



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobců: a) E. A., nar. X, b) nezl. N. A., nar. X, c) V. K., nar. X, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 1. 2023, č. j. OAM-968/ZA-ZA11-D07-2022 a č. j. OAM-967/ZA-ZA11-D07-2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2023, č. j. 16 Az 7/2023 - 22,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2023, č. j. 16 Az 7/2023 - 22 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutími ze dne 18. 1. 2023, č. j. OAM-968/ZA-ZA11-D07-2022 a č. j. OAM-967/ZA-ZA11-D07-2022, vyhodnotil jako nepřipustné žádosti žalobců o udělení mezinárodní ochrany podle § 10a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a řízení podle § 25 písm. i) téhož zákona zastavil. Státem příslušným k posouzení žádostí byla podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „Dublinské nařízení“), určena Italská republika.

[2] Proti těmto závěrům se žalobci bránili u Městského soudu v Praze; soud shora označeným rozsudkem napadená rozhodnutí žalovaného zrušil.

[3] Soud dospěl k závěru, že rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Ačkoli se totiž žalovaný zabýval jednotlivými relevantními okolnostmi, které i dle přesvědčení soudu nezakládají jednotlivě aplikaci článku 17 Dublinského nařízení, neposoudil tyto skutečnosti ve vzájemné souvislosti, čímž pochybil. Předně přitom nesprávně vyhodnotil relevanci pobytu bratra žalobce c) na území ČR ve vztahu k posuzované otázce. Závěrem zavázal žalovaného, aby posoudil situaci žalobce c) izolovaně, bez zřetele k ostatním žalobcům a následně znovu zvážil možnosti aplikace čl. 17 Dublinského nařízení.

II. Kasační stížnost

[4] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností.

[5] Poukázal předně na nesoulad výroku napadeného rozhodnutí a jeho odůvodnění, neboť soud na jedné straně souhlasí s posouzením žalovaného, následně však bez podrobnějšího vysvětlení stroze konstatuje, že žalovaný neposoudil jednotlivé skutečnosti „ve vzájemné souvislosti“.

[6] Dále namítl, že úvahy soudu jsou ve zjevném rozporu s principy fungování Dublinského nařízení, které jednoznačně normuje kritéria rozhodná pro určení státu odpovědného za posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Soud rovněž nedůvodně odkazuje na nařízení vlády č. 200/2022 Sb., v pozdějším znění, které je však reakcí na napadení Ukrajiny Ruskem. V této souvislosti podotýká, že rodina žila na území Ruské federace, nikoliv Ukrajiny.

[7] Závěrem stěžovatel uzavírá, že nemůže souhlasit ani s názorem soudu, že v případě žalobce c) měl posoudit příslušný stát „izolovaně“ bez zohlednění zbytku jeho rodiny. Jak již stěžovatel uvedl výše, tento názor je v rozporu s Dublinským nařízením, které jasně určuje kritéria a také jejich pořadí pro určení státu odpovědného za posouzení azylové žádosti. Stěžovatel postupoval v souladu s Dublinským nařízením, aplikoval totiž jeho čl. 11 tak, aby nedošlo k rozdělení jednotlivých členů rodiny. Žalobami napadené rozhodnutí tedy dle něj netrpí vadami, pro které jej soud zrušil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Jednou z podmínek věcného přezkumu kasační stížnosti ve věcech, v nichž před krajským soudem/městským rozhodoval specializovaný samosoudce, je její přijatelnost. Kasační stížnost je podle § 104a s. ř. s. přijatelná tehdy, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Podrobněji se podstatou institutu přijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž dovodil, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon; 4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí

pokračování

krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Kasační stížnost může být přijatelná i v případě, že je podána žalovaným z důvodu zásadního pochybení krajského/ městského soudu, které spočívá v tom, že soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 2 Azs 21/2006, [1143/2007 Sb. NSS]).

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti žádné důvody přijatelnosti výslovně nesdělil. Jak ovšem vyplývá i ze shora citovaného usnesení, je sice v zájmu stěžovatele, aby uvedl, v čem spatřuje přesah svých zájmů, pokud tak ovšem neučiní, neznamená to, že by Nejvyšší správní soud bez dalšího přikročil k odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.

[10] Kasační soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť městský soud nerespektoval ustálenou judikaturu o přezkoumatelnosti správních rozhodnutí a soudním přezkumu správního uvážení, což představuje zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního posouzení věci. Přitom se jedná o pochybení takové intenzity, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí městského soudu by mohlo bylo odlišné.

[11] Soud proto přistoupil k meritornímu posouzení kasační stížnosti, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Podle § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu je *žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná, je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie.*

[13] Podle § 10a odst. 2 zákona o azylu *je-li žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany.*

[14] Podle § 25 písm. i) zákona o azylu *řízení se zastaví, jestliže je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná.*

[15] Podle čl. 11 písm. a) Dublinského nařízení *pokud několik rodinných příslušníků nebo svobodných nezletilých sourozenců požádá o mezinárodní ochranu ve stejném členském státě současně nebo tak brzy po sobě, že řízení o určení příslušného členského státu může probíhat společně, a pokud by uplatnění kritérií stanovených tímto nařízením vedlo k jejich oddělení, je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu všech rodinných příslušníků nebo svobodných nezletilých sourozenců členský stát, který je podle kritérií příslušný k převzetí největšího počtu těchto osob.*

[16] Podle čl. 17 odst. 1 Dublinského nařízení *odchylně od čl. 3 odst. 1 se může každý členský stát rozhodnout posoudit žádost o mezinárodní ochranu, kterou podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný.*

[17] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěrem městského soudu, že se dostatečně nevěnoval posouzení možnosti aplikace čl. 17 Dublinského nařízení; většina

stěžovatelem vznesené argumentace a též rozhodné argumentace městského soudu je přitom toliko poukazem na skutečnosti, které měl správní orgán reflektovat při hodnocení této otázky, případně jak, jakým způsobem, a s jakým výsledkem.

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že cíli dublinského systému jsou nejen racionalizace posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany a zabránění zahlcení systému povinností státních orgánů zabývat se několikanásobnými žádostmi podanými stejným žadatelem, ale také zvýšení právní jistoty, pokud jde o určování státu odpovědného za posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Tím dublinský systém směřuje k omezení až vyloučení jevu zvaného „forum shopping“, resp. „asylum shopping“ (srov. např. rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 21. 12. 2011, ve spojených věcech *N. S. a další*, C-411/10, a *M. E. a další*, C-493/10). Čl. Dublinského nařízení, jehož užití se stěžovatel dovolával v řízení před žalovaným i městským soudem, se kasační soud již opakovaně zabýval a k jeho aplikovatelnosti existuje ustálená judikatura tohoto soudu (srov. např. rozsudky ze dne 9. 7. 2015, č. j. 3 Azs 15/2015 - 50, ze dne 18. 5. 2016, č. j. 6 Azs 67/2016 - 34, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 - 26, ze dne 5. 1. 2017, č. j. 2 Azs 222/2016 - 24, či ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016 - 44, nebo usnesení ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 Azs 118/2016 - 36, ze dne 15. 6. 2017, č. j. 1 Azs 145/2017 - 32, ze dne 23. 10. 2018, č. j. 7 Azs 238/2018 - 55, ze dne 14. 1. 2021, č. j. 1 Azs 458/2020 - 29, či ze dne 8. 6. 2021, 2 Azs 37/2021 - 61).

[19] V rozsudku ze dne 5. 1. 2017, č. j. 2 Azs 222/2016 - 24 (na který ostatně poukazuje i městský soud, byť z něj cituje jiné pasáže) kasační soud uvedl, že „užití diskrečního oprávnění podle čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III má být vyhrazeno jen vskutku výjimečným případům, kterých bude v porovnání s celkovým obvyklým počtem řešených žádostí o azyl výrazná menšina“ (shodně srov. např. rozsudek ze dne 28. 3. 2017, č. j. 6 Azs 16/2017 - 61, či usnesení ze dne 26. 12. 2021, č. j. 2 Azs 151/2021 - 38). V rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016 - 44, pak kasační soud vyslovil, že pokud „v řízení vyvstanou takové okolnosti, které by mohly mít určitou relevanci z hlediska uvážení žalovaného o případném použití diskrečního ustanovení čl. 17 nařízení Dublin III, má správní orgán povinnost nepoužití uvedeného ustanovení alespoň stručně odůvodnit tak, aby měly správní soudy možnost v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. a s výše citovanou judikaturou přezkoumat, zda žalovaný v tomto případě nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je nezneužil.“ Zároveň však zdůraznil, že „to neznamená, že žalovaný má povinnost diskreční ustanovení aplikovat, má se ovšem otázkou jeho nevyužití zabývat s ohledem na specifické okolnosti hodné zřetele“ (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, č. j. 6 Azs 16/2017 - 61).

[20] Poukázat je třeba též na to, že „soudy mají pouze omezenou možnost přezkumu provedeného správního uvážení. Při přezkumu rozhodnutí založených na správním uvážení soud zkoumá pouze to, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení nebo zda toto uvážení nezneužil. Za tímto účelem pak posuzuje, zda správní rozhodnutí nebylo zatíženo svévolí rozhodujícího orgánu, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem“ (srov. např. rozsudky ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 133/2014-51, č. 3314/2015 Sb. NSS, ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003-48, ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004-55, nebo usnesení NSS ze dne 24. 3. 2014, č. j. 8 Azs 16/2013-56, či ze dne 1. 9. 2021, č. j. 1 Azs 152/2021 - 68).

pokračování

[21] Posouzením konkrétní situace žalobců právě s ohledem na možnou aplikaci čl. 17 nařízení Dublinského nařízení se žalovaný výslovně zabýval na str. 4-6 napadeného rozhodnutí. Jeho závěry přezkoumal městský soud v odst. 29 a následujících napadeného rozsudku; dospěl přitom k závěru, že „žalovaný v obou napadených rozhodnutích uvedl relevantní skutečnosti, které vzal v úvahu pro posouzení příslušnosti“ a dále se ztotožnil s žalovaným, že „že jednotlivé tvrzené a zjištěné skutečnosti samy o sobě aplikovatelnost čl. 17 odst. 1 nařízení nezakládají“. Následně však uvedl, že „nelze vyloučit, že souhrn daných okolností ve své vzájemné provázanosti se zřetelem k účelu nařízení může založit aplikovatelnost čl. 17 nařízení“. V tomto ohledu soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[22] S tím však kasační soud nemůže souhlasit. Je-li totiž rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z podstaty obsahu této vady, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).

[23] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů však musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť z něj nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008 č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, ve kterých se takováto podstatná vada nevyskytuje. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí; tedy pro situace, ve kterých pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. O takovou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná.

[24] Jak již soud uvedl výše, stěžovatel se aplikací čl. 17 Dublinského nařízení věnoval (byť stručně, avšak s ohledem na výše citovanou judikaturu dostatečně), přičemž tyto úvahy následně přezkoumal i městský soud a *de facto* se s tímto posouzením v jednotlivostech ztotožnil. Dané úvahy stěžovatele přitom nejsou nepřezkoumatelné. Jakkoliv lze souhlasit s městským soudem, že žalovaný výslovně neuvedl, že jednotlivá kritéria hodnotí též ve vzájemné souvislosti, z rozhodnutí stejně tak neplyne, že by je hodnotil toliko izolovaně, jak nesprávně dovozuje městský soud.

[25] S odkazem na judikurní závěry citované výše nelze přitom rovněž ani pominout, že využití aplikace čl. 17 Dublinského nařízení je otázkou správního uvážení, které podléhá pouze omezené možnosti soudního přezkumu. Pokud žalovaný z jím uváděných skutečností sám nevyvodil důvody pro postup podle čl. 17 Dublinského nařízení, zůstává takové rozhodnutí pravomocí správního orgánu, kterému přísluší o žádosti o mezinárodní ochranu rozhodovat (srov. usnesení ze dne 15. 6. 2017, č. j. 1 Azs 145/2017 - 32, ze dne 30. 6. 2020, č. j. 2 Azs 356/2019 - 43, či ze dne 8. 6. 2021, č. j. 2 Azs 37/2021 - 61). Rolí soudu při přezkumu správního uvážení je toliko ověřit, zda při jeho použití byly překročeny zákonné meze nebo bylo zneužito ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., naopak soud nahradit

správní uvážení svým vlastním nemůže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS a viz judikatura odkazovaná výše).

[26] Tato východiska však městský soud při svých úvahách nereflektoval. Naopak, soud do správního uvážení nepřipustným způsobem zasáhl (viz ostatně jednotlivé dílčí námitky stěžovatele a viz především bod 32 napadeného rozsudku), aniž by se však zabýval tím, zda pro tento postup jsou vůbec splněny zákonné podmínky. Tím však zatížil své rozhodnutí vadou, pro kterou je třeba jej zrušit a vrátit k novému projednání.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] Městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 5. září 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu