po maximálně možnou dobu v rozporu, neboť Úmluva vyžaduje při omezení osobní svobody pravidelný soudní přezkum vykonávaný s určitou periodicitou. Tento požadavek potvrzuje jak judikatura Evropského soudu pro lidská práva (*Chichkov v. Bulharsko*, č. 38822/97), tak judikatura NSS (rozsudek ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 97/2012 – 26). V dané věci však žalovaný zajištěním žalobce na 120 dnů určil, že další periodická kontrolka už neproběhne, a proto je jeho rozhodnutí nezákonné. Řádné odůvodnění délky zajištění pak umocňuje i skutečnost, že zákon o azylu (na rozdíl od zákona o pobytu cizinců) neobsahuje k omezení osobní svobody žádné alternativy.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval skutková zjištění, na základě kterých učinil rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v ZZC. Zdůraznil, že důvodem uložení povinnosti setrvat v ZZC nebyla ochrana veřejného pořádku, ale nespolehlivě zjištěná totožnost žalobce. Svoji úvahu přitom učinil na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a též své závěry dostatečně odůvodnil. Trvá též na tom, že stanovení doby zajištění na 120 dnů je odůvodněno specifickými okolnostmi věci a neodporuje tak principu libovůle, diskriminace, neodporuje lidské důstojnosti a nenarušuje princip proporcionality a rovnosti. Neporušuje ani čl. 5 odst. 1 a 4 Úmluvy.

Jelikož krajský soud nezjistil žádné vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v rozsahu žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Krajský soud předesílá, že v úvodu žaloby vyjmenovaná ustanovení právních předpisů nepovažuje za samostatné žalobní body, a to pro jejich nekonkrétnost. Porušením těchto ustanovení se tudíž zabývá pouze v souvislosti s konkrétními námitkami.

K první námitce týkající se otázky, zda žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, soud uvádí, že se tato námitka zcela míjí s důvodem uložení povinnosti setrvat v ZZC, kterým byla skutečnost, že nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žalobce. Soud se tudíž touto námitkou vůbec nezabýval, neboť by to zcela postrádalo smysl.

Druhá námitka brojí proti délce povinnosti setrvat v ZZC. Ta byla stanovena na 110 dní. Ačkoli ani tato námitka není formulována zcela přesně, neboť žalobce tvrdí, že mu byla

uložena povinnost setrvat v ZZC po maximální dobu 120 dnů, má soud za to, že se touto námitkou lze zabývat. Touto námitkou žalobce mj. brojí proti odůvodnění závěru o délce doby povinného setrvání v ZZC s tím, že z něho není zřejmé, proč nestačí k naplnění účelu zajištění kratší doba. Soud se proto zaměřil na důvody, kterými žalovaný dobu povinnosti setrvat v ZZC odůvodnil a tím, zda tyto důvody korespondují s důvodem, proč byla samotná povinnost uložena.

Podle § 46a odst. 1 zákona o azylu rozhodne ministerstvo o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, s výjimkou žadatele, kterým je nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osoba s vážným zdravotním postižením, těhotná žena nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, setrvat v přijímacím středisku nebo v ZZC 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.

Podle § 68 odst. 3 správního řádu, se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Výkladem ustanovení § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu se v minulosti zabýval NSS ve svém rozsudku ze dne 31. 07. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013-38, publikovaném pod č. 2971/2014 Sb. NSS. Z tohoto rozsudku lze dovodit, že smyslem a účelem úpravy obsažené v § 46a zákona o azylu je zamezit zneužívání řízení o udělení mezinárodní ochrany pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity a v tomto směru má předmětné ustanovení poskytovat účinnou prevenci před nelegální migrací a nebezpečím pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek. Konkrétně pak k omezení osobní svobody zakotvenému pod písm. a) předmětného ustanovení dochází proto, 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 ve skutečnosti nehrozí žádná nebezpečí, kvůli nimž by jí měla být taková ochrana poskytnuta. 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, oprávněna se bránit, použije-li k tomu humánní a proporcionální prostředky pohybující se v mezích prostoru vymezeného státu vnitrostátním ústavním právem a jeho mezinárodními závazky.“ Z rozsudku dále plyne, že předmětné ustanovení lze aplikovat i tehdy, jsou-li žalovanému v době rozhodnutí k dispozici určité indicie potvrzující tvrzení žadatele o jeho totožnosti (v daném případě identifikační karta zahraniční banky), avšak samy o sobě přesto nemohou odstranit pochybnosti

o totožnosti žadatele. V takové situaci NSS hodnotí maximálně 120 dnů trvající omezení osobní svobody žadatele jako přiměřené, zdůrazňuje však, že z ustanovení § 46a odst. 4 zákona o azylu pro žalovaného plyne aktivní povinnost provádět účelné kroky směřující ke spolehlivému zjištění totožnosti žadatele; pokud by takové kroky nebyly bez zbytečného prodloužení činěny, mohlo by to odůvodňovat závěr, že k dalšímu omezení osobní svobody žadatele není důvod. S uvedenými závěry se ztotožňuje i Krajský soud v Praze.

Žadatele o mezinárodní ochranu lze zadržovat v ZZC z důvodu nedostatku spolehlivých zjištění o jeho totožnosti pouze po dobu, kdy jsou žalovaným či na jeho popud aktivně činěny úkony směřující ke zjištění totožnosti žadatele, ne však déle. Uložit povinnost setrvat v ZZC lze žadateli z tohoto důvodu jen jednou (snad jen s výjimkou uložení povinnosti v jiném řízení o udělení mezinárodní ochrany, v němž navíc bude žalovaný disponovat konkrétními novými údaji, které budou zakládat reálný předpoklad, že s ohledem na nové údaje bude tentokrát již možné v zákonem stanovené maximální lhůtě při ověřování totožnosti žadatele dospět k jeho ztotožnění), a to maximálně na 120 dnů. Délka omezení osobní svobody žadatele zajištěného výlučně z titulu ustanovení § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu totiž není odvislá pouze od délky probíhajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany, ale také od odstranění pochybností o totožnosti žadatele.

Lze předpokládat, že úkony směřující k identifikaci totožnosti žadatele mohou trvat v řadě případů kratší dobu, než vlastní řízení o žádosti o mezinárodní ochranu včetně souvisejícího soudního přezkumu. Pokud žalovaný zjistí totožnost žadatele omezeného na osobní svobodě pouze z důvodu § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, pak jej musí bezodkladně po tomto zjištění propustit, třebaže řízení o jeho žádosti dosud neskončilo, ledaže vydá právě na základě zjištění skutečné (jiné než deklarované) identity žadatele nové rozhodnutí podle § 46a odst. 1 písm. b) či c) zákona o azylu na (nanejvýše) zbytek dosud nevyčerpané maximální doby 120 dnů omezení osobní svobody. Platí to i obráceně, a to z důvodu, že omezení osobní svobody podle § 46a zákona o azylu nemůže s ohledem na chybějící volbu mezi mírnějšími omezujícími opatřeními dopadat na cizince v režimu návratové směrnice (blíže viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 06. 05. 2015, č. j. 44 A 30/2015 – 16).

V tomto směru se odlišuje pozice žadatelů zajištěných z důvodu ohrožení veřejného pořádku [písm. c)], resp. z důvodu použití padělaných či pozměněných dokladů [písm. b)]; u této kategorie žadatelů zákon presumuje jejich nebezpečí pro veřejný pořádek na základě před vydáním napadeného rozhodnutí nastalé a tedy neodčinitelné skutečnosti a tuto skutkovou podstatu tak vyčleňuje z písm. c) do samostatného ustanovení, u kterého zánik nebezpečí hrozícího od žadatele pro veřejný pořádek nepřichází do úvahy] od pozice žadatelů, u nichž se nepodařilo spolehlivě zjistit jejich totožnost. V případě žadatelů, u nichž je žalovaným shledána obava z toho, že svým pobytem na svobodě mohou ohrozit veřejný pořádek, totiž zpravidla důvody zakládající tuto obavu (typicky nerespektování pravomocného a vykonatelného správního vyhoštění, popř. trestu vyhoštění) přetrvávají i po skončení žádosti o mezinárodní ochranu. Proto je v jejich případě v zásadě postačující odůvodnit přiměřenou dobu uložení povinnosti setrvat v ZZC délkou řízení o jejich žádosti o udělení mezinárodní ochrany, neboť u těchto kategorií žadatelů nebezpečných pro veřejný pořádek se rozumí *per se*, že toto nebezpečí přetrvává po dobu přesahující zákonný limit 120 dnů a žalovaný ani není schopen toto nebezpečí jinak než nuceným vycestováním odstranit. Naopak v případě žadatelů omezených na svobodě pouze z důvodu § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu si nelze vystačit s odůvodněním trvání omezení osobní svobody délkou

očekávaného trvání řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, neboť je třeba vysvětlit, jak dlouho žalovaný očekává, že odstraňování pochybností o totožnosti žadatele potrvá a jaké konkrétní úkony v tomto směru bude žalovaný provádět. Pouze v případě, kdy nelze očekávat skončení těchto úkonů před ukončením řízení ve věci mezinárodní ochrany žadatele, bude činit nejzazší limit přiměřeného omezení osobní svobody žadatele délka azylového řízení.

Napadené rozhodnutí je tudíž nezákonné, protože nezbytnou dobu omezení žalobce na osobní svobodě odvozuje jen a pouze od očekávané délky řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany a zcela pomíjí očekávanou délku úkonů směřujících k odstranění pochybností o totožnosti žalobce. V návaznosti na nesprávný právní názor navíc nelze zjistit ani to, jaké úkony vůbec žalovaný v tomto směru činí, resp. zamýšlí bezodkladně činit (i kdyby tedy žalovaný implicitně předpokládal jejich zdlouhavost, bylo by napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné).

Nutno dodat, že pokud by již nebyly správnímu orgánu k dispozici žádné vhodné úkony, které by mohly reálně přispět odstranění pochybností o totožnosti žalobce, pak není důvodu žadatele ani omezovat na osobní svobodě. V takovém případě by sice byla naplněna podmínka § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu (tj. že nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele), avšak při zkoumání proporcionality omezení osobní svobody žadatele by muselo být zjištěno, že zásah do osobní svobody je bezúčelný, neboť toto omezení nemůže přispět k naplnění účelu zákona. V takovém případě by totiž žalovanému nebylo nic jiného, než vyjít z tvrzené totožnosti a žalobce by musel být tak jako tak propuštěn na svobodu.

Lze tedy shrnout, že pokud neexistuje žádný výhled spolehlivého zjištění totožnosti žadatele o mezinárodní ochranu, pak z principu nelze užít institutu uložení povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a zákona o azylu, neboť veškeré varianty tohoto opatření (jak již plyne se zákonem presumovaného konce zajištění „až do vycestování“) směřují právě k úspěšnému vynucení vycestování cizince (zpravidla do země původu), když předpokládají, že omezovaný cizinec zneužívá v rámci snahy o nelegální migraci systém azylového řízení (jak se podává z důvodové zprávy k zákonu č. 379/2007 Sb.). Je tedy namístě konstatovat, že napadené rozhodnutí tím, že omezuje osobní svobodu žalobce, aniž by považovalo za významnou otázku, zda ve vymezené době omezení osobní svobody existuje reálný předpoklad spolehlivého zjištění totožnosti žalobce, je nezákonné.

Poslední námitkou se soud pro nadbytečnost již nezabýval.

Z výše uvedených důvodů proto soud shledal podanou žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Soud ve věci jednání nenařizoval, neboť žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil, žalobce pak v zákonem stanovené lhůtě pěti dnů od podání žaloby o jeho nařízení nepožádal. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí žalovaný žalobci bez zbytečného odkladu umožní opustit ZZC (§ 46a odst. 6 zákona o azylu).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce, který byl ve věci úspěšný, přiznání náhrady nákladů nepožadoval a ani z obsahu spisu soud nezjistil, že by mu nějaké náklady vznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává v osmi vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze 27. srpna 2015

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
samosoudkyně

Za správnost:
Božena Kouřimová