



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) R. I., b) nezletilý A. I., c) nezletilý T. I.**, všichni právně zastoupeni advokátem Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur, se sídlem Karolinská 654/2, 186 00 Praha 8, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, odbor cizinecké policie, se sídlem Křižíkova 12, 180 00 Praha 8, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. KRPA-339113-11/ČJ-2013-000022 ze dne 10. září 2013, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b) a c) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. října 2013, č. j. 4 A 63/2013 - 41,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. října 2013, č. j. 4 A 63/2013 - 41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení případu

[1] Žalobci jsou státními příslušníky Ruské federace, kteří odešli do Polské republiky. Zde podal žalobce a) v červenci 2013 žádost o mezinárodní ochranu; o jeho žádosti polské orgány dosud nerozhodly. Při pobytu v azylovém táboře v Polské republice se žalobce a) seznámil s paní E. I., nar. X. Dne 10. září 2013 spolu s žalobci b) a c) všichni přicestovali na území České republiky, kde je téhož dne zajistila policejní hlídka. Při kontrole se žalobce a) prokázal dokladem žadatele o mezinárodní ochranu č. XY s platností do 2. srpna 2013 vydaným Polskou republikou. Kontrolou tohoto dokladu policejní hlídka dále zjistila, že žalobci b) a c) jsou děti žalobce a).

[2] Téhož dne Krajské ředitelství policie hl. města Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán“) vydalo rozhodnutí č. j. KRPA-339113/ČJ-2013-000022 ve věci účastníků řízení žalobce a), žalobce b) a žalobce c) o zajištění žalobce a) podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účelem jeho předání podle nařízení Rady Evropského společenství č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (dále jen „dublinké nařízení“) na dobu 60 dnů ode dne omezení osobní svobody. Správní orgán prvního stupně posoudil též, zda rozhodnutím o zajištění žalobce a) nedojde k zásahu do právní sféry žalobců b) a c), neboť v důsledku zajištění jejich otce by na jejich situaci dopadal § 140 zákona o pobytu cizinců. Podle daného ustanovení je provozovatel oprávněn ubytovat v části s mírným režimem cizince, vůči kterému má zajištěný cizinec vyživovací povinnost nebo jej má v péči, nelze-li zajistit péči o něj jiným způsobem. Správní orgán dospěl k závěru, že v projednávané věci byly naplněny veškeré podmínky zajištění dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k žalobci a) a dané rozhodnutí nezasáhne nepřiměřeně do osobních práv žalobců b) a c) v souladu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (základní právo na respektování soukromého a rodinného života).

[3] Toto rozhodnutí napadli žalobci a), b) a c) společnou žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V předmětné věci rozhodl městský soud rozsudkem č. j. 4 A 63/2013-41 ze dne 23. října 2013 tak, že žalobu zamítl.

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti rozsudku městského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) podali žalobci a), b) a c) [dále jen „stěžovatelé a), b) a c)“] kasační stížnost a navrhovali jeho zrušení. V kasační stížnosti žalobci výslovně uplatnili kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Obsahově však dané důvody spadají pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelé konkrétně namítali, že se městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami. Stěžovatelé v kasační stížnosti dále zopakovali námitky uplatněné v řízení před městským soudem a argumentovali, že tyto námitky městský soud nesprávně právně posoudil.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu a také tím, zda v řízení před městským soudem nedošlo k dalším vadám, k nimž by Nejvyšší správní soud musel přihlížet i nad rámec kasační stížnosti z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] představuje natolik zásadní vadu, že k ní soud přihlíží i bez námítky, tj. z úřední

povinnosti. Rozhodnutí stížené touto vadou totiž Nejvyšší správní soud nemůže meritorně posoudit. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, rozhodnutí, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, dále rozhodnutí, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), rozhodnutí jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, nebo rozhodnutí, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003 č. j. 2 Azs 47/2003-130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na <http://www.nssoud.cz>). Otázkou nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě dalších rozsudků. Pro nyní posuzovaný případ postačí ocitovat rozsudek č. j. 2 Ads 58/2003-75 ze dne 4. prosince 2003, publ. pod č. 133/2004 Sb., ve kterém Nejvyšší správní soud judikoval, že za „*nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.*“ Nesrozumitelným je proto i takové rozhodnutí, ze kterého nelze seznat, zda a jak soud rozhodl o návrhu účastníka řízení. Tuto skutečnost bylo třeba posoudit i v nyní projednávané věci, neboť z napadeného rozsudku nebylo jasné, zda soud rozhodl též o žalobě stěžovatelů b) a c).

[7] Dle § 33 odst. 1 s. ř. s. je účastníkem řízení o žalobě ten, kdo podá návrh (žalobce, navrhovatel). Jestliže podá společný návrh více osob, jedná v řízení každý sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu (srov. § 33 odst. 8 s. ř. s.). Skutečnost, že se jedná o společnou žalobu, automaticky nezakládá procesní společenství ve vztahu k žalobě druhého žalobce; na postavení každého z žalobců je nutné pohlížet odděleně. Nadto je třeba rozlišovat mezi postavením žalobců (účastníků řízení) a osob zúčastněných na řízení. Osobou zúčastněnou na řízení se dle § 34 odst. 1 s. ř. s. osoba stává za kumulativního splnění tří podmínek: zaprvé musí být přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo jeho možným zrušením soudem, zadruhé není účastníkem řízení a zatřetí úkonem učiněným vůči soudu musí výslovně oznámit, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Postavení účastníků se od osob zúčastněných na řízení proto odlišuje nejen vzájemně se vylučujícím poměrem, ale rovněž možností účastníků na straně žalující disponovat předmětem řízení a být tak výlučnými pány sporu, oproti osobám zúčastněným na řízení.

[8] Z předloženého spisu městského soudu sp. zn. 4 A 63/2013 Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobou ze dne 14. září 2013 se na Městský soud v Praze společně obrátili tři žalobci, stěžovatel a), stěžovatel b) a stěžovatel c). V žalobě společně uplatňovali námitky týkající se napadeného rozhodnutí o zajištění a nemožnosti jejich předání do Polska. Přestože v uvedené věci žalobu podali tři žalobci, označil městský soud v návěti výroku rozsudku jako žalobce pouze stěžovatele a). Stěžovatele b) a c) označil jako osoby zúčastněné na řízení. Napadený rozsudek obsahoval dále dva výroky, výrok I ve znění: „*Žaloba se zamítá*“ a výrok II, který stanovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu

nákladů řízení. I když obecné znění výroku I ve shora uvedené podobě ve správním soudnictví automaticky nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, je nezbytné, aby v návěti výroku rozsudku byli řádně identifikováni účastníci řízení a přezkoumávané správní rozhodnutí (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 38/2004-55 ze dne 10. února 2005, publ. pod č. 1070/2007 Sb. NSS).

[9] Z formulace výrokového návěti a z formulace výroku napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud neseznal, zda městský soud rozhodl zamítavým výrokem o předmětu sporu ve vztahu ke každému ze tří žalobců, kteří u městského soudu společný návrh na zahájení řízení podali. Tato nesrozumitelnost nemohla být odstraněna ani v kontextu odůvodnění napadeného rozsudku, neboť z odůvodnění a ostatně ani z předloženého spisového materiálu nevyplývá, že by některý z účastníků během řízení disponoval s předmětem sporu či že by následně oznámil, že chce v řízení ostatních účastníků vystupovat (jen) jako osoba zúčastněná na řízení. Nadto městský soud v odůvodnění reprodukoval a následně částečně vypořádal žalobní argumenty pouze v jednotném čísle [a jak bude z dalšího výkladu zřejmé, jen ve vztahu k žalobci a)], což na první pohled vytváří dojem, jakoby žalobu podal pouze žalobce a). Toliko v rekapitulaci žalobních námitek městský soud občas zmínil i oba nezletilé stěžovatele b) a c) (srov. str. 3 napadeného rozsudku), ve vlastním odůvodnění rozsudku však jejich postavení ignoroval.

[10] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že z napadeného rozsudku nevyplývá, zda městský soud tímto rozhodnutím rozhodl o společném návrhu ve vztahu ke každému ze tří žalobců, resp. zda se stěžovateli b) a c) jednal též jako s účastníky řízení. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Nadto pokud městský soud v řízení neměl ujasněno, s kým jedná jako s účastníkem řízení, zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2008 č. j. 7 Ans 3/2008-133 či obdobně nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 60/05 ze dne 15. června 2005, N 123/37 SbNU 555, všechna rozhodnutí Ústavního soudu dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

[11] Napadený rozsudek trpí též dalšími nedostatky. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že pokud správní soud v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádá některou z námitek žalobce, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu, než jeho rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2009 č. j. 8 Afs 73/2007-107 a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2009 č. j. 8 Afs 73/2007-111).

[12] Z předloženého spisu městského soudu sp. zn. 4 A 63/2013 Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelé v žalobě společně uplatnili několik námitek. První žalobní námitka spočívala v tvrzení, že v Polsku existovalo reálné riziko, že stěžovatel a) bude podroben mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení ze strany čečenských zločineckých gangů. Česká republika měla tudíž povinnost dle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení převzít příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, což se nestalo, protože mělo být zajištění stěžovatelů za účelem předání do Polské republiky nezákonné, v rozporu § 129

odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ve druhé žalobní námitce stěžovatel a) argumentoval, že rozhodnutí o zajištění je nezákonné, neboť ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců k možnosti zajištění existovala mírnější alternativa. Stěžovatelé mohli být namísto v zajišťovacím středisku ubytováni v pobytovém či přijímacím středisku dle zákona č. 125/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, a Česká republika měla stěžovatelům poskytnout příslušné výhody včetně ubytování dle směrnice Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Tuto žalobní námitku uplatnili samostatně i stěžovatelé b) a c), a navíc ještě namítali, že jejich zajištěním došlo k porušení čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., podle něhož státy zabezpečí, aby žádné dítě nebylo nezákonně nebo svévolně zbaveno svobody; zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu (dále jen „třetí námitka“).

[13] Z odůvodnění napadeného rozsudku však vyplývá, že městský soud se přezkoumatelným způsobem vypořádal pouze s první žalobní námitkou. Pokud jde o druhou žalobní námitku, městský soud konstatoval, že *„neshledal v postupu žalovaného, který nepřistoupil k použití zvláštních opatření za účelem vycestování cizince, pochybení. V daném případě neexistovala možnost využití mírnějších prostředků za účelem předání cizince na území Polska, než zajištění. Lze si představit jen těžko, že policie vyvolá zahájení dublinského řízení a v tu chvíli ztratí dohled nad cizincem, který se svévolně pohybuje po území členských států EU.“* Druhou žalobní námitku tedy městský soud zjevně nevypořádal dostatečně, neboť vůbec neuvedl, v čem považuje argumenty stěžovatele a) o možnosti jeho ubytování v pobytovém či přijímacím středisku, resp. o povinnosti poskytnout mu ubytování dle směrnice Rady č. 2003/9/ES za liché, mylné či vyvrácené. Apodiktická argumentace městského soudu by naznačovala, že zkoumání mírnějších alternativ zajištění je vyloučeno automaticky takřikajíc z povahy věci vždy, pokud je vedeno řízení podle dublinského nařízení, což by si však zasloužilo podrobnější zdůvodnění v odpovědi na námitku stěžovatelů (srov. však rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 107/2012-40 ze dne 18. října 2012, srov. též odstavec 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 134/2013-31 ze dne 30. října 2013). Třetí žalobní námitku vztahující se ke stěžovatelům b) a c) městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nevypořádal vůbec. Tento nedostatek přitom úzce souvisí s výše pojednanou otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť není zřejmé, zda městský soud rozhodoval též o zamítnutí žaloby ve vztahu ke stěžovatelům b) a c).

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost stěžovatelů a), b) a c) je důvodná, protože napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). V následujícím řízení městský soud v rozhodnutí přezkoumatelným způsobem uvede, jak rozhodl o jednotlivých žalobních návrzích jednotlivých účastníků řízení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že nezletilí cizinci ubytování dle § 140 zákona o pobytu cizinců jsou oprávněni určitými námitkami samostatně brojit proti rozhodnutí o zajištění rodinného příslušníka ve správním soudnictví (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 134/2013-31 ze dne 30. října 2013). Městský soud též přezkoumatelným

způsobem vypořádá veškeré uplatněné žalobní námitky ve vztahu ke každému z meritorně projednávaných návrhů, popř. uvede, které žalobní námitky považuje za nepřípustné a z jakého důvodu.

[15] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.).

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že obdržel obdobnou kasační stížnost, kterou podala paní E. I. spolu se stěžovateli b) a c); o ní Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem sp. zn. 6 As 158/2013 z téhož dne.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. února 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu