



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **N. H.**, zastoupená Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur, advokátem, se sídlem Praha 8, Karolinská 654/2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2016, č. j. 44 A 29/2016 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým bylo ve výroku I. zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2016, č. j. OAM-168/LE-BE02-BE02-PS-2016, v části výroku „§ 46a odst. 1 písm. b) a“ a v tomto rozsahu byla věc žalovanému vrácena k dalšímu řízení, ve výroku II. byla žaloba ve zbytku zamítnuta a ve výroku III. bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Uvedeným rozhodnutím žalovaného byla stěžovatelka podle § 46a odst. 1 písm. b) a § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v relevantním znění (dále jen „zákon o azylu“), zajištěna v zařízení pro zajištění cizinců a podle § 46a odst. 5 zákona o azylu byla doba zajištění stanovena do 14. 3. 2017.

II.

Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

V kasační stížnosti stěžovatelka napadá rozsudek z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Namítá, že krajský soud pochybil, pokud rozhodnutí žalovaného zrušil pouze zčásti a ve zbytku žalobu zamítl. Jednotlivé důvody uvedené v § 46a odst. 1 zákona o azylu se podle stěžovatelky nevylučují a žalovaný může rozhodnout o zajištění cizince zároveň na základě několika důvodů. Všechna ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, přitom musí žalovaný uvést v samotném výroku rozhodnutí o zajištění (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád v relevantním znění, dále jen „správní řád“). Označením více právních ustanovení ve výroku rozhodnutí se ovšem výrok nestává výrokem složeným z několika dílčích výroků, které by bylo možné samostatně rušit. Výrok rozhodnutí se totiž podle § 68 odst. 2 správního řádu skládá mj. „z řešení otázky, která je předmětem řízení“ a z uvedení „právních ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno“. Uvedené části výroku jsou na sobě závislé a nejsou oddělitelné. Povinností krajského soudu tedy bylo buď napadené rozhodnutí zrušit jako celek, anebo žalobu jako celek zamítnout. Krajský soud není soudem apelačním, který by mohl pouze změnit právní kvalifikaci posuzované věci. Krajský soud proto nemohl dovodit, že rozhodnutí o zajištění stěžovatelky je zákonné za situace, v níž některá zákonná ustanovení, o něž se dané posouzení opírá, nelze aplikovat. Jestliže kterákoli část výroku „je ve smyslu § 46a odst. 1 písm. b) a e) zákona o azylu zajištěna“ je nezákonná, je nezákonný celý výrok. Rozhodnutí žalovaného proto mělo být zrušeno jako celek, a nikoli pouze zčásti. Stěžovatelka doplnila, že není ani příliš jasné, jak by měl žalovaný, jemuž byla věc vrácena výrokem I. napadeného rozsudku k dalšímu řízení, postupovat. Žalovaný nemůže zároveň stěžovatelku zajistit podle § 46a odst. 1 zákona o azylu a současně zastavit řízení o jejím zajištění, neboť § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu nelze na její případ aplikovat.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti a ztotožnil se s názorem krajského soudu; dále odkázal na své rozhodnutí, spisový materiál a vyjádření k žalobě.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelka nezpochybňuje posouzení důvodů svého zajištění krajským soudem a jedinou spornou otázkou, pro kterou napadá rozsudek krajského soudu v celém rozsahu, je, zda mohl krajský soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušit jen „v části výroku § 46a odst. 1 písm. b) a“ a v tomto rozsahu věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, anebo měl rozhodnutí žalovaného zrušit jako celek.

Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2 správního řádu); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2 správního řádu). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále v usnesení ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 – 57, konstatoval: „*Správní řád z roku 2004 (na rozdíl od správního řádu z roku 1967, srov. jeho § 47 odst. 1 a 2) rozlišuje výrokovou část rozhodnutí a výrok či výroky jako užší kategorii. Správní řád tak respektuje nauku, která uvádí jako obsahové náležitosti rozhodnutí výrokovou část, odůvodnění a poučení (srov. např. Skulová, S.: a kol.: Správní právo procesní, II. upravené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, str. 195 – 199). Z požadavku na srozumitelnost rozhodnutí je dovozováno, že jednotlivé části (obsahové náležitosti) rozhodnutí mají být zřetelně odlišeny. Výroková část rozhodnutí obsahuje jeden nebo více výroků. Výrok je výrazem vlastního autoritativního rozhodnutí správního orgánu o právu nebo povinnosti v otázce, která je předmětem správního řízení. Ve výrokové části rozhodnutí se uvádí nejen výrok či výroky, ale také další zákonem předepisované údaje (srov. Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou, Praha: Leges, 2012, str. 197). Rozšířený senát v této souvislosti považuje za vhodné ocitovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011 – 118, kde se výstižně uvádí, že „výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 s. ř., kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupců; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (např. uložení pokuty za protiprávní jednání /jak tomu bylo ostatně v tomto případě/ nebo zamítnutí žádosti o určitou dávku či nepřiznání nároku); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy třeba odlišit „výrok“ jako nejdůležitější součást správního aktu (většinou i vhodně graficky oddělený, zpravidla mezi slovy*

„rozhodl takto“ a „odůvodnění“) od „výrokové části rozhodnutí“, která vyjadřuje, jakým způsobem bylo rozhodnuto v dané věci a, nabude-li právní moci, představuje překážku věci rozhodnuté a v případě nepravomocného rozhodnutí překážku litispendence a umožňuje řádné právo na obhajobu (obdobně viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995). Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 s. ř. jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení orgánu, který ve věci rozhodoval, označení účastníků řízení a příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky (...)“ Je třeba zároveň uvést, že konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návěti) a výrok (enunciát), zákon výslovně nestanoví. Rozčlenění výrokové části je tedy do značné míry ovlivněno aplikační praxí a různé orgány mohou používat různé varianty grafického a obsahového členění, za předpokladu, že jsou naplněny požadavky uvedené v § 68 odst. 1 a 2. Často správní orgány (ostatně i soudy, srov. též § 54 odst. 2 s. ř. s. a § 157 odst. 1 o. s. ř.) koncipují výrokovou část ze syntaktického hlediska jako jedinou větu, v jejíž uvozovací části sdělí označení správního orgánu, účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a předmět řízení; tato část končí slovy „rozhodl takto“ (případně „vydal toto rozhodnutí“) a dvojtečkou. Po tomto návěti (záhlaví) následuje samotný výrok či výroky rozhodnutí, včetně výroku o nákladech řízení a vedlejších ustanovení. Lze si ovšem představit, že by správní orgán nerozdělil výrok a návěti a všechny náležitosti výrokové části rozhodnutí požadované § 68 odst. 3 správního řádu by byly obsaženy ve výroku. I takový postup správního orgánu, pokud by nebyl na újmu srozumitelnosti rozhodnutí (viz níže), by byl v souladu se zákonem. Správní řád nestanoví, že odkaz na právní ustanovení, podle něhož je rozhodnutí vydáváno, má být uveden přímo ve výroku. Je proto třeba ve shodě se zněním § 68 odst. 2 správního řádu vycházet z toho, že postačí, pokud je tento odkaz uveden ve výrokové části, a to včetně jejího návěti (záhlaví).“

Nejvyšší správní soud dále již v rozsudku ze dne 30. 7. 2008, č. j. 2 As 45/2008 – 60, konstatoval: „[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 nebo 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 [...] rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jenž splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí [...] 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 (oddělením 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. [...] Pokud krajský soud přezkoumá napadené rozhodnutí v takto omezeném rozsahu, může, v případě shledané nezákonnosti rozhodnutí či vady správního řízení, zrušit rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu rozhodnutí toliko v tomto rozsahu.“

pokračování

Citované závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze aplikovat i na nyní projednávanou věc, v níž žalovaný shledal naplnění dvou důvodů pro zajištění stěžovatelky, a to podle § 46a odst. 1 písm. b) a § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že již samotné konstatování existence toho kterého důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 zákona o azylu je způsobilé zasáhnout do práv zajišťovaného žadatele ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť z něj mohou následně vycházet správní orgány při rozhodování o případném prodloužení doby trvání zajištění nebo např. v řízeních podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Rovněž podle § 46a odst. 9 zákona o azylu ministerstvo po dobu platnosti rozhodnutí o zajištění a o prodloužení doby trvání zajištění zkoumá, zda důvody zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany trvají. Jestliže důvody pro zajištění žadatele uvedené v § 46a odst. 1 zákona o azylu, pro něž byl žadatel zajištěn, zaniknou, musí být podle § 46a odst. 12 písm. a) zákona o azylu dotčený žadatel ze zajištění propuštěn. V daném ohledu je tedy rozdíl, zda byl dán od počátku zajištění žadatele jeden či více důvodů.

Označení právního ustanovení [v projednávané věci § 46a odst. 1 písm. b) a § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu] tedy není v případech rozhodování o zajištění žadatele podle § 46a odst. 1 zákona o azylu jen otázkou formálních náležitostí výrokové části, resp. výroku rozhodnutí samého, ale ve svých důsledcích stanoví závazné určení práv a povinností zajištěného žadatele. Nejedná se proto o případ, v němž se důvod rozhodnutí projevuje pouze v odůvodnění správního rozhodnutí [§ 68 písm. d) s. ř. s.]. Označená právní ustanovení ve výroku rozhodnutí žalovaného, tj. § 46a odst. 1 písm. b) a § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle nichž byla stěžovatelka zajištěna, tedy představují z materiálního hlediska samostatné a vzájemně oddělitelné výroky; tyto by ostatně mohly být formulovány v rozhodnutí žalovaného zcela samostatně (oddělitelně). Oddělením jednoho z označených právních ustanovení (výroků) od druhého [tj. zrušením části výroku „§ 46a odst. 1 písm. b) a“] se totiž materiálně nestane rozhodnutí žalovaného ve zbylé části nezákonným ani nelogickým. Krajský soud sice shledal, že nebyl dán důvod pro zajištění stěžovatelky podle § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ale na straně druhé dospěl k závěru, že stěžovatelka byla důvodně zajištěna podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, což poskytuje dostatečnou zákonnou oporu pro zajištění stěžovatelky (ostatně ani stěžovatelka naplnění důvodu pro zajištění podle posledně uvedeného ustanovení nepochybně).

V této souvislosti je rovněž třeba zdůraznit, že pro žalovaný správní orgán je ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. závazný pouze právní názor, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (resp. rozsudku, jímž byla vyslovena nicotnost správního rozhodnutí). Uvedl-li by proto krajský soud své závěry o nezákonnosti zajištění stěžovatelky z důvodu podle § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu pouze v odůvodnění v rozsudku, jímž by byla žaloba „jako celek“ zamítnuta, nebyl by právní závěr krajského soudu o nezákonnosti zajištění stěžovatelky z důvodu uvedeného v § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu pro žalovaného závazný. Takový závěr ovšem odporuje smyslu a účelu přezkumu zákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí o zajištění cizince, jak bylo výše rozvedeno.

Neobstojí ani kasační námitka, která se týká způsobu rozhodnutí krajského soudu, který část výroku rozhodnutí žalovaného nejen zrušil, ale také věc v tomto rozsahu rovněž vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V uvedeném směru lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, č. j. 1 As 3/2005 – 45, podle něhož: „*Správní soud je při formulaci výroku vázán mnohem více než třeba soud civilní (nebo jinak řečeno, jen k několika málo procesním výsledkům se může upínat účastník řízení před správním soudem, a jeho možnosti při formulaci petitu jsou ve srovnání s možnostmi účastníka civilního procesu mnohem omezenější): to je dáno samotnou povahou správního soudnictví, které - i když poskytuje účastníkům originární ochranu, odlišnou od ochrany zaručené oprávněnými prostředky ve správním řízení - zůstává řízením přezkumným. Jak plyne z § 78 s. ř. s., správní soud může ve výroku svého rozhodnutí buď zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc k dalšímu řízení, nebo zamítnout žalobu, nebo konečně upustit od trestu za správní delikt (případně jej snížit). Žádná další možnost není - a to platí jak co do kvality (výrok nemůže obsahovat jiné sdělení než některé ze tří právě uvedených, případně jejich kombinaci při částečném úspěchu účastníka), tak co do kvantity: výrok nemůže být rozhojňován o jiné závěry, argumenty či instrukce pro správní orgán, jakkoli je soud přesvědčen o jejich právním významu pro projednávanou věc.*“ Podle znění § 78 odst. 4 s. ř. s., jakož i závěrů citovaného rozsudku, tedy musí krajský soud vždy, když rozhodnutí žalovaného (částečně) zruší, současně vyslovit, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. Soudní řád správní v uvedeném směru výjimky nezná.

Z uvedeného ovšem nelze bez dalšího dovodit, že rovněž v nyní projednávané věci by musel žalovaný pokračovat v řízení o zajištění stěžovatelky podle § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu a vydat konečné rozhodnutí (např. v důsledku vázanosti právními závěry krajského soudu o nenaplnění důvodu zajištění stěžovatelky ve smyslu citovaného ustanovení v tomto rozsahu řízení zastavit), jak se domnívá stěžovatelka.

Podle § 46a odst. 6 věty první zákona o azylu je totiž v řízení o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Vydal-li tedy žalovaný rozhodnutí o zajištění stěžovatelky, které bylo ve výroku o zajištění zrušeno krajským soudem pouze částečně co do označení § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, nic to nemění na skutečnosti, že tímto rozhodnutím žalovaného bylo řízení zahájeno i skončeno. Po vrácení věci v uvedeném rozsahu tedy žalovaný nemusí činit ve věci jakékoliv úkony, neboť pokračování v řízení je z povahy věci vyloučeno.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že krajský soud nevystupoval jako soud apelační, ale zůstal v mezích kasace, neboť se omezil jen na zrušení části výroku napadeného rozhodnutí, aniž by do něj jinak zasahoval či jej doplňoval.

Případy, v nichž správní soud zruší rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, ačkoli je s ohledem na právní úpravu vyloučeno, aby v příslušném správním řízení bylo pokračováno, nejsou ostatně ničím výjimečným (např. ve vztahu k daňovému řízení srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, a ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 Aps 2/2008 – 76).

IV.

Závěr a náklady řízení

pokračování

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti měl úspěch žalovaný, kterému však v tomto řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. února 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu