

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **O. D.,** zastoupený JUDr. Janou Brhlovou, advokátkou se sídlem K. Sliwky 125, Karviná - Fryštát, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2011, č.j. 64 Az 22/2009 - 25,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2011, č. j. 64 Az 22/2009 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 31. 5. 2011, č. j. 64 Az 22/2009 - 25, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále také „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 23. 3. 2009, č. j. OAM-185/VL-18-17-PS-2009, kterým bylo rozhodnuto, že stěžovatel je podle ust. § 46a odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“) povinen setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však do 10. 7. 2009, a deklarováno, že podání žaloby nemá odkladný účinek (§ 46 odst. 3 zákona o azylu). Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že stěžovatel po příjezdu do České republiky požádal o udělení mezinárodní ochrany. V průběhu správního řízení proto musela být nejprve zjištěna jeho totožnost, protože neměl žádný cestovní doklad ani jiný doklad, který by ji prokazoval. Ministerstvo proto postupovalo v souladu s právem každého suverénního státu rozhodnout o povolení vstupu a o pobytu cizince na území České republiky. Krajský soud neshledal opodstatněnou stěžovatelovu žalobní námitku, že ministerstvo nepostupovalo v souladu s Listinou základních práv a svobod.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že do České republiky přicestoval bez cestovního dokladu, který ztratil v Nigérii a v této souvislosti učinil opakované prohlášení o své totožnosti. Ministerstvo v rozporu se zákonem nevyvíjelo potřebnou aktivitu a rozhodlo o jeho povinnosti setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně do 10. 7. 2009. Stěžovatel se podrobil identifikačním úkonům ve smyslu ust. § 47 zákona o azylu (odejmutí otisku prstů a pořízení obrazového záznamu), které mu zabraňovaly, aby se případně vydával před orgány Evropské unie za jinou osobu. Za tohoto stavu pak několikaměsíční setrvání v přijímacím středisku ztrácelo jakýkoliv smysl, protože jeho data byly uvedeny do databáze žadatelů o udělení mezinárodní ochrany Evropské unie. Délka pobytu v přijímacím středisku tedy neměla žádný vliv na míru prověření totožnosti jeho osoby. Ministerstvo nezkoumalo existenci podmínek omezení svobody pohybu ve smyslu čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, tedy nevyhnutelnost takového omezení z důvodu bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochrany zdraví nebo ochrany práv a svobod druhých. Ve velmi stručném odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatovalo pouze existenci důvodů pro aplikaci ust. § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, aniž by se vypořádalo s naplněním podmínek čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Odůvodnění správního rozhodnutí tak nevyhovuje zákonným požadavkům ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) kladeným na přezkoumatelnost rozhodnutí. Krajský soud však přesto napadené rozhodnutí nezrušil. V žalobě stěžovatel napadal i postup ministerstva směřující k vydání správního rozhodnutí ve smyslu čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, ale krajský soud pouze mechanicky uvedl, že neshledává jeho postup nezákonným. Rozsudek krajského soudu je v rozporu také s čl. 4 odst. 3 písm. c) Směrnice Rady 2004/83/ES ukládajícím členským státům povinnost posuzovat žádosti jednotlivě a zohlednit přitom konkrétní postavení a osobní situaci žadatele. Napadené rozhodnutí je tak výsledkem ustálené praxe správního orgánu, který v případě, kdy z úřední činnosti zjistí, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany nedisponuje dokladem totožnosti ze země původu, automaticky vydá rozhodnutí podle ust. § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu s takřka absentujícím odůvodněním, aniž by se pokusil zjistit jeho totožnost jinak. Pokud jde o důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., řízení vedoucí k vydání rozhodnutí podle ust. § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu je řízením z moci úřední. Ministerstvo však stěžovateli zahájení tohoto řízení neoznámilo a neumožnilo mu vyjádřit se k věci ještě před vydáním napadeného rozhodnutí. Důkazní břemeno přitom leží na správním orgánu, který musí prokázat, že respektoval své procesní povinnosti. Krajský soud uvedená procesní pochybení přešel. Krajský soud svým rozsudkem posléze porušil ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., když nedostatečně přezkoumal, resp. vůbec nepřezkoumal, žalobní body. V žalobě stěžovatel přitom brojil proti porušení celé řady ustanovení Listiny základních práv a svobod, správního řádu, Ženevské úmluvy, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod a Směrnice Rady 2004/83/ES. Jedinou výjimku v tomto směru tvořila krátká zmínka o Listině základních práv a svobod, kdy krajský soud zcela obecně a formalisticky konstatoval, že ministerstvo postupovalo v souladu s Listinou základních práv a svobod. Tímto pochybením krajský soud naplnil i zákonné znaky kasačního důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V doplnění kasační stížnosti prostřednictvím své soudem ustanovené zástupkyně stěžovatel namítal, že krajský soud omezil svým rozhodnutím svobodu pohybu stěžovatele, aniž by k tomu byly vážné důvody. Přesto, že se podrobil sejmutí otisku prstů a pořízení obrazového záznamu a uvedl své jméno a datum narození, ministerstvo neprovedlo v průběhu lhůty, po kterou měl setrvat v přijímacím středisku, žádné další úkony, jež by vedly k jeho identifikaci. Rozhodnutím ministerstva tak došlo k omezení svobody pohybu stanovené v čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, k porušení Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která má aplikační přednost před ustanovením zákona o azylu a čl. 4 odst. 3 písm. c) Směrnice Rady 2004/83/ES. Stěžovatel s poukazem na uvedené skutečnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že v tomto případě je projednání kasační stížnosti bezpředmětné, neboť netrvá stav, vůči němuž stěžovatel brojí mimořádným opravným prostředkem. Pokud jde o věcné důvody, odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 22. 4. 2009, v němž se podrobně zabýval jednotlivými námitkami. Proto ministerstvo navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud, po konstatování přípustnosti kasační stížnosti, se ve smyslu ust. § 104a s. ř. s. nejprve zabýval tím, zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by totiž tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Přesahem vlastních zájmů stěžovatele, který ve věcech azylu jedině vede k meritornímu projednání kasační stížnosti, je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je, kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce, pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.

O přijatelnou kasační stížnost se tak může jednat v případě, že se kasační stížnost týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu nebo jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, přičemž rozdílnost v judikatuře může nastat na úrovni krajských soudů i Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je na místě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně. Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky. O takové pochybení se může jednat především tehdy, nerespektoval-li krajský soud ustálenou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu nebo krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci přijatelnosti povolán přezkoumávat

jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že pokud by k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení, především procesního charakteru, proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby byla důvodem přijatelnosti kasační stížnosti.

V daném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o posledně uvedený důvod přijatelnosti kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v kasační stížnosti, a přitom shledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp .zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, dále nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Pominout nelze ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Rovněž v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

Uvedená ustálená judikatura Ústavního soudu je reflektována i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz, rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí NSS). Této judikatuře je společné to, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“., případně „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského*

soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá". Také v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, který byl uveřejněn pod č. 787/2006 Sbírky rozhodnutí NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.)*".

Podle ust. § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu ministerstvo vnitra rozhodne 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 až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele.

Z dikce citovaného ustanovení vyplývá, že ministerstvo mohlo uložit stěžovateli povinnosti setrvat v přijímacím středisku až do vycestování jen tehdy, nebyla-li spolehlivě zjištěna jeho totožnost. Způsoby spolehlivého zjištění totožnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany jsou pak ponechány na úvaze správního orgánu. Mohou jimi být i jiné prostředky než cestovní doklady.

Ministerstvo svůj závěr vyslovený v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí o setrvání stěžovatele v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však do 10. 7. 2009, opřelo o zjištění, že stěžovatel ztratil svůj cestovní doklad a v současné době nevlastní jiný doklad, z něhož by bylo možno ověřit jeho totožnost. Krajský soud pak v napadeném rozsudku dovodil, že v průběhu řízení musela být zjištěna totožnost stěžovatele a jelikož ten neměl žádný cestovní doklad, ani ověřenou kopii pasu či jiného dokladu, na jejichž základě by mohla být ověřena jeho totožnost, postupovalo ministerstvo v souladu s právem každého suverénního státu rozhodnout o povolení vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Takto formulovaný závěr krajského soudu má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel v žalobě poukazoval na to, že byla porušena celá řada ustanovení správního řádu, zákona o azylu, Listiny základních práv a svobod, Úmluvy o právním postavení uprchlíků, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod a Směrnice Rady 2004/83/ES. V kasační stížnosti pak stěžovatel vytýká krajskému soudu, že při svém rozhodování nevzal zřetel na jeho žalobní tvrzení. Především namítá, že ministerstvo nezákonným restriktivním výkladem podmiňuje prokázání totožnosti předložením dokladu ze země původu. Svou totožnost však doložil právě předložením ověřené kopie stránky z cestovního pasu, která se v Nigérii běžně používá místo dokladu totožnosti (v Nigérii neexistuje žádný ekvivalent občanských průkazů). V rozporu se skutečností je potom závěr, že stěžovatel nemůže

doložit svou totožnost. Stejně tak se ministerstvo v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela opomnělo vypořádat s ústavněprávními aspekty uložené povinnosti, zejména s její přiměřeností a nevyhnutelností.

Je skutečností, že krajský soud se vůbec nevypořádal s žalobním tvrzením stěžovatele o prokázání totožnosti, ačkoliv jen takový postup by odpovídal zásadám vytýčeným citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Stěžovatel tvrdil v žalobě, že svou totožnost doložil předložením ověřené kopie stránky cestovního pasu. Krajský soud se však vůbec k tomuto žalobnímu tvrzení stěžovatele nevyjádřil. Stranou pozornosti a hodnocení nejen ministerstva, ale především krajského soudu, zůstal předávací protokol cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně na území České republiky ze dne 13. 3. 2009, podle něhož totožnost stěžovatele byla ověřena čestným prohlášením ze dne 13. 3. 2009 a fotokopií stránky pasu O. D. s poznámkou „KOPIE CD-NEPLATNÉ !! s nečitelným otiskem razítka Policie České republiky. Tyto listiny jsou přitom z doby před vydáním napadeného správního rozhodnutí a rozsudku krajského soudu. Není ale patrné, zda jsou neplatné z důvodu padělání dokladu nebo uplynutí platnosti či z důvodů jiných, které mohou mít vliv na platnost, ale nemusí znamenat deficit pro účely totožnosti. Pokud pak jde o žalobní námitku, že se ministerstvo nevypořádalo s ústavními aspekty přiměřenosti a nevyhnutelnosti uložení povinnosti stěžovateli setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, tak k této námitce se krajský soud vůbec nevyjádřil.

Nelze přehlédnout ani skutečnost, že stěžovatel v žalobě namítal celou řadu konkrétních nedostatků, kterými je podle jeho názoru stiženo nejen řízení předcházející vydání napadeného správního rozhodnutí, ale i samotné správní rozhodnutí. Také tyto námitky krajský soud přešel bez povšimnutí. Např. že ministerstvo neoznámilo stěžovateli zahájení řízení z moci úřední, neumožnilo mu uplatňovat jeho práva a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nevycházelo ze zjištěného stavu věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti, odůvodnění správního rozhodnutí nesplňovalo požadavky předepsané správním řádem, bylo rozhodnuto o povinnosti stěžovatele setrvat v přijímacím středisku, třebaže byla spolehlivě zjištěna jeho totožnost, ministerstvo se nepokoušelo ověřit totožnost stěžovatele jiným způsobem a pouze mechanicky rozhodlo o zákazu opuštění přijímacího střediska, nevypořádalo se s naplněním podmínek čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 4 odst. 3 písm. c) Směrnice Rady 2004/83/ES.

Nejvyšší správní soud na základě takto příkladmo uvedených vad musí konstatovat, že nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je nejen napadené správní rozhodnutí, ale i napadený rozsudek krajského soudu. Je tomu tak proto, že krajský soud především porušil ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., když nedostatečně přezkoumal, resp. vůbec nepřezkoumal, napadené rozhodnutí ministerstva v rozsahu žalobních bodů. Jedinou výjimku v tomto směru je stručná zmínka o Listině základních práv a svobod, kdy krajský soud ale zcela obecně a formalisticky konstatoval, že ministerstvo postupovalo v souladu s Listinou základních práv a svobod. Tímto pochybením krajský soud naplnil i zákonné znaky stížního důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby odstranil poukazované rozpory, které nevyjasnil a bez dalšího přešel, a s ohledem na uvedenou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu znovu přezkoumal napadené správní rozhodnutí z hlediska žalobních námitek a poté vydal nové rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. dubna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová

předsedkyně senátu