



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Tomáše Foltase a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **T. Q. N.**, zast. Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2023, čj. OAM-2022-37/PP-2023, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2024, čj. 16 A 37/2023-36,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2024, čj. 16 A 37/2023-36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda měl Městský soud v Praze v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu cizince, který je rodinným příslušníkem občana EU, vyzvat rodinné příslušníky tohoto cizince k vyjádření, jestli hodlají uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s.

[2] Žalobce (dále „stěžovatel“) požádal 8. 2. 2023 o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana EU podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím žádost zamítl podle § 87e odst. 1 písm. f) tohoto zákona, neboť dospěl k závěru, že je důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Současně stanovil stěžovateli lhůtu k vycestování z území České republiky v délce 35 dnů od právní moci rozhodnutí.

[3] Stěžovatel následně podal proti rozhodnutí žalovaného u městského soudu žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. Městský soud neshledal zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele nepřiměřeným. Jím páchaná trestná činnost představuje důvodné nebezpečí, že závažným způsobem naruší veřejný pořádek. Ztotožnil se proto se závěry žalovaného.

[4] Nejvyšší správní soud blíže nerekapituloval odůvodnění rozsudku městského soudu s ohledem na závěry uvedené v části III.2 níže.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] **Stěžovatel** uvádí, že kasační stížnost je přijatelná z důvodu zásadního pochybení městského soudu, které mohlo mít dopad do jeho hmotněprávního postavení. Městský soud nerespektoval ustálenou judikaturu a hrubě pochybil při výkladu pojmu nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku. Zároveň nevyrozuměl osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení o možnosti uplatňování jejich práv v řízení.

[6] Namítá, že v jeho případě není dán důvod pro zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Předchozí odsouzení za trestný čin bez dalšího nepředstavuje závažné narušení veřejného pořádku. V roce 2021 byl podmíněně propuštěn na svobodu a od té doby vede řádný život. Trestné činnosti lituje. Městský soud se ztotožnil se závěry žalovaného, aniž by se blíže zabýval žalobní argumentací. Úvahy městského soudu jsou nepřezkoumatelné. Městský soud posoudil otázku přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalovaného do jeho soukromého a rodinného života nedostatečně a nesprávně. Stěžovatel žije ve společné domácnosti se svou družkou a třemi zletilými dětmi. Na území ČR pobývá již dlouhou dobu a má zde veškeré rodinné zázemí. Ve Vietnamu již žádné vazby nemá.

[7] Městský soud nevyrozuměl osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Kromě cizince, kterému nebyl udělen pobyt na území, mohou být rozhodnutím dotčeni ve svém právu na soukromý a rodinný život i rodinní příslušníci tohoto cizince (rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2022, čj. 5 Azs 308/2020-76, a ze dne 20. 11. 2023, čj. 1 Azs 155/2023-53). Jako osoby zúčastněné na řízení přicházely v úvahu zejména jeho dcery, jako nositelky oprávnění ke sloučení rodiny. Rovněž jeho syn a družka mohou být dotčeni v právu na soukromý a rodinný život.

[8] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že existuje hrozba, že se stěžovatel k trestné činnosti vrátí. To, že městský soud nevyrozuměl osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, nemusí způsobit nezákonnost napadeného rozsudku (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2023, čj. 8 Azs 50/2023-54).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

III.1 K přijatelnosti kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[11] Kasační stížnost je přijatelná. Městský soud totiž zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz část III.2 tohoto rozsudku). Tím se dopustil zásadního procesního pochybení, které mohlo mít vliv na výsledek soudního řízení.

III.2 K opomenutí rodinných příslušníků jako osob zúčastněných na řízení

[12] Stěžovatel namítá, že městský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení jeho rodinné příslušníky a nevyzval je, aby oznámili, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Namítá tedy závažnou procesní vadu v řízení před městským soudem. Tato námitka je důvodná.

III.2.A Obecná východiska

[13] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. platí, že *osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*

[14] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. dále platí, že *navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. O osobních údajích, o těchto osobách uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3.*

[15] Z ustanovení § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. vyplývají dvě podmínky, které musí být splněny pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen na svých právech mj. vydáním nebo zrušením napadeného správního rozhodnutí. Pro splnění druhé (formální) podmínky musí subjekt výslovně soudu oznámit, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stane osobou zúčastněnou na řízení.

[16] Ustálená judikatura při použití § 34 s. ř. s. vychází též z toho, že se předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Soud musí umožnit uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení všem osobám, jejichž práva jsou napadeným rozhodnutím dotčena. To platí i v případě, že žalobce nesplní svou povinnost tyto osoby uvést v žalobě (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS). Pokud tak soud nepostupuje, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2007, čj. 5 As 3/2007-68, ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 140/2012-22, ze dne 9. 11. 2016, čj. 2 As 256/2016-92, či ze dne 13. 10. 2021, čj. 8 As 190/2019-39).

[17] Výjimečně tato vada nemusí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, jak přílehavě podotkl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu však dovodila, že jde zejména o situace, kdy je s ohledem na okolnosti dané věci zřejmé, že tato vada jednoznačně nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (tj. bez ohledu na případné vyjádření osoby zúčastněné na řízení a její důkazní návrhy by výsledek soudního řízení byl stejný) (rozsudek sp. zn. 1 As 39/2004 a rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2017, čj. 2 Azs 343/2016-44, bod 19). Aby se proto nejednalo o vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí krajského soudu, musí se jednat o zcela výjimečnou situaci. Osoba zúčastněná na řízení však zpravidla vždy může svou procesní aktivitou působit na výsledek řízení. Tato vada v postupu krajského soudu tudíž zpravidla povede ke zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu bez dalšího.

[18] O vadu řízení se však vůbec nejedná, pokud dotčení práv subjektu není natolik zjevné, aby vznikla povinnost krajského soudu dotázat se jej z úřední povinnosti, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2007, čj. 8 Aps 8/2007-90).

[19] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že si je vědom existence rozsudku NSS ze dne 20. 7. 2022, čj. 2 Azs 130/2022-35, ve kterém druhý senát dospěl k závěru, že stěžovatelé v dané věci netvrdili, že by nepřiznání postavení osoby zúčastněné na řízení [v případě jejich otce (dědečka) s pobytočným oprávněním na území ČR] omezilo na právech přímo je samotné, přičemž hájení jeho práv jim nenáleží. S tímto závěrem se již vypořádal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2023, čj. 8 Azs 229/2022-42, ve kterém dospěl k závěru, že není dán důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu, protože konstantní judikatura požadavek na dotčení práv stěžovatele opomenutím případné osoby zúčastněné nepožaduje.

III.2.B Rodinní příslušníci stěžovatele

[20] Pro posouzení nyní projednávané věci je tedy klíčové, zda některý z rodinných příslušníků stěžovatele splňoval materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s. a zda bylo dotčení jejich práv jako možných osob zúčastněných na řízení zjevné tak, že se jich městský soud měl z úřední povinnosti dotázat, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

[21] Rodinné příslušníky cizince je třeba obecně považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a to i v řízeních týkajících se rozhodnutí o zamítnutí

pokračování

pobytové žádosti (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 As 104/2011-102, č. 2781/2013 Sb. NSS, a ze dne 23. 4. 2015, čj. 7 Azs 80/2015-31). Kromě cizince, jemuž není přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU na území ČR udělen, mohou být totiž daným rozhodnutím dotčeni na svém právu na soukromý a rodinný život i jeho rodinní příslušníci. Žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana EU podle § 87b zákona o pobytu cizinců podává cizinec právě za účelem sloučení rodiny. Řízení o vydání pobytového oprávnění se tak netýká pouze stěžovatele samotného, ale přímým způsobem zasahuje také do práv jeho rodinných příslušníků. Nejde přitom pouze o rodinného příslušníka, od kterého cizinec odvozuje svůj pobytový titul ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Pokud totiž má cizinec v ČR i jiné rodinné příslušníky v širším slova smyslu, s nimiž na území žije, pak správní rozhodnutí může zasáhnout rovněž do jejich práva na soukromý a rodinný život, pokud ho s daným cizincem vedou. U těchto rodinných příslušníků však bude klíčové, zda bude dotčení na jejich právech pro krajský soud dostatečně zjevné (bod [18] výše). V tomto ohledu bude stěžejní obsah správního spisu a žalobních námitek. Naopak u rodinných příslušníků v užším slova smyslu podle § 15a zákona o pobytu cizinců je dotčení práv zjevné již z pouhé podstaty řízení o povolení pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Primárním nositelem práva ke sloučení rodiny je totiž rodinný příslušník, od kterého cizinec svůj pobytový titul odvozuje (body 16 až 18 rozsudku sp. zn. 5 Azs 308/2020, a rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 8 Azs 140/2022-30, bod 19 a 22).

[22] Zájmy rodinných příslušníků tak jsou sice s těmi žalobcovými provázány, ale přesto jsou odlišitelné. Rodinní příslušníci proto mají právo je v řízení o žalobě hájit coby osoby zúčastněné na řízení (body 15 až 17 rozsudku sp. zn. 5 Azs 308/2020, a rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2021, čj. 5 Azs 314/2020-52, bod 45, a ze dne 8. 3. 2023, čj. 10 Azs 12/2023-67, body 52 až 53). V tomto ohledu není podstatné, zda rodinný příslušník byl současně účastníkem správního řízení či nikoliv (bod 20 rozsudku sp. zn. 5 Azs 308/2020).

[23] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel v tuzemsku žije společně se svou družkou T. H. N. a třemi dětmi, a to i) K. S., nar. X, ii) L. N., nar. X, iii) V. N., nar. X, na adrese K. Ve vztahu k těmto osobám žalovaný rovněž posuzoval přiměřenost zásahu do práva stěžovatele na soukromý a rodinný život, přestože za rodinné příslušníky podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců považoval pouze dcery stěžovatele. Jak totiž žalovaný uvedl na str. 13 a 14 žalobou napadeného rozhodnutí „s ohledem na výše uvedené vazby lze tedy považovat skutečnost, že žadatel nebude moci pobývat na území České republiky s jeho družkou a jeho dětmi za zásah do jeho práva na soukromý a rodinný život. Otázkou tedy je, zda je takový zásah zásahem přiměřeným. [...] Neudělení přechodného pobytu neznamená zákaz kontaktu s jeho dětmi a družkou. Děti žadatele jsou již plnoleté, takže žadatele mohou v jeho zemi původu navštěvovat i samostatně. Finančně na něm závislé nejsou, protože žadatel žádný měsíční příjem nemá. Zároveň také v zemi původu má žadatel zázemí, neboť jak sám uvedl, má tam nemovitost a také své rodinné příslušníky. Sama družka žadatele byla letos s dcerou V. ve Vietnamu, takže s žadatelem se mohou stýkat i nadále.“ Tomu odpovídá i bod 23 napadeného rozsudku.

[24] Z bodu [23] výše tak vyplývá, že řízení o žádosti stěžovatele o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců se netýká pouze práv stěžovatele samotného, ale rozhodnutí z něj vzešlé přímým způsobem zasahuje také do práva

na soukromý a rodinný život jeho družky a třech dětí, kteří na území ČR společně se stěžovatelem žijí. Ti proto jako rodinní příslušníci (v širším slova smyslu) splňují materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s. (bod [21] výše).

[25] Splnění materiální podmínky je navíc v nyní projednávané věci natolik zjevné, že městskému soudu vznikla povinnost je vyrozumět o probíhajícím řízení. Jednak žalovaný přiměřenost zásahu do práva stěžovatele na soukromý a rodinný život posuzoval právě ve vztahu k družce stěžovatele a ke všem třem jeho dětem (bod [23] výše), jednak stěžovatel v žalobě uplatnil námitky směřující proti posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do svého práva na soukromý a rodinný život a práva těchto rodinných příslušníků. Městský soud proto mohl bez jakýchkoliv obtíží seznat, že se napadené rozhodnutí žalovaného dotýká rovněž práv družky stěžovatele a jeho dětí. Protože městský soud nevyrozuměl tyto rodinné příslušníky o probíhajícím řízení, a znemožnil jim tak splnit formální podmínku pro uplatňování práv osob zúčastněných na řízení, zatížil řízení o žalobě vadou.

[26] Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší odhadovat konkrétní argumentaci osob zúčastněných na řízení v případě, že by jim bylo umožněno uplatňovat jejich práva (není ostatně ani zřejmé, zda by tato práva skutečně uplatnily). Stejně tak si je soud vědom toho, že osoby zúčastněné na řízení nemohou rozšířit rozsah přezkumu mimo rámec vymezený uplatněnými žalobními body. Nelze však v nyní projednávané věci vyloučit, že případné vyjádření těchto osob mohlo být významné pro posouzení žalobních bodů městským soudem, tj. mohlo ovlivnit přezkum rozhodnutí žalovaného městským soudem. To je významné zejména u dcer stěžovatele, které žalovaný ve správním řízení nevyslechl, přestože stěžovatel odvozuje svůj pobytový titul od nich podle § 87b ve spojení s § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Vada řízení před městským soudem proto může mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé (bod [17] výše). Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu napadený rozsudek zrušil.

[27] Nejvyšší správní soud se s ohledem na povahu procesní vady nemohl zabývat ostatními kasačními námitkami stěžovatele, neboť případná procesní aktivita osob zúčastněných na řízení může ovlivnit podobu vypořádání žalobních námitek ze strany městského soudu (zejména pokud jde o otázku přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, byť nelze vyloučit, že se vyjádří i k otázce nebezpečí narušení veřejného pořádku stěžovatelem). Vypořádání kasačních námitek by proto v tuto chvíli bylo předčasné. Městský soud v dalším řízení vyrozumí okruh možných osob zúčastněných na řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. a spolu s poučením je vyzve k oznámení, zda budou v řízení uplatňovat svá práva. Následně městský soud při vypořádání žalobních bodů přihlédne k případné procesní aktivitě osob zúčastněných na řízení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dodává, že značná část kasační argumentace mířila na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Byť se těmito námitkami pro předčasnost nezabýval, uvádí k nim obecně, že cílem každého soudu by mělo vždy být vydání spravedlivého a přezkoumatelného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta

pokračování

první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku zejména v bodě [27] výše (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. července 2024

Petr Mikeš
předseda senátu