

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobkyně: **S. O.**, zastoupena JUDr. Petrem Navrátilem, advokátem se sídlem Joštova 138/4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2016, č. j. OAM-390/ZA-ZA11-ZA15-PS-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, č. j. 33 Az 7/2016 – 22,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, č. j. 33 Az 7/2016 – 22, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 2. 5. 2016, č. j. OAM-390/ZA-ZA11-ZA15-PS-2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

V. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Petru Navrátilovi, advokátovi se sídlem Joštova 138/4, Brno, **se nepřiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) přicestovala do Evropské unie a dne 1. 4. 2016 jí byly na území Itálie sejmuty otisky prstů. Odtud cestovala do České republiky nelegálně přes různé státy. Dne 20. 4. 2016 podala žádost o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky.

[2] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „žalovaný“), ze dne 2. 5. 2016, č. j. OAM-390/ZA-ZA11-ZA15-PS-2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), byla stěžovatelka zajištěna v Přijímacím středisku za účelem spolehlivého zjištění nebo ověření její totožnosti ve smyslu § 46a odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, přičemž doba trvání zajištění byla stanovena ode dne podání údajů k žádosti, tj. od 25. 4. 2016, nejdéle však do 22. 8. 2016.

[3] Důvodem, pro který žalovaný rozhodl o zajištění stěžovatelky, byla nemožnost její identifikace. Stěžovatelka se na území České republiky nacházela bez cestovního dokladu či jiného dokladu totožnosti. Dne 27. 4. 2016 zaslala žadatelka elektronickou cestou kopii dokladu z vlasti vydaného dne 1. 9. 2014, v němž ovšem chybělo její datum narození. Uvedená adresa na dokladu dále neodpovídala bydlišti, které uvedla v poskytnutí údajů ze dne 25. 4. 2016.

II. Žaloba a řízení před krajským soudem

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, kterou krajský soud jako nedůvodnou zamítl. K namítané nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti rozhodnutí žalovaného krajský soud uvedl, že ačkoliv trpí rozhodnutí pouze schematickým odůvodněním, které představuje jen minimalistické naplnění požadavků plynoucích z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je třeba reflektovat i rychlost a povahu správního řízení. Ve vztahu k podkladům, jež jsou součástí spisu, ve smyslu předchozí rozhodovací praxe žalovaného a především s ohledem na skutkové okolnosti vedoucí k vydání napadeného rozhodnutí, však krajský soud přes řadu výtek vůči žalovanému shledal rozhodnutí o zajištění přezkoumatelným.

[5] Krajský soud nesdílel názor stěžovatelky, že k prokázání její totožnosti mohlo dostačovat její čestné prohlášení, ze kterého sice vyplývá tvrzené datum narození X, nicméně žalovanému nelze vytýkat, že požadoval ověření této informace cestou získání oficiálního dokladu osvědčujícího její totožnost.

[6] Žalovaný nepopsal v napadeném rozhodnutí kroky, které hodlá podniknout ke zjištění totožnosti stěžovatelky, ani to, jak dlouho tyto kroky budou trvat. Absence odůvodnění těchto záležitostí však nezpůsobovala nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve vztahu k samotnému zákonnému důvodu zajištění, kterým je spolehlivé zjištění či ověření totožnosti stěžovatelky.

[7] Žalovaný se – byť opět v minimálním akceptovatelném rozsahu – zabýval možností využití zvláštního opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu, přičemž ze skutkových okolností případu vyplývá, že podmínky pro zajištění stěžovatelky byly dány. Stěžovatelka prošla na své cestě do ČR územím několika států EU, proto soud přisvědčil závěru, že

zvláštní opatření, zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem nebo osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené, by zřejmě nedostačovalo k naplnění účelu řízení o mezinárodní ochraně. Na tom nic nemění ani skutečnost, že dle vlastního tvrzení má stěžovatelka v ČR strýce, o němž ostatně žalovanému uvedla, že nemá jeho přesné údaje a že by u něj zřejmě nemohla zůstat.

[8] Žalovaný dobu zajištění, která byla stanovena na 110 dnů, odůvodnil poukazem na obvyklou dobu trvání řízení ve věcech mezinárodní ochrany. Námitka, že toto zdůvodnění neodpovídá samotnému důvodu zajištění, kterým je spolehlivé zjištění nebo ověření totožnosti stěžovatelky, je sice racionální a logická, ale dle názoru krajského soudu svým způsobem účelová. Samotné zjištění totožnosti stěžovatelky je totiž prováděno za účelem realizace cíle řízení o mezinárodní ochraně, kterým je *posouzení*, zda stěžovatelce *svědčí právo na udělení* azylu či doplňkové ochrany, příp. *rozhodnutí o zastavení* řízení v případě, že by příslušnost k posouzení žádosti náležela jinému členskému státu EU. S ohledem na to nelze považovat zdůvodnění délky doby zajištění za nepřezkoumatelné ani nezákonné. Není-li bezpečně zjištěna totožnost žadatele o mezinárodní ochranu, o to více je třeba trvat na jeho osobní přítomnosti po dobu trvání řízení o mezinárodní ochraně.

III. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[9] Včas podanou kasační stížností brojí stěžovatelka proti výroku rozsudku krajského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta. Kasační stížnost opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu.

[10] Nesouhlasí především se závěrem krajského soudu, že vady odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného nebyly natolik zásadní, aby způsobovaly jeho nezákonnost či nepřezkoumatelnost.

[11] Žalovaný nedostál svým povinnostem dle § 50 odst. 3 správního řádu, neboť nezjistil všechny rozhodné skutečnosti pro ochranu veřejného zájmu. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je dle § 10 odst. 3 zákona o azylu povinen prokázat svou totožnost platným cestovním dokladem nebo jiným dokladem totožnosti či platnou veřejnou listinou vydanou zemí státní příslušnosti žadatele, nebo ji osvědčit čestným prohlášením. Čestné prohlášení, jež stěžovatelka učinila, nemuselo žalovanému samo o sobě dostačovat k prokázání její skutečnosti. Právě z tohoto důvodu však dne 27. 4. 2016 doložila elektronickou cestou černobílou kopii dokladu z vlasti. Doklad byl vydán dne 1. 9. 2014 a je nicméně s chybějícím údajem data narození stěžovatelky. Originál nelze doručit, neboť je uložen u státních institucí Nigerijské federativní republiky.

[12] Žalovaný stěžovatelce přičetl k tíži, že během pohovoru s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany uvedla bydliště rozdílné od místa uvedeného v doloženém dokladu. V průběhu správního řízení se však na tento nesoulad nedotazoval. Jinak by zjistil, že doklad byl vydán 1. 9. 2014, během studia stěžovatelky na střední škole, a v té době skutečně bydlela na adrese v něm uvedené. Do protokolu v pohovoru však uvedla *poslední*

místo svého pobytu předtím, než Nigérii opustila. Odpovídala tedy na položenou otázku tak, jak byla žalovaným formulována. Žalovaný nevyužil možnosti dotázat se blíže na tento rozpor a neumožnil tak stěžovatelce situaci vysvětlit. Navíc na tuto skutečnost nepoukázal v odůvodnění, jen krátce ve vymezení skutkového stavu. Teprve krajský soud tomuto rozporu kladl důraz při právním posouzení žaloby.

[13] Stěžovatelka má za to, že ačkoli čestné prohlášení samo o sobě nemuselo dostačovat k prokázání totožnosti, správní orgán byl povinen se jím zabývat a skutečnost, že v odůvodnění rozhodnutí žalovaného není ani zmíněno, natož provedeno hodnocení, zakládá nezákonnost rozhodnutí. Žalovaný s ohledem na zmíněné nedostál povinností dle § 50, § 51 a § 68 správního řádu a ignoroval závěry rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 8/2016 – 32, podle kterého: *„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 (byť by tak učinil ve stručnosti) zabývat).“* Žalovaný však v odůvodnění uvedl pouze to, že žadatelka nepředložila k prokázání své totožnosti a ani státní příslušnosti žádný platný doklad. To svědčí o skutečnosti, že se žalovaný nezabýval ani kopií dokladu ani čestným prohlášením. Vycházel-li pouze z nesouladu adres, jak dovodil krajský soud, potom měl stěžovatelce dát příležitost nesoulad vysvětlit.

[14] Jelikož žalovaný neuvedl, zda a jaké další kroky hodlá podnikat za účelem zjištění totožnosti stěžovatelky, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Důvodem pro zajištění žadatele o mezinárodní ochranu dle čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“), je nutnost spolehlivě zjistit nebo ověřit totožnost žadatele a jen po dobu, kdy samotné zjišťování probíhá. Zajištění je přitom pouze krajním řešením s ohledem na kombinaci práva žádat o azyl a práva na svobodu a osobní bezpečnost, jak vyplývá z bodu 14 Doporučení UNHCR k zajišťování žadatelů o azyl a k alternativám k detenci (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relativ to the Detention od Asylum-Seekers and Alternatives to Detention z roku 2012, dostupné z http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html).

[15] Podle krajského soudu by v případě stěžovatelky nepostačilo užití zvláštních opatření s ohledem na skutečnost, že na své cestě do České republiky prošla nelegálně přes území několika členských států Evropské unie. Stěžovatelka však uvádí, že ze samotného rozhodnutí žalovaného nevyplývá, že by byl tento argument východiskem jeho uvážení v otázce užití zvláštních opatření. Žalovaný pouze konstatoval, že *„správní orgán nepovažoval v případě dotyčné za dostatečné uložení zvláštního opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu, neboť uložení zvláštního opatření by nebylo dostatečné k zajištění účasti žadatele o mezinárodní ochranu v řízení o udělení mezinárodní ochrany“*. Z tohoto odůvodnění nevyplývá, proč by bylo uložení zvláštního opatření nedostatečné.

[16] Ověřování totožnosti stěžovatelky by žalovaný mohl učinit i v případě, kdy by žadatelce byla uložena povinnost zdržet se v pobytovém středisku či pravidelně se ministerstvu hlásit. Pokud by výše uvedené odůvodnění k zajištění postačilo, pak by každý subjekt v obdobné situaci bez dokladů totožnosti musel být ihned zajištěn. Nová úprava

zákona o azylu však cílí na primární užití mírnějších postupů. Podle čl. 31 Úmluvy jsou uprchlíci někdy nuceni opustit území bez dokladů, za to by však neměli být trestáni.

[17] Stěžovatelka měla dobrý důvod nesetrvat na území Itálie, kde jí byly poprvé sejmuty otisky prstů. V Itálii žila bez finančních prostředků na ulici. Viděla řadu svých krajanek, které se kvůli nevyhovujícím přijímacím podmínkám uchýlily k prostituci. Jak sdělila v průběhu správního řízení, mířila do Česka jakožto země, kde bude mít odpovídající podporu ze strany blízkých.

[18] Stěžovatelka se do přijímacího střediska k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany dostavila sama, v České republice má kontakty na své blízké a nemá tedy v úmyslu území České republiky opustit. Žalovaný neměl důvod se domnívat, že by stěžovatelka neposkytla součinnost v otázce ověření její totožnosti. V České republice má strýce, který bydlí v Praze a na nějž má telefonní kontakt. Po svém příjezdu a následně po pohovoru s žadatelem se se strýcem domluvila, že ji může poskytnout ubytování. I kdyby tento kontakt stěžovatelka neměla, má za to, že je stále možnost *bydlet* v pobytovém středisku, tedy nikoliv *být zde zajištěna*. Žalovaný měl z těchto důvodů využít institut zvláštního opatření. S možností jeho udělení, namísto zajištění, se žalovaný ve svém rozhodnutí nevypořádal dostatečně a rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Stěžovatelka rozporuje závěry krajského soudu o účelovosti její námitky co do stanovení doby zajištění. Doba trvání zajištění je totiž nezákonná, stanovena bez ohledu na předpokládanou délku trvání úkonů vedoucích ke zjištění a ověření totožnosti stěžovatelky. Krajský soud i žalovaný dobu zajištění nesprávně vztáhli k celé délce rozhodování o žádosti o mezinárodní ochraně. Podle krajského soudu není nutné, aby správní orgán lhůty a postup k odstranění pochybností o totožnosti žadatele v rozhodnutí blíže specifikoval, tento závěr je však dle názoru stěžovatelky v přímém rozporu s rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2015, č. j. 44 A 56/2015 - 20. Stěžovatelka dále brojí proti délce stanovené doby zajištění na 110 dnů. Pokud nelze totožnost stěžovatelky dalším způsobem ověřit a žalovaný ani neuvede, jaké další kroky k ověření totožnosti má v úmyslu podnikat, omezení na svobodě zjevně nepřispěje k identifikaci žadatele. Správní orgán je povinen v odůvodnění rozhodnutí uvést, které všechny úkony bude pravděpodobně nezbytné provést. Tyto otázky musí posuzovat individuálně, nikoliv paušálním odhadem. Stanovená doba zajištění na 110 dní též odporuje čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[19] Stěžovatelka uzavírá, že napadené rozhodnutí trpí zásadními vadami, které zakládají nezákonnost a nepřezkoumatelnost. I přes zohlednění rychlosti, se kterou správní orgán musí napadené rozhodnutí vydat, je nesporné, že minimalistické odůvodnění nedostává zákonným požadavkům, zejména s ohledem na významný zásah do práva stěžovatelky na osobní svobodu, která je zaručeno čl. 8 Listiny základních práv. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) se Nejvyšší správní soud zabýval již mnohokrát. Krajský soud však nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného správního orgánu nevzal v úvahu, pročež je nepřezkoumatelným i jeho rozsudek.

IV. Vyjádření ke kasační stížnosti

[20] Ve vyjádření ke kasační stížnosti správní orgán odkázal na svá předchozí podání v řízení před krajským soudem, s jehož závěry se plně ztotožnil.

[21] Žalovaný trvá na tom, že zmiňovaná černobílá kopie dokladu stěžovatelky nemůže dostatečně a bez pochybností potvrdit její totožnost *(žalovaný ve vyjádření uvádí kopii studentského průkazu, jak ale vyplývá z anglického názvu dokumentu, nejedná se o průkaz studenta, nýbrž předběžný doklad před vydáním originálu ověřujícího státní příslušnost – pozn. NSS)*. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013 - 38 jasně vyplývá, že i takovéto dokumenty či průkazy samy o sobě nemohou dostatečně spolehlivě totožnost žadatele prokázat. Kopie dokladu neobsahuje bezpečnostní prvky (jedná se navíc o černobílou kopii) a je v částečném rozporu s poskytnutými údaji k žádosti stěžovatelky o mezinárodní ochranu ze dne 25. 4. 2016 (co se týče její adresy). Kopie dokonce neobsahuje ani datum narození stěžovatelky a dle názoru správního orgánu nepředstavuje doklad, který by svým obsahem a formou, najisto rozptýlil pochybnosti o její totožnosti.

[22] Co se týče námitek k celkové délce zajištění a odůvodnění neuložení zvláštních opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu správní orgán odkazuje na písemné vyjádření k žalobě.

[23] Totožnost stěžovatelky nebyla zcela průkazně a bez pochybností zjištěna. Správná identifikace osoby, se kterou se vede příslušné správní řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, je nutná k rozhodnutí ve věci samé, aby bylo jednoznačně stanovené, k jaké osobě se výrok rozhodnutí o mezinárodní ochraně vztahuje. Aplikované ustanovení zákona o azylu je v souladu s právem Evropské unie, vychází z čl. 8 odst. 3 písm. a) přijímací směrnice, a lze ho považovat za nezbytné a přiměřené okolnostem případu. Nejedná se o svévolnou detenci ve smyslu existující judikatury Evropského soudu pro lidská práva (podmínky jsou vyhovující, pobyt časově omezen a rozhodnutí o zajištění podléhá již zmíněnému soudnímu přezkumu).

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[24] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Nejprve Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterým by se musel zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez námitky stěžovatelky. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[27] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „[...] *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“ K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou.

[28] V rozsudku ze dne 26. 1. 2006, č. j. 4 Ads 23/2004 – 49, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek krajského soudu je stižen vadou nepřezkoumatelnosti i v případě, že krajský soud věcně přezkoumal rozhodnutí správního orgánu, které je však samo nepřezkoumatelné. Právě z tohoto důvodu namítá stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v posuzované věci.

[29] Požadavkem na odůvodnění správního rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, se Nejvyšší správní soud zabýval již mnohokrát. Například v již citovaném rozsudku č. j. 4 Ads 23/2004 - 49, Nejvyšší správní soud konstatoval následující: „*Odůvodnění je shrnutím všech zjištěných skutečností odůvodňujících výrok rozhodnutí. Musí proto plně odpovídat skutečným výsledkům provedeného řízení. Správní řád výslovně určuje, že v odůvodnění se uvedou skutečnosti, které byly podkladem rozhodnutí, způsob, jakým byly hodnoceny provedené důkazy a ostatní podklady, a konečně i úvahy, které vedly k aplikaci konkrétního právního předpisu na projednávanou věc.*“

[30] Ustanovení § 46a odst. 1 zákona o azylu, v rozhodném znění, stanoví, že „(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, ...“.

[31] Ustanovení § 47 odst. 1 zákona o azylu, v rozhodném znění, stanoví, že „(z)*vláštním opatřením se rozumí rozhodnutím ministerstva uložená povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany*
a) zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo
b) osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené“.

[32] Zajištění, ať již podle zákona o pobytu cizinců nebo podle zákon o azylu, představuje mimořádný institut, neboť znamená omezení, nebo (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) dokonce zbavení jeho osobní svobody. Jedná se o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny (a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny), proto takový zásah může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem, ale především ústavním pořádkem [blíže viz

např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, rozsudek ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, č. 2129/2010 Sb. NSS, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.].

[33] Žalovaný pochybil, když v odůvodnění rozhodnutí neuvedl kroky, jež je nutné provést ke zjištění či ověření totožnosti stěžovatelky. V rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 8/2016 - 32, Nejvyšší správní soud posuzoval aplikaci § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu před novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb., 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 nedávném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 Azs 128/2016 - 44 se kasační soud zabýval skutkově obdobným případem, kdy se žadatel prokázal pouze čestným prohlášením: „*Žalovaný tím, že v napadeném rozhodnutí neuvedl žádné kroky směřující k naplnění důvodu, pro který byl stěžovatel zajištěn, (...) zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, a to vadou takové intenzity, pro kterou mělo být rozhodnutí zrušeno.*“ Uvedené závěry plně dopadají i na nyní posuzovaný případ, neboť z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není zřejmé, zda zjišťování nebo ověřování totožnosti bude v případě stěžovatelky dále probíhat a zda je tedy skutečně naplněn účel zajištění podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

[34] Nadto může Ministerstvo v případě nutnosti rozhodnout o zajištění podle § 46a odst. 1 zákona o azylu, *nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření.* Z gramatického výkladu citovaného ustanovení tedy vyplývá, že nutnou podmínkou přistoupení k zajištění je také negativní závěr o možnosti použití alternativního opatření k zajištění ve smyslu § 47 zákona o azylu. Teprve až správní orgán posoudí otázku, zda nepostačí uplatnit zvláštní opatření, může přistoupit k posouzení důvodnosti zajištění podle 46a odst. 1 zákona o azylu.

[35] Článek 8 přijímací směrnice zakotvuje povinnost státu zajistit alternativní opatření k zajištění žadatele o mezinárodní ochranu. Podle odst. 2 citovaného článku, „(v) *případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele,* ***nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.***“ Bod 15 odůvodnění směrnice stanoví, že „(z)*ajištění žadatelů by mělo být prováděno v souladu s hlavní zásadou, podle níž nelze nikoho zajistit pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu, a zejména v souladu s mezinárodními právními závazky členských států, a s článkem 31 Ženevské úmluvy. Zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech stanovených touto směrnicí a v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti, pokud jde o způsob i účel zajištění. Zajištěný žadatel by měl mít účinný přístup k příslušným procesním zárukám, jako jsou opravné prostředky k vnitrostátnímu soudnímu orgánu.*“ Podle bodu 20 platí, že: „(z)*ajištění žadatele by mělo být krajním opatřením a mělo by být uplatňováno pouze poté, co byla řádně posouzena veškerá alternativní opatření, při nichž nedochází k fyzickému zajištění, s cílem lépe zajistit fyzickou a psychickou integritu žadatele. Jakékoli alternativní opatření nahrazující zajištění by mělo respektovat základní lidská práva žadatele.*“

[36] V této souvislosti je též vhodné připomenout stěžovatelkou namítané znění bodu 32 Směrnice o zajištění žadatelů o azyl vydané na základě čl. 35 Ženevské úmluvy a čl. II Protokolu k Ženevské úmluvě z roku 1967 (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, dostupná na adrese www.unhcr.org/505b10ee9.html), ze kterého vyplývá, že nezákonný vstup či přítomnost žadatele o azyl nedává státu automatické právo k jeho zajištění či k omezení svobody pohybu.

[37] Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval, že uložení zvláštního opatření by nebylo dostatečné k zabezpečení účasti žadatele v řízení ve věci mezinárodní ochrany, proto je nutné s ním vést řízení za současného omezení osobní svobody. Z jakého důvodu by nepostačilo uložení povinnosti setrvat v přijímacím středisku, případně povinnosti osobně se ministerstvu hlásit v době stanovené v souladu s výše uvedeným ustanovením, však žalovaný neuvedl.

[38] Bez posouzení účinnosti zvláštních opatření ve smyslu § 47 zákona o azylu žalovaný nemůže přistoupit ani k zajištění za účelem identifikace žadatele podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

[39] Žalovaný nijak nezdůvodnil, proč k alternativnímu opatření nepřistoupil, své rozhodnutí tak zatížil vadou nepřezkoumatelnosti, a to vadou takové intenzity, pro kterou mělo být rozhodnutí zrušeno krajským soudem. Ten se pokusil nedostatek odůvodnění překlenout tím, že u rozhodnutí žalovaného konstatoval *minimalistické odůvodnění bez vlivu na zákonnost*, neboť podle jeho názoru je u stěžovatelky dáno nebezpečí útěku vzhledem k řadě zemí, jejichž hranice na cestě do Česka nelegálně překročila. Přitom však naopak zcela ignoroval skutečnost, že se stěžovatelka dostavila do Přijímacího střediska sama z vlastní vůle, tedy nikoliv např. po zadržení cizineckou policií. V průběhu správního řízení se snažila poskytnout žalovanému součinnost, jak plyne i z obsahu správního spisu. Středisko podle svých slov vyhledala, aby zde podala žádost o udělení mezinárodní ochrany. Označila Českou republiku jako svou cílovou zemi a současně uvedla, že zde má strýce. Tím spíše bylo namístě přinejmenším podrobně odůvodnit závěr o nemožnosti užití zvláštního opatření.

[40] Postup krajského soudu nebyl správný. Z důvodu absence uvedení jakýchkoliv úkonů vedoucích ke zjištění či ověření totožnosti stěžovatelky není zřejmé, zda k němu mělo být vůbec přistoupeno. Tento klíčový nedostatek spolu s nedostatkem důvodů, z nichž žalovaný usoudil v otázce dostatečnosti zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, měl vést ke zrušení tohoto rozhodnutí, a to třeba i z úřední povinnosti, nad rámec žalobních bodů (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84; publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS), nikoliv k doplňování těchto důvodů soudem. V souladu s výše citovanou judikaturou tak krajský soud zatížil i svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Pro tuto vadu Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

[41] Nejvyšší správní soud se vzhledem k výše uvedené vadě napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného již dále nezabýval námitkou nezákonnosti stanovení doby

zajištění, neboť v řízení není kvůli nedostatkům odůvodnění žalovaného postaveno najisto, zda měla být stěžovatelka vůbec zajištěna v přijímacím středisku z důvodu zjišťování nebo ověřování totožnosti, tedy jestli nastal *ultima ratio* důvod zajištění podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu a případně nebylo namístě postupovat podle § 47 odst. 1 zákona o azylu.

VI. Závěr a náklady řízení

[42] 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.

[43] 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, neboť ve věci neměl úspěch. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze spisu krajského soudu ani Nejvyššího správního soudu však nevyplývá, že by stěžovatelce v řízení o kasační stížnosti či v řízení před krajským soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly.

[44] 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. Zástupce stěžovatelky JUDr. Petr Navrátil, advokát se sídlem Joštova 138/4, Brno, ustanovený Nejvyšším správním soudem usnesením ze dne 18. 7. 2016, č. j. 1 Azs 168/2016 - 18, soudu nedoložil vyčíslení nákladů řízení. Dne 21. 7. 2016 se dostavil k nahlížení do spisu v délce 20 minut, kasační stížnost však následně nedoplnil a nereagoval ani na soudem přeposlané vyjádření žalovaného. Z těchto důvodů mu Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu advokáta, neboť nevykonal žádný úkon směřující k ochraně práv stěžovatelky. Vzhledem k následné pasivitě takovým úkonem není ani samotné nahlížení do soudního spisu.

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

V Brně dne 30. listopadu 2016

JUDr. Lenka Kaniová

předsedkyně senátu