



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Zdeňka Kühna, a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **P. U. R.**, zastoupen JUDr. Evženií Pichertovou, advokátkou se sídlem Příkopy 530, Kostelec nad Orlicí, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2009, č. j. OAM-112/VL-07-15-PS-2009, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 5. 2009, č. j. 63 Az 14/2009 - 26,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 5. 2009, č. j. 63 Az 14/2009 - 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím byla stěžovateli podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) stanovena povinnost setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však do 10. 6. 2009, neboť stěžovatel nedisponoval žádným dokladem, z něhož by bylo možno zjistit jeho totožnost.

V žalobě podané proti tomuto rozhodnutí žalovaného stěžovatel především namítal, že rozhodnutím o povinnosti setrvat v přijímacím středisku došlo k omezení jeho osobní svobody a svobody pohybu v míře neslučitelné s čl. 14 Listiny základních práv a

svobod (dále jen „Listina“), jakož i s mezinárodními závazky České republiky (čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků), a to i přesto, že toto rozhodnutí bylo vydáno v souladu s § 46a zákona o azylu, neboť v daném případě nebylo naplněno kritérium nezbytnosti takového zásahu pro ochranu bezpečnosti státu či jiných hodnot předpokládaných článkem 14 Listiny a výše citovanými mezinárodními smlouvami. Dále stěžovatel uvedl, že v řízení předcházejícím vydání správního rozhodnutí měl být, s ohledem na absenci zvláštní procesní úpravy postupu, podle § 46a zákona o azylu, subsidiárně použit zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalovaný se tak dopustil procesního pochybení, pokud v rozporu s § 46 správního řádu stěžovateli neoznámil zahájení řízení a neumožnil mu k dané věci se vyjádřit.

Krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku obecně konstatoval správnost skutkových zjištění i právních závěrů žalovaného a podrobněji se zabýval pouze tvrzeným porušením čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této souvislosti uvedl, že v daném případě byly splněny podmínky pro aplikaci § 46a zákona o azylu a napadené rozhodnutí tedy bylo vydáno na základě zákona. Dále zdůraznil, že povinnost stěžovatele setrvat v přijímacím středisku je stanovena na předem přesně určenou dobu, sleduje legitimní cíl spočívající v zamezení nekontrolovaného pohybu osoby, jejíž totožnost nebyla spolehlivě zjištěna, a ačkoliv je tedy zjevně spojena s jistým omezením svobody pohybu takové osoby, nelze ji kvalifikovat jako porušení čl. 5 citované Úmluvy.

Stěžovatel kasační stížností brojí proti rozsudku krajského soudu v rozsahu výroku, jímž byla zamítnuta jeho žaloba. Kasační stížnost opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Podle jeho názoru se krajský soud zejména nevypořádal se všemi jím uplatněnými žalobními námitkami. Konkrétně pak krajskému soudu vytýká, že správnost rozhodnutí žalovaného posoudil pouze z hlediska splnění zákonných podmínek pro aplikaci § 46a zákona o azylu, aniž by vzal v úvahu jeho argumenty o rozporu napadeného rozhodnutí s čl. 14 Listiny a s výše citovanými mezinárodními smlouvami. Současně poukazuje na to, že v důsledku provedení identifikačních úkonů podle § 47 zákona o azylu (sejmutí otisků prstů, pořízení fotografie) je vyloučeno, aby před orgány kteréhokoliv státu Evropské unie vystupoval pod jinou totožností, než jakou uvedl ve své žádosti o azyl, z čehož lze dovodit, že pro naplnění sledovaného účelu jeho setrvání v přijímacím středisku nebylo nezbytné. Konečně stěžovatel uvádí, že se krajský soud nijak nezabýval jeho námitkou ohledně nesprávného procesního postupu žalovaného. Řízení k vydání rozhodnutí podle § 46a zákona o azylu je dle jeho mínění samostatným řízením zahájeným z moci úřední, které není upraveno v zákoně o azylu, a v důsledku toho měl žalovaný postupovat podle § 46 správního řádu a v souladu s tímto ustanovením stěžovateli oznámit zahájení řízení a umožnit mu se k dané věci vyjádřit, což ovšem neučinil. V doplnění kasační stížnosti ze dne 10. 8. 2009 stěžovatel pouze stručně shrnuje výše uvedené argumenty.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popírá její oprávněnost. Krajský soud se podle něj vypořádal se všemi žalobními námitkami stěžovatele. Vlastní rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu se zákonem. Žalovaný rovněž uvádí, že: „*je třeba minimalizovat zneužívání řízení o mezinárodní ochraně pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity*“, a dále poukazuje na čl. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podle kterého má každý uprchlík povinnosti vůči zemi, ve které se nachází, což znamená v zásadě, že se musí podrobit zákonům a nařízením, jakož i předpisům týkajícím se udržování veřejného pořádku této země. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Kasační stížnost je dle § 102 s. ř. s. zásadně přípustná, s výjimkou případů taxativně vypočtených v § 104 s. ř. s, pokud splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 s. ř. s.). Kasační stížnost sice postrádá jednu z náležitostí, a to uvedení dne, kdy bylo stěžovatelům doručeno napadené rozhodnutí, ovšem jedná se o údaj zřejmý ze spisu; tento nedostatek tedy nebrání pokračování v řízení. Kasační stížnost je přípustná.

Nejvyšší správní soud se ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Vymezením institutu nepřijatelnosti se soud již podrobně zabýval např. ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná též na www.nssoud.cz). Předmětem řízení je rozhodnutí podle § 46a zákona o azylu a ve vztahu k tomuto ustanovení dosud není založena ustálená soudní rozhodovací praxe. V projednávané věci navíc stěžovatel namítá zásadní pochybení krajského soudu spočívající v nedostatečném vypořádání námitek uplatněných v žalobě, přičemž důvodnost těchto námitek může mít dopad do jeho hmotně právního postavení. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou.

Stěžovatel výslovně odkazuje na kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d), přičemž konkrétní stížní námitky podražuje pod písm. a) a b) citovaného ustanovení. Toto podražení je nepřesné, neboť z obsahu kasační stížnosti je patrné, že krajskému soudu vytýká především nedostatečné vypořádání jeho žalobních námitek týkajících se jednak procesního pochybení žalovaného, jednak tvrzeného rozporu správního rozhodnutí s čl. 14 Listiny a shora citovanými mezinárodními smlouvami. Nejvyšší správní soud přitom již opakovaně judikoval, že: „*V případě, že krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu opomene přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*“ (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, případně rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, dostupné na www.nssoud.cz). Z toho vyplývá, že uvedené stížní námitky ve skutečnosti směřují právě proti nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud stěžovatel polemizuje s věcnými závěry krajského soudu ohledně správnosti rozhodnutí žalovaného, cílí naopak proti nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné posoudit nejprve stěžovatelem tvrzenou nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nutnost přednostního posouzení námitky nepřezkoumatelnosti vyplývá z povahy věci, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností či vad předcházejícího soudního řízení (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71, dostupný na www.nnsoud.cz.)

Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel v žalobě poukázal zejména na rozpor rozhodnutí žalovaného s čl. 14 Listiny a s výše citovanými mezinárodními smlouvami a dále namítal procesní pochybení žalovaného. Stěžovatel své žalobní námitky relativně podrobně rozvedl, poukázal na konkrétní ustanovení právních norem, která v dané věci považoval za relevantní, a nastínil, jakými úvahami byl veden při jejich interpretaci. Krajský soud pak v narativní části svého rozhodnutí provedl stručnou, přesto však dostatečnou rekapitulaci uvedených žalobních námitek. Přesto se ve vlastním odůvodnění rozsudku podrobněji zabýval pouze tvrzeným porušením Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, zatímco ve vztahu k ostatním námitkám stěžovatele pouze konstatoval, že: *„(...) žalovaný postupoval v řízení v souladu s příslušnými právními normami a procesně správným způsobem (...) žalovaný se nedopustil porušení právních předpisů ani mezinárodních smluv, neboť postupoval v souladu s příslušnou právní úpravou, která mu umožňuje uložit žadateli o mezinárodní ochranu povinnost setrvat v přijímacím zařízení za splnění zákonem stanovených podmínek“,* přičemž dále dodal, že podmínky pro aplikaci § 46a zákona o azylu byly v daném případě splněny.

Takovýto způsob vypořádání se s podrobně rozvedenými tvrzeními o porušení konkrétních ustanovení vnitrostátních procesních předpisů, Listiny základních práv a svobod i mezinárodních smluv je v každém případě nutno považovat za nedostatečný. Velmi přiléhavý je v této věci závěr vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 – 55, dostupný na www.nnsoud.cz: *„Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], ztotožní-li se sice krajský soud se závěry správního orgánu a označí-li je za správné, nevypořádá se ale s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům.“*

Krajský soud se dále vůbec nezabýval námitkou nesprávného procesního postupu žalovaného vztahující se k § 46 správního řádu. Právě tato námitka měla být přitom posuzována v první řadě, neboť v případě, že by ji krajský soud shledal důvodnou, musel by rozhodnutí žalovaného zrušit pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovateli je nutno přisvědčit v názoru, že pro rozhodování podle § 46a zákona o azylu nestanoví zvláštní úpravu řízení a podle § 9 tohoto zákona zde přichází v úvahu použití správního řádu. Pokud jde o posouzení věcné správnosti závěrů žalovaného, zde je nutno zdůraznit, že se touto otázkou krajský soud zabýval pouze částečně, když se sice určitým způsobem vypořádal s tvrzeným porušením čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ale současně opomenul posoudit zejména otázku, zda v daném případě nedošlo k porušení čl. 14 Listiny.

Krajský soud se tedy dostatečně nevypořádal s argumentací uvedenou v žalobě a jeho rozhodnutí je tím pádem nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kasační stížnost je v této části důvodná.

Nejvyšší správní soud není oprávněn činit úvahu o důvodnosti uvedených žalobních námitek sám. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, plyne, že je nepochybně povinností soudu vypořádat se se správností všech námitek žalobce, včetně včasnosti jejich uplatnění. Pokud své povinnosti nedostojí, brání účastníku řízení, aby jeho věc byla projednána stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu a porušuje tak jeho právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Na základě všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se za dané situace již nezabýval tím, zda je rozhodnutí krajského soudu rovněž stíženo nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Posouzení uvedené otázky by nebylo účelné v situaci, kdy bude krajský soud v dalším řízení muset primárně zkoumat, zda samotné řízení předcházející vydání správního rozhodnutí nebylo stíženo vadou, pro kterou by soud musel toto rozhodnutí zrušit.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. prosince 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu