



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **V. L.**, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/OAM, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2004, č. j. 10 Az 9/2004 - 58,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2003, č. j. OAM-6367/VL-07-P21-2001, rozhodl žalovaný tak, že azyl podle v § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 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“), se neuděluje, a že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Své rozhodnutí žalovaný opřel o zjištění, že důvodem žádosti o azyl žalobce byla skutečnost, že v Bělorusku nevyhověli jeho žádosti o vydání nového cestovního pasu, což přátelé žalobce odůvodňovali tím, že se o něj zajímá KGB, která po něm požadovala spolupráci, s níž žalobce souhlasil. Kvůli činnosti u soukromé firmy S. byl žalobce jednou přes noc zadržen v cele a fyzicky napaden.

Žalobce napadl citované rozhodnutí včas podanou žalobou, ve které navrhoval, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 6. 2004, č. j. 10 Az 9/2004 - 58, rozhodnutí žalovaného v rozsahu výroku o neudělení azylu zamítl a v rozsahu výroku, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění soud označil za nedůvodnou stěžovatelovu námitku ohledně porušení jednotlivých ustanovení správního řádu, což mělo vést k tomu, že žalovaný nemohl správně usuzovat na skutkové a právní otázky, které pro své rozhodnutí potřeboval zodpovědět, dále námitku směřující k nesprávnému hodnocení důkazů ze strany žalovaného, jakož i námitku týkající se nesprávnosti závěru žalovaného ohledně zjištění, že žalobce nepatří k sociální skupině podnikatelů, která je buď ovládána nebo v případě vzdoru pronásledována Lukašenkovým režimem. Městský soud v Praze však dospěl k závěru, že žalovaný se z hlediska zjištění stavu věci i právního hodnocení nevypořádal s překážkou vycestování podle § 91, odst. 1, písm. a), bod 2 zákona o azylu, kde se stanoví, že povinnost ukončit pobyt neplatí, pokud by byl cizinec nucen vycestovat do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského, či ponižujícího zacházení, nebo trestu. Žalovaný podle názoru uvedeného soudu, ohledně žalobcovy domněnky, že mu při návratu do Běloruska hrozí, že bude stíhán orgány MV nebo KGB, neuvedl žádný konkrétní závěr obsahující zhodnocení jednotlivých skutečností uváděných žalobcem. Městský soud poukázal zejména na žalobcovo tvrzení, že i po jeho odjezdu byl opakovaně předvoláván, na pobyt žalobce byli dotazováni ti, kteří ho znali, což koresponduje s výpovědí svědka S. V. G., nebo že se obává opakování výsledků způsobem odporujícím zákonu, tj. fyzického napadení (bití obuškem) za účelem vynucení křivého svědectví apod. V tomto ohledu proto soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, neboť není jasné, zda podle žalovaného tvrzené obavy žalobce ze stíhání uvedenými orgány státní moci spadají či nespádají pod neurčitý pojem „mučení, nelidské zacházení či trest“, a pokud spadají, zda konkrétní obavy žalovaný neshledává dostatečně důvodnými a přesvědčivými proto, aby je pod tento pojem podřadil. Městský soud v této souvislosti připomněl, že ze Zprávy ministerstva zahraničních věcí USA, o kterou se žalovaný opírá, vyplývá mimo jiné, že „komise se znepokojením vyjadřuje zhoršení situace na poli dodržování lidských práv a zmiňuje se o četných zprávách o pokračujícím mučení a nelidském zacházení či trestání uplatňovaném vůči oponentům režimu a účastníkům pokojných demonstrací“. Uvedenému odpovídá i obsah žalobcem předložených článků k situaci v Bělorusku v rámci soudního řízení.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Podle názoru stěžovatele nelze procesně oddělit výrok o neudělení azylu od výroku o překážce vycestování, resp. výroky nemohou stát samostatně, s ohledem na ustanovení § 28 zákona o azylu, které ukládá stěžovateli povinnost uvést ve správním rozhodnutí o neudělení azylu, zda se na cizince, tj. žalobce, vztahuje překážka vycestování (§ 91 zákona o azylu). Tento názor stěžovatele je podpořen rozsudky Nejvyššího správního soudu v Brně č. j. 2 Azs 12/2003 - 76 ze dne 16. 10. 2003 a č. j. 5 Azs 33/2004 ze dne 30. 6. 2004. V souvislosti s touto procesní námitkou stěžovatel navíc poukazuje na vznik právní nejistoty v otázce dalšího pobytového režimu žalobce, protože není zcela jasné, jaký druh pobytu mu vlastně náleží, je-li zamítnuta jeho žaloba proti výroku správního rozhodnutí o neudělení azylu a současně zrušeno správní rozhodnutí ve výroku o překážce vycestování. Vzhledem k tomu, že zákonodárce nepočítal s možností tyto na sobě závislé výroky oddělovat, resp. o nich rozhodovat samostatně, ani zákon o azylu či zákon o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb.) nemají ustanovení obsahující druh pobytu pro takového cizince. Podle názoru stěžovatele nelze žalobci udělit vízum za účelem řízení o udělení azylu (§ 72 zákona o azylu). Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření k podané kasační stížnosti žalobce do dne rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nezaslal.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ustanovení § 78 odst. 1 věta první s. ř. s. předpokládá, že shledá-li krajský soud (zde Městský soud v Praze) žalobu důvodnou, napadené rozhodnutí správního orgánu zruší. Ačkoli z čistě jazykového výkladu by bylo možno dovodit, že krajský soud musí vždy žalobu zamítnout jako celek, s ohledem na dispoziční zásadu, již je řízení ve správním soudnictví ovládáno (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), lze konstatovat, že v určitých případech je možno o částech rozhodnutí rozhodnout odlišně. Ostatně soudní řád správní sám výslovně dvě takové situace upravuje. Na první z nich je pamatováno v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., podle kterého rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Druhým případem je ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu, přičemž pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Posledně citované ustanovení tak zakládá možnost, aby soud pouze ze své vlastní iniciativy ve věci částečně rozhodl jedním způsobem – o části rozhodnutí bude deklarováno, že je nicotná – a o zbytku způsobem jiným – rozhodnutí bude ve zbývající části zrušeno nebo žaloba v rozsahu napadajícím tuto zbylou část rozhodnutí bude zamítnuta. Vzhledem k tomu, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu se ve správním soudnictví projevuje obdobně jako jeho neplatnost, lze analogicky dovodit, že i v případě rozhodování podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. je možno rozhodovat o částech rozhodnutí odlišně, a to při zohlednění stejných hledisek, které ospravedlňují oddělení částí rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s.

Základním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního. Rozhodnutím v materiálním smyslu je přitom třeba rozumět takový projev správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (viz v současnosti § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 1 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení). Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jež splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí (v současnosti § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 47 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení).

V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda tato rozhodnutí jsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela nezávislá. Jinak řečeno, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou. Takový stav může mít s ohledem na různorodost řízení vedených před správními orgány nejrozumnější podobu. Např. jeden výrok podmiňuje výrok druhý (výrok o porušení právní povinnosti a výrok o sankci); zrušením jednoho výroku by došlo k faktické změně rozhodnutí správního orgánu, což by ve svém důsledku znamenalo zavedení nového způsobu rozhodování soudu (zrušením omezujících podmínek při povolení nějaké činnosti by došlo k povolení činnosti bez omezení), apod.

Na základě provedené úvahy Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení napadeného rozhodnutí Městského soudu v Praze, který zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze v rozsahu výroku, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu, ačkoli stěžovatel formálně jedním rozhodnutím rozhodoval o dvou otázkách. Je nepochybné, že nelze zrušit rozhodnutí správního orgánu v rozsahu výroku o neudělení azylu a naopak ponechat v platnosti výrok týkající se překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Nezbytnost rozhodnutí o překážkách vycestování, jež následuje po rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu, vyplývá přímo z ustanovení § 28 zákona o azylu, podle kterého pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo (zde stěžovatel) v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91). Tato provázanost však naopak neplatí. Zrušením části výroku, kterým správní orgán rozhodoval o překážkách vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, není dotčen výrok o neudělení azylu. Oba výroky (obě rozhodnutí v materiálním smyslu) jsou proto oddělitelné a odlišné rozhodnutí o daných výrocích nezakládá nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, jak dovozuje stěžovatel. K totožnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 25. 5. 2005, č. j. 3 Azs 272/2004 - 67.

Pokud stěžovatel poukazuje na vznik právní nejistoty v otázce dalšího pobytového režimu žalobce, protože není zcela jasné, jaký druh pobytu mu vlastně náleží, je-li zamítnuta jeho žaloba proti výroku správního rozhodnutí o neudělení azylu a současně zrušeno správní rozhodnutí ve výroku o překážce vycestování, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že oprávněnost přijetí takového rozhodnutí nemůže být dotčena ani pochybnostmi žalovaného ohledně typu pobytu cizince v České republice po takovém rozhodnutí. Předně má Nejvyšší správní za to, že přípustnost nebo nepřípustnost takového rozhodnutí v azylové věci nelze dovozovat pomocí argumentů, které se týkají právního režimu pobytu cizince v České republice podle cizineckého zákona, resp. podle zákonů k němu speciálních. Nicméně, rozhoduje-li se o překážce vycestování v řízení o udělení azylu (řízení vedeném podle speciálních pravidel obsažených v azylovém zákoně), pak účastník takového řízení je vždy žadatelem o udělení azylu ve smyslu § 2 odst. 3 a § 72 odst. 1 zákona o azylu, kterému má policie podle posléze uvedeného ustanovení udělit azyl za účelem řízení o udělení azylu, a to i když v řízení již bylo rozhodnuto o neudělení azylu a zbývá rozhodnout pouze o existenci překážek vycestování.

V návaznosti na uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že není dán stěžovatelem namítaný důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit, neboť nebyla shledána

nepřezkoumatelnost rozhodnutí tohoto soudu spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 17. února 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu