

VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Evidenčna številka: VS00022399

Datum odločbe: 10.04.2019

Opravična številka II.stopnje: UPRS Sodba (I. točka izreka sodbe in sklepa) I U 2707/2017

Senat: Peter Golob (preds.), Brigita Domjan Pavlin (poroč.), dr. Erik Kerševan

Področje: PRAVO EVROPSKE UNIJE - PRAVO VIZUMOV, AZILA IN PRISELJEVANJA - UPRAVNI SPOR

Institut: dopuščena revizija - mednarodna zaščita - predaja prosilca pristojni državi za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito - Uredba (EU) št. 604/2013 (Dublinska uredba III) - diskrecijska klavzula - zahteva za meritorno odločanje - ni upravna zadeva - dovoljenost tožbe - procesne predpostavke za tožbo - akt, ki se izpodbija s tožbo ni upravni akt - zavrženje tožbe - ugoditev reviziji

Zveza: Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva člen 13, 13/1, 17, 26. ZUS-1 člen 2, 2/1. ZUP člen 129, 129/1-1, 279, 279/1-1. ZMZ-1 člen 51

Jedro

Iz smisla določbe 17. člena Uredbe Dublin III ne izhaja obveznost države, da odloča o predlogu oziroma zahtevi prosilca za uporabo diskrecijske klavzule. Gre za pravico države, ki temelji na njeni suverenosti, da se odloči za obravnavo prosilca, tudi če to ni njena obveznost glede na določbe Uredbe Dublin III. O takem zahtevku tožnika sploh ni mogoče (vsebinsko) odločiti v upravnem postopku, saj ne gre za upravno zadevo in bi bila izdana upravna odločba zato nična. Logično je torej, da v tem primeru tudi upravni spor ni dopusten.

Odločba o predaji iz 26. člena Uredbe Dublin III v obravnavanem primeru, ko je bilo odločeno o tem, da Republika Slovenija ne bo obravnavala prošnje prosilca za mednarodno zaščito zaradi njegove predaje drugi državi članici, ima v bistvenem enake pravne posledice, kot bi jih imel sklep, s katerim bi pristojni organ zavrgel prošnjo za mednarodno zaščito, če bi ugotovil, da je za njeno obravnavo pristojna druga država članica (četrta alineja 51. člena ZMZ-1).

Izrek

Reviziji se ugodi, sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 2707/2017-7 z dne 15. 12. 2017 (I. točka izreka sodbe in sklepa) se razveljavi in se tožba zavrže.

Obrazložitev

1. Sodišče prve stopnje je na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) s sodbo (I. točka izreka) ugodilo tožnikovi tožbi zoper sklep tožene stranke št. 2142-496/2016/40 (1312-11) z dne 15. 11. 2017, ga odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek. Z navedenim sklepom je tožena stranka zavrгла tožnikovo vlogo z dne 7. 11. 2017 za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito po 17. členu Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev; v nadaljevanju Uredba Dublin III). Z II. točko izreka pa je sodišče prve stopnje ugodilo zahtevi za izdajo začasne odredbe in odločilo predajo tožnika Republiki Hrvaški do pravnomočne odločitve o navedeni vlogi tožnika.

2. Iz obrazložitve izpodbijane sodbe je razvidno, da izrek navedenega sklepa nasprotuje njegovim razlogom. Tožena stranka je namreč sprejela stališče, da o tožnikovi vlogi ni mogoče odločati, saj je bila njegova prošnja za mednarodno zaščito zavržena, kar pomeni, da postopek za mednarodno zaščito ne teče več. Nato pa je v utemeljitev svoje odločitve v nasprotju s prejšnjim izhodiščem navedla, da obravnavanje predmetne vloge tudi sicer ni tožnikova pravica po 17. členu Uredbe Dublin III. Če bi bila prošnja za mednarodno zaščito zavržena, bi po stališču sodišča prve stopnje tožena stranka to morala izrecno navesti. Če pa je tožena stranka štela, da o tožnikovi prošnji za mednarodno zaščito še ni odločeno, bi morala o vlogi po 17. členu Uredbe Dublin III odločiti meritorno.

3. Po stališču sodišča prve stopnje obstaja tudi nasprotje med tem, kar se navaja v razlogih sklepa in odločilnimi dejstvi oziroma vsebino listin. Iz izpodbijanega sklepa je namreč razvidno, da je bila tožnikova prošnja za mednarodno zaščito zavržena, kar je v nasprotju z izrekom sklepa z dne 14. 6. 2016, s katerim je tožena stranka odločila, da ne bo obravnavala tožnikove prošnje za mednarodno zaščito, ker bo predan Republiki Hrvaški. Zato je pojasnilo, da je izrek navedenega sklepa skladen s stališčem Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) v zadevi C-179/11 (Cimade in Gisti), da obveznost države članice, v kateri je bila vložena prošnja za azil, da prosilcu zagotovi minimalne pogoje v Direktivi 2003/9, preneha šele z dejansko izvršitvijo predaje tega prosilca. Na tej podlagi je sodišče prve stopnje presodilo, da postopek v Republiki Sloveniji, če prošnja za mednarodno zaščito ni zavržena, ne teče več (še), ko je prosilec na območju druge države oziroma pod njeno suverenost. Pojasnilo je še, da diskrecijska pravica iz 17. člena Uredbe Dublin III ne pomeni dolžnosti države za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Kakor je razvidno iz sodbe SEU v zadevi C-578/16, pa je sklicevanje nanjo možno še po pravnomočnosti sklepa, da bo prošnjo obravnavala druga država članica, vendar pa lahko pride do uporabe te klavzule le v izjemnih primerih. Sodišče prve stopnje meni, da bi bila razlaga, da prosilec ne bi smel predlagati uporabe diskrecijske klavzule, v nasprotju s 47. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in drugim odstavkom 19. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije. Zato je presodilo, da mora tožena stranka o taki vlogi meritorno odločiti, če prošnja za mednarodno zaščito ni zavržena. Okoliščine, ki opravičujejo uporabo diskrecijske klavzule, pa so lahko le posegi v človekove pravice, na kar se tožnik tudi sklicuje. Navaja namreč sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom v Republiki Hrvaški in aktivno vključitev v življenje v Sloveniji.

4. Vrhovno sodišče je s sklepom X DoR 14/2018-3 z dne 21. 2. 2018 revizijo dopustilo glede naslednjih vprašanj:

1. Ali ima odločba organa iz katere izreka je razvidno, da Republika Slovenija ne bo obravnavala prošnje za mednarodno zaščito prosilca zaradi njegove predaje drugi odgovorni državi članici, enake pravne posledice tudi v primeru, če navedeno prošnjo iz tega razloga zavrže?

2. Ali prosilec državo članico, v kateri je vložil prošnjo za mednarodno zaščito, lahko po 17. členu Uredbe Dublin III zaprosi, da obravnava navedeno prošnjo, kljub temu da tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz te uredbe in je država članica to prošnjo dolžna obravnavati?

5. Na podlagi navedenega sklepa je tožena stranka (v nadaljevanju revidentka) vložila revizijo. Opozarja, da odločitev, da ne bo obravnavala prošnje za mednarodno zaščito, ker je zanjo odgovorna druga država članica,

že po naravi stvari pomeni njeno zavrženje. Meni, da je postopek po Uredbi Dublin III treba razlagati v okviru zakonodaje EU in ne samostojno, kar je razvidno iz 12. uvodne izjave in 1. člena navedene uredbe. Zato ni bistveno, ali iz izreka odločbe izrecno izhaja, da je prošnja za mednarodno zaščito zavržena ali da ne bo obravnavana, saj je to jasno razvidno iz obrazložitve. Sicer pa obravnavana vloga ni imela značaja prošnje za mednarodno zaščito po določbah 44. in 45. člena ZMZ-1. V zvezi s sodbo SEU v zadevi C-578/16 revidentka meni, da se sklicuje na takrat veljavni Receptijsko direktivo¹ in Uredbo Dublin II², ki pa sta bili kasneje prenovljeni. Na navedeno sodbo se ni možno sklicevati tudi zato, ker se nanaša na zagotavljanje sprejemnih pravic osebam v postopku po navedeni uredbi, kar ni bil predmet obravnavane zadeve. Revidentka ob sklicevanju na odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 291/2016 še navaja, da 17. člen Uredbe Dublin III daje diskrecijsko pravico za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito državi in ne prosilcu. Zmotno je stališče sodišča prve stopnje, da državi ne morejo biti znane posebne okoliščine, zaradi katerih bi bilo treba odložiti predajo osebe. Ta se namreč vselej načrtuje individualno, kar vključuje tudi proučitev informacij o zdravstvenem in psihosocialnem stanju osebe. Zato ni pravilna presoja, da bi morala tožena stranka meritorno odločiti o prosilčevi prošnji glede uporabe navedene diskrecijske klavzule. To bi oviralo predajo prosilca, zaradi pravice do pravnega sredstva pa bi potekel tudi šestmesečni rok zanjo. Nepravilno je tudi stališče sodišča prve stopnje, da je prosilec upravičen do navedene vloge le v primeru, ko njegova prošnja za mednarodno zaščito ni bila zavržena, saj zaradi istih posledic ni bistveno, ali je prošnja zavržena ali pa je odloženo, da ne bo obravnavana. To pomeni, da v primeru zavrženja prošnje posebne okoliščine prosilca niso relevantne, čeprav dosegajo standard dejanske in resnične nevarnosti, kot ga je SEU določilo v zadevi C 578/16. Predlaga ugoditev reviziji, razveljavitev izpodbijane sodbe z zavrnitvijo tožbe, podrejeno pa vrnitev zadeve sodišču prve stopnje v novo sojenje.

6. Tožnik na revizijo ni odgovoril.

7. Revizija je utemeljena.

8. Iz dejanskih okoliščin obravnavane zadeve je razvidno, da organ v upravnem postopku ni odločal o določitvi države članice, ki bi bila odgovorna za obravnavanje tožnikove prošnje za mednarodno zaščito skladno z določbami Uredbe Dublin III³, ali o (vsebinski) utemeljenosti te prošnje⁴. Med strankama namreč ni sporno, da je tožnik dne 7. 11. 2017 s posebno vlogo uveljavljal, naj Republika Slovenija na podlagi 17. člena navedene uredbe uporabi diskrecijsko klavzulo, skladno s katero bi se odločila za obravnavo njegove prošnje za mednarodno zaščito kljub (že izdanemu) sklepu št. 2142-496/2016/7 (1313-08) z dne 14. 6. 2016, s katerim je (na podlagi prvega odstavka 13. člena Uredbe Dublin III) odločila, da te prošnje ne bo obravnavala (ker bo tožnik predan Republiki Hrvaški, ki je za to odgovorna). Pravilnost in zakonitost sklepa z dne 14. 6. 2016 je ob upoštevanju stališč Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) potrdilo tudi Vrhovno sodišče.⁵

9. V obravnavani zadevi je sporno, ali Uredba Dublin III daje podlago za upravni postopek, v katerem bi pristojni organ države članice lahko odločal o zahtevi prosilca za mednarodno zaščito, naj na podlagi 17. člena navedene uredbe uporabi diskrecijsko klavzulo in ugotovi, ali prosilec izpolnjuje pogoje za priznanje mednarodne zaščite v Republiki Sloveniji. Iz prvega odstavka 17. člena Uredbe Dublin III je namreč razvidno, da se z odstopanjem od člena 3(1) lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo v njej vloži državlján tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz te uredbe.

10. Revidentka se ne strinja s presojo sodišča prve stopnje, da mora o taki zahtevi vsebinsko (meritorno) odločiti. Meni, da tovrstna vloga nima narave prošnje za mednarodno zaščito skladno s 44. členom Zakona o mednarodni zaščiti (v nadaljevanju ZMZ-1).

11. Glede na navedeno je moralo Vrhovno sodišče najprej presojati, ali je na podlagi materialnega in procesnega prava sploh mogoče odločati o predlogu za uporabo diskrecijske klavzule po 17. členu Uredbe Dublin III, ki ga je podala sama stranka (tožnik).

12. V zvezi z diskrecijsko pravico je Vrhovno sodišče že presodilo, da iz smisla določbe 17. člena Uredbe

Dublin III ne more izhajati obveznost njene uporabe, še manj pa pravica prosilca, da se nanjo sklicuje oziroma zahteva njeno uporabo. Gre namreč za pravico države, ki temelji na njeni suverenosti, da se odloči za obravnavo prosilca, tudi če to ni njena obveznost glede na določbe Uredbe Dublin III.⁶ To pomeni, da stvarne pristojnosti za odločitev v upravnem postopku, ki bi se nanašala zgolj na uporabo diskrecijske klavzule, ZMZ-1 in ta uredba revidentki ne dajeta.⁷ Ob tem Vrhovno sodišče zgolj pojasnjuje, da je že v zadevi I Up 1/2018 sprejelo stališče, da lahko država po uradni dolžnosti na podlagi diskrecije sprejme tudi naknadno odločitev (po izvršljivosti pravnomočnega sklepa, ki določa predajo) o tem, da bo prošnjo obravnavala sama,⁸ vendar gre v takem primeru le za sprejetje procesne pristojnosti in ne za odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke na področju upravnega prava.

13. Zato upravni organ po presoji Vrhovnega sodišča ni (stvarno) pristojen za odločanje o tožnikovi zahtevi, naj se Republika Slovenija na podlagi navedene določbe 17. člena Uredbe Dublin III odloči za obravnavo njegove prošnje za mednarodno zaščito. Vrhovno sodišče je namreč že v sklepu I Up 101/2018 z dne 4. 7. 2018 sprejelo stališče, ki ga ne spreminja, da o takem zahtevku tožnika sploh ni mogoče (vsebinsko) odločiti v upravnem postopku,⁹ saj ne gre za upravno zadevo¹⁰ in bi bila izdana upravna odločba zato nična. Logično je torej, da v tem primeru tudi upravni spor ne bi bil dopusten.

14. To pomeni, da s tem povezan revidentkin sklep ne more imeti narave oblastvenega akta v smislu odločitve o tožnikovi pravici.¹¹ Šele to bi po presoji Vrhovnega sodišča vzpostavilo podlago, da bi sodišče prve stopnje o sporu (vsebinsko) odločilo s sodbo (prvi odstavek 61. člena ZUS-1), saj je tožbo mogoče vložiti le v primeru strankine zahteve, o kateri je organ pristojen odločiti z meritorno odločbo.¹² V upravnem sporu sodišče (med drugim) namreč odloča le o zakonitosti dokončnih upravnih aktov (prvi odstavek 2. člena ZUS-1)¹³, s katerimi je organ odločil o upravni zadevi.¹⁴ 15. Zahtevo pa je treba (s sklepom) zavreči, če vložnik v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi (1. točka prvega odstavka 129. člena ZUP), saj se tudi odločba, ki je v upravnem postopku izdana v stvari, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku, izreče za nično (1. točka prvega odstavka 279. člena ZUP).

15. Na navedeno stališče Vrhovnega sodišča ne more vplivati sicer nepravilna presoja sodišča prve stopnje, da mora upravni organ vsebinsko odločiti o tožnikovi zahtevi za uporabo diskrecijske klavzule v primeru, ko ne zavrže prošnje za mednarodno zaščito. Vrhovno sodišče je že sprejelo stališče, da sklep, s katerim pristojni organ v skladu z 51. členom ZMZ-1 prošnjo za mednarodno zaščito zavrže kot nedopustno, pomeni zgolj njegovo odločitev, da o prošnji ne bo odločal in da je z njim po nacionalni pravni ureditvi postopek odločanja o prošnji za mednarodno zaščito končan.¹⁶ 17. Že zato je po presoji Vrhovnega sodišča treba izhajati iz razlage, da ima odločba o predaji iz 26. člena Uredbe Dublin III¹⁸ v obravnavanem primeru, ko je bilo odločeno o tem, da Republika Slovenija ne bo obravnavala prošnje prosilca za mednarodno zaščito zaradi njegove predaje drugi državi članici, v bistvenem enake pravne posledice, kot bi jih imel sklep, s katerim bi pristojni organ zavrzel prošnjo za mednarodno zaščito, če bi ugotovil, da je za njeno obravnavo pristojna druga država članica (četrta alineja 51. člena ZMZ-1). Poleg tega pa je Vrhovno sodišče v zvezi s pravnim učinkovanjem navedenih odločitev že sprejelo stališče, da gre za akte z veljavnostjo za določen čas (temporarna odločba oziroma sklep)¹⁹, saj glede na primarnost prava EU veljajo le, dokler se ne izteče šestmesečni rok, kot je opredeljen v členu 29(1) in (2) Uredbe Dublin III,²⁰ ali pod pogojem, da se Republika Slovenija odloči za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito na podlagi 17. člena Uredbe Dublin III.

16. Glede na navedeno je sodišče prve stopnje prezrlo, da konkretni upravni spor ni dopusten. S tem je kršilo pravila postopka v upravnem sporu, saj je po vsebini obravnavalo tožbo, ki za to ni izpolnjevala procesnih predpostavk. Zaradi ugotovitve, da akt, ki se izpodbija s tožbo, ni upravni akt, bi tožbo namreč moralo s sklepom zavreči (4. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).

17. Glede na navedeno je Vrhovno sodišče na podlagi drugega odstavka 93. člena ZUS-1 sodbo sodišča prve stopnje s sklepom razveljavilo in tožbo zavrlo.

-
- 1 Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil.
- 2 Uredba Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države.
- 3 Iz 1. člena Uredbe Dublin III je razvidno, da so v njej določena merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva.
- 4 V postopku za priznanje mednarodne zaščite se ugotavlja, ali prosilec izpolnjuje pogoje za priznanje mednarodne zaščite v Republiki Sloveniji (prvi odstavek 41. člena Zakona o mednarodni zaščiti).
- 5 Glej sodbo in sklep Vrhovnega sodišča I Up 220/2016 z dne 23. 8. 2017. SEU je o v zadevi I Up 220/2016 zastavljenih vprašanjih za predhodno odločanje odločilo s sodbo v zadevi C-490/16 z dne 26. 7. 2017 (A. S. proti Republiki Sloveniji).
- 6 Glej sodbi Vrhovnega sodišča I Up 291/2016 z dne 10. 3. 2017 (32. točka obrazložitve) in I Up 101/2018 z dne 4. 7. 2018 (18. točka obrazložitve).
- 7 Glej sodbo Vrhovnega sodišča I Up 101/2018 z dne 4. 7. 2018 (18. točka obrazložitve).
- 8 Zadnji stavek 19. točke obrazložitve.
- 9 Navedena zadeva, 19. točka obrazložitve.
- 10 Iz prvega odstavka 2. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) je razvidno, da je upravna zadeva odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari (drugi odstavek 2. člena ZUP).
- 11 Iz odločbe Ustavnega sodišča Up-1850/08 je razvidno, da je treba pri presoji, ali določen predpis, ki ureja delovanje upravnega organa, podeljuje posamezniku pravico oziroma pravno varovan interes ali ne, ugotoviti, ali je bil namen zakonodajalca, da z navedeno normo varuje prav tega določenega posameznika, ki bi si lahko z uveljavljanjem sodnega varstva izboljšal svoj pravni položaj (10. točka obrazložitve).
- 12 S sklepom se odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka (prvi odstavek 226. člena ZUP) ter o tistih vprašanjih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo (drugi odstavek 226. člena ZUP).
- 13 To stališče seveda velja ob upoštevanju okoliščin obravnavane zadeve, v kateri je presoja odvisna od ugotovitve, ali ima izpodbijani revidentkin akt pravno naravo upravnega akta. Zato Vrhovno sodišče zgolj pojasnjuje, da v upravnem sporu odloča sodišče tudi o zakonitosti ostalih aktov in dejanj (glej določbe od 4. do 7. člena ZUS-1)
- 14 Skladno z drugim odstavkom 2. člena ZUS-1 je upravni akt upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.
- 15 Tudi po 33. členu ZUS-1 se lahko toži le na odpravo ali ugotovitev nezakonitosti oziroma spremembo upravnega akta in ne sklepa (o zavrženju).
- 16 Glej sodbo I Up 10/2018 z dne 4. 4. 2018 (36. točka obrazložitve).
- 17 Vrhovno sodišče zgolj opozarja, da pravice prosilca prenehajo šele z dejansko predajo prosilca drugi državi (navedena sodba, 36. točka obrazložitve).
- 18 Prvi stavek prvega odstavka navedenega člena se glasi: "Kadar se država članica, na katero je naslovljena zahteva, strinja, da bo sprejela ali ponovno sprejela prosilca ali drugo osebo iz člena 18(1)(c) ali (d), država članica, ki daje zahtevo, uradno obvesti zadevno osebo o odločitvi o njeni predaji v odgovorno državo članico in kjer je ustrezno, o odločitvi, da njene prošnje za mednarodno zaščito ne bo obravnavala."
- 19 Materialni predpisi lahko določajo, da se določene pravice priznavajo oziroma obveznosti nalagajo za določen čas (glej tudi E. Kerševan, V. Androjna, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2017, str. 324, drugi odstavek).
- 20 Glej sodbo Vrhovnega sodišča I Up 101/2018 z dne 4. 7. 2018 (28. točka obrazložitve).

