

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **B. B.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/4, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 9. 2020, č. j. 30 A 212/2019 - 91,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 9. 2020, č. j. 30 A 212/2019 - 91, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2019, č. j. MV-147308-4/SO-2019.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaná změnila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 9. 2019, č. j. OAM-33541-97/DP-2016, kterým byla zamítnuta stěžovatelova žádost a dle § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), mu nebylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Žalovaná prvostupňové rozhodnutí změnila tak, že se žádost zamítá a povolení k dlouhodobému pobytu se neuděluje, neboť stěžovatel nesplňuje podmínku dosažení

zákonem požadované výše úhrnného měsíčního příjmu stanovenou v § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[3] Za postačující měsíční příjem bylo podle správních orgánů možno považovat částku ve výši 19 210 Kč, z čehož 11 500 Kč činily prokázané náklady na bydlení a zbytek činil součet životních minim členů stěžovatelovy rodiny. Jediným uznatelným příjmem byl rodičovský příspěvek stěžovatelovy manželky ve výši 7 096 Kč. V průběhu správního řízení zahájeného dne 5. 12. 2016 žalovaná opakovaně rušila prvostupňová rozhodnutí Ministerstva vnitra z různých důvodů – oba správní orgány však setrvale zastávaly názor, že do úhrnného příjmu rodiny nelze započítat příjmy stěžovatele pocházející ze mzdy za nelegální práci; stěžovatel sice byl v době zahájení předmětného řízení držitelem zaměstnanecké karty, nicméně pracoval pro jiného zaměstnavatele, než pro kterého podle ní byl oprávněn pracovat. V nyní přezkoumávaném rozhodnutí navíc žalovaná dospěla k závěru, že stěžovatel neprokázal ani trvalost svých příjmů. Z těchto důvodů správní orgány rozhodly, jak již bylo uvedeno shora.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalované žalobou u krajského soudu. Předně namítal, že žalovaná nezohlednila, že dávka rodičovského příspěvku jeho manželky se zvýšila ze 7096 Kč na 13 000 Kč. Dále správní orgán I. stupně pochybil v tom, že na stěžovatelův návrh nepřerušil řízení, aby mu poskytl dostatek prostoru pro získání dokladů o potřebném příjmu. Žalovaná se také dostatečně nezabývala přiměřeností dopadu rozhodnutí do stěžovatelova práva na soukromý a rodinný život.

[5] Krajský soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Navýšení rodičovského příspěvku stěžovatel pouze tvrdil, ale nikterak nedokládal. I kdyby však správní orgány k jeho navýšení přihlédly, na posouzení věci by se nic nezměnilo, neboť ani s tímto navýšením stěžovatelova rodina neměla příjem, který by byl podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců dostatečný – úhrnný příjem rodiny by činil 13 000 Kč namísto požadovaných 19 210 Kč. Správní orgán I. stupně měl možnost přerušit řízení na návrh účastníka řízení, nikoliv však povinnost. Navíc je v nynější věci zřejmé, že stěžovatel navrhoval přerušení řízení zcela účelově, aby dobu správního řízení prodloužil. Navzdory tomu, že správní orgán I. stupně několikrát řízení přerušil, stěžovatel nikdy nedoložil postačující uznatelné příjmy. Jím předkládané příjmy pocházely z nelegálně vykonávané práce nebo nebyly aktuální. Ani v řízení před krajským soudem stěžovatel žádné příjmy nedoložil. Žalovaná se rovněž dostatečně zabývala dopadem rozhodnutí do stěžovatelova práva na rodinný a soukromý život. Přihlédla k tomu, že měl stěžovatel na území České republiky manželku, syna a matku. Šlo však k jeho tíži, že na něm nebyli finančně závislí a jeho další setrvání na území České republiky by znamenalo zátěž pro systém sociálního zabezpečení (stěžovatel nemá vlastní legální příjmy). Před podáním žádosti navíc neplnil účel pobytu – do České republiky přicestoval v roce 2015, kdy zde pobýval na tzv. zaměstnaneckou kartu; téhož roku však přestal plnit účel pobytu, neboť ukončil zaměstnanecký poměr, který měl povolen, a dále byl zaměstnáván u jiných zaměstnavatelů. Teprve v době, kdy správní orgán I. stupně vedl řízení o zrušení jeho zaměstnanecké karty (toto řízení není předmětem přezkumu v dané věci) se oženil a založil rodinu. Se svojí matkou nesdílí společnou domácnost a ani s ní nevyrůstal, neboť do roku

2015 žil v zemi původu se svým otcem a svými sourozenci, kteří ostatně v době rozhodování žalované v zemi původu stále zůstávali. Krajský soud zdůraznil, že dostatečný příjem zákonodárce mínil jako podmínku udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Toto povolení lze bez dostatečného příjmu udělit s ohledem na právo na rodinný a soukromý život pouze výjimečně, např. pokud žadatel požadovaného příjmu takřka dosahuje. To však v daném případě neplatí.

III. Kasační stížnost

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti označil za osoby zúčastněné na řízení svou manželku a své dva syny. Namítal, že krajský soud nejednal se stěžovatelovou manželkou a jeho syny jako s osobami zúčastněnými na řízení (stěžovateli se narodil první syn během řízení před správními orgány a druhý syn během řízení před krajským soudem). Přitom podle § 34 odst. 2 s. ř. s. má krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu aktivní roli a má zjišťovat existenci subjektů přicházejících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení i v případě, že nejsou uvedeny v žalobě. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2017, č. j. 2 Azs 365/2017 - 26, z něhož dovodil, že v případě, kdy krajský soud rodinné příslušníky cizince, jemuž má být zrušeno povolení k trvalému pobytu a stanovena lhůta k vycestování, opomene kontaktovat jako potenciální osoby zúčastněné na řízení, jedná se o vadu řízení, která může mít za následek nezákonnost ve věci samé, k níž soud přihlíží i bez návrhu.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti předestřel zdejšímu soudu k posouzení jedinou otázku. Namítá, že řízení před krajským soudem trpí vadou, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť se nedotázal z vlastní iniciativy jeho manželky a jeho dětí, zda hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, ačkoliv posuzované rozhodnutí dopadá i do jejich práva na soukromý a rodinný život. Přestože tuto námitku stěžovatel v žalobě neuvedl, nelze ji považovat za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť směřuje proti vadě řízení před krajským soudem, a stěžovatel ji tak z povahy věci v žalobě vznést nemohl.

[11] Podle § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. platí: „*(1) 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. (2) 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.“

[12] Z citovaných ustanovení vyplývá, že pro to, aby se subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky: První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen na svých právech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190, č. 2341/2011 Sb. NSS).

[13] Judikatura zdejšího soudu při výkladu § 34 s. ř. s. dospěla k závěru, že se předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a tedy je nutno umožnit uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení všem osobám, jejichž práva jsou napadeným rozhodnutím dotčena, a to i v případě, že žalobce nesplní svou povinnost tyto osoby uvést v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75, č. 1479/2008 Sb. NSS). Zdejší soud též výslovně dovodil, že osobami přicházejícími v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, které soud musí vyzvat i z vlastní iniciativy, jsou v případě žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění též cizincovi rodinní příslušníci, kteří byli účastníky správního řízení (srov. rozsudek ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 301/2015 - 26). Jestliže krajský soud nevyrozumí všechny potenciální osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení, tyto nepoučí a nevyzve, aby oznámily, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, zatíží řízení vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K takové vadě Nejvyšší správní soud přihlíží i bez návrhu. Daná vada však nutně nemusí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, a to pokud nemohla s ohledem na okolnosti dané věci mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 39/2004 - 75). O vadu řízení se 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90).

[14] Jak vyplývá z výše uvedeného, pro posouzení věci je třeba zodpovědět tři otázky: (i) zda rodinní příslušníci splňovali materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s., (ii) zda krajský soud zatížil své řízení vadou, pokud se jich z úřední povinnosti nedotázal, zda hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení (zda bylo dotčení práv potencionálních osob zúčastněných na řízení zjevné), čímž by jim v podstatě znemožnil splnit formální podmínku podle citovaného ustanovení, (iii) a zda tato vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[15] V posuzované věci je předmětem řízení před správními orgány rozhodnutí o neudělení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Správní orgány i krajský soud se dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele ostatně zabývaly a stěžovatel ve svých podáních nepřiměřenost těchto dopadů opakovaně namítal. Navzdory jeho návrhům krajský soud ani správní orgány nevyslechly stěžovatele ani jeho manželku a se stěžovatelovými rodinnými příslušníky se nikterak nespojily. I přesto dospěl krajský soud k závěru, že byl skutkový stav zjištěn dostatečně, nicméně je třeba zdůraznit, že právem na rodinný a soukromý život stěžovatelových rodinných příslušníků se zevrubně nezabýval. Zájmy rodinných příslušníků jsou sice s těmi stěžovatelovými provázány, ale přesto jsou odlišitelné a rodinní příslušníci mají zajisté právo je v řízení o žalobě hájit coby osoby zúčastněné na řízení. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu je třeba rodinné příslušníky cizince považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 104/2011 - 102, č. 2781/2013 Sb. NSS).

[16] Výše uvedené platí tím spíše vzhledem k tomu, že se v daném případě jednalo o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, kde je dotčení práv rodinných příslušníků *prima facie* jasné. Ostatně právě cizinec s povoleným pobytem (resp. uděleným azylem) je nositelem oprávnění ke sloučení rodiny – srov. § 42a odst. 3 (nyní odst. 4) zákona o pobytu cizinců. Takový závěr plyne též z unijního práva: podle čl. 3 odst. 1 Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „slučovací směrnice“) se tato směrnice „*použije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, a pokud jsou členové jeho rodiny státními příslušníky třetí země s jakýmkoliv právním postavením*“ (důraz přidán). Na tom nic nemění ani skutečnost, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle zákona o pobytu cizinců podává rodinný příslušník nositele oprávnění; viz čl. 5 odst. 1 slučovací směrnice: „*Členské státy určí, zda žádost o vstup a pobyt za účelem uplatňování práva na sloučení rodiny podá u příslušných orgánů dotyčného členského státu osoba usilující o sloučení rodiny, nebo rodinný příslušník nebo příslušníci.*“

[17] Primárním nositelem oprávnění ke sloučení rodiny, k jehož realizaci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území slouží, nebyl přímo stěžovatel, nýbrž jeho rodinní příslušníci s již povoleným pobytem. Je proto evidentní, že se rozhodnutí v posuzované věci bezprostředně dotýkalo práv stěžovatelových rodinných příslušníků, kteří tím pádem splňovali materiální podmínku pro uplatnění práv osob zúčastněných na řízení. Zde je třeba upozornit, že ačkoliv se stěžovatel oženil bezprostředně před podáním žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, správní orgány ani krajský soud neúčelovost takového počínání ani opravdovost stěžovatelova rodinného života nezpochybnily.

[18] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rodinní příslušníci stěžovatele materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s. splňují, bylo nasnadě se dále zabývat otázkou, zda krajský soud řízení o žalobě zatížil vadou. Předně je v tomto ohledu

nutno uvést, že v daném případě je splnění materiální podmínky rodinnými příslušníky stěžovatele natolik zjevné, že krajskému soudu vznikla povinnost je vyrozumět o probíhajícím řízení. Jak již bylo naznačeno shora, tato skutečnost je zjevná již z pouhé podstaty řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území a tato zjevnost je umocněna stěžovatelovými námitkami směřujícími proti posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jeho práva na soukromý a rodinný život.

[19] Procesní situace je v dané věci specifická tím, že rodinní příslušníci stěžovatele nebyli účastníky řízení před správními orgány. Jak bylo uvedeno výše, v případech, kdy rodinní příslušníci cizince účastníky správního řízení podle zákona o pobytu cizinců byli, a soud je přesto o řízení neinformoval, a znemožnil jim tak splnit formální podmínku pro uplatňování práv osob zúčastněných na řízení, již Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že se jedná o vadu řízení (viz např. rozsudky ze dne 32. 4. 2019, č. j. 6 Azs 9/2019 - 26, ze dne 14. 11. 2017, č. j. 2 Azs 331/2017 - 33, či ze dne 20. 4. 2017, č. j. 2 Azs 343/2016 - 44). Otázkou ovšem zůstává, zda se o takovou vadu řízení jedná i v případě, kdy správní orgány s rodinnými příslušníky cizince nejednaly jako s účastníky řízení.

[20] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že okruh účastníků správního řízení, jak ho vymezily správní orgány, nemůže autoritativně vymezit i okruh osob zúčastněných na řízení o žalobě. Pokud správní orgán při vymezení účastníků řízení pochybil, soud nemůže být tímto pochybením zavázán, naopak musí mít možnost na toto pochybení odpovídajícím způsobem reagovat. Pozice osoby zúčastněné na řízení není ve smyslu ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. vázána na účastenství v předchozím správním řízení; není proto rozhodující, zda správní orgán s touto osobou jako s účastníkem řízení jednal, anebo nejednal, ale jestli tato osoba účastníkem měla být. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že rozšířený senát v rozsudku ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010 - 268, č. 2508/2012 Sb. NSS, v bodě [18] uvedl, že „*institut osoby zúčastněné na řízení slouží především k ochraně práv ostatních účastníků předchozího správního řízení, z požadavku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech, jakožto materiální podmínky účastenství na řízení, pak plyne, že toto právo může v přezkumném řízení soudním úspěšně uplatnit v zásadě jen takovýto účastník*“. Je však třeba upozornit, že rozšířený senát implicitně připustil z uvedeného pravidla výjimky použitím slov „*v zásadě*“. Zajisté rozšířený senát neměl v úmyslu vyloučit postavení osoby zúčastněné na řízení v těch případech, kdy správní orgán stanovil okruh účastníků řízení nesprávně, či proto, že zákon vymezuje okruh účastníků správního řízení tak, že do něj nespadají všechny osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech či povinnostech. Tento závěr zastává též komentářová literatura (v podrobnostech srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha:Wolters Kluwer, 2019, s. 193).

[21] Lze tedy uzavřít, že krajský soud v daném případě řízení o žalobě zatížil procesní vadou tím, že se stěžovatelových rodinných příslušníků nedotázal, zda hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, ačkoliv věděl, resp. vědět měl, že mohou být na svých právech napadeným rozhodnutím dotčeni – a to přesto, že správní orgány s těmito osobami jako s účastníky správního řízení nejednaly ani je tak neoznačily, neboť krajský soud nebyl okruhem účastníků správního řízení, jak ho vymezily správní orgány, vázán. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatel v žalobě své rodinné příslušníky za subjekty přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení neoznačil (viz výše).

[22] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud konstatoval vadu řízení o žalobě, je třeba posoudit, zda tato vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť pouze v takovém případě je namístě napadené rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zde je třeba zdůraznit, že tento zrušovací důvod počítá s pouhou možností, že je rozhodnutí nezákonné, nikoliv s jistotou. Pro posouzení, zda mohla mít procesní vada za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, je nutno přihlédnout mimo jiné k tomu, zda mohla tato vada vést k odlišnému výsledku věcného rozhodnutí (přiměřeně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 2 Azs 343/2016 - 44, či ze dne 14. 11. 2017, č. j. 2 Azs 331/2017 - 33).

[23] Tento náhled je třeba vztáhnout na možné výsledky řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle § 42a a násl. zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 42b téhož zákona upravuje náležitosti a doklady, které má cizinec k žádosti předložit. Podle odst. 2 písm. d) téhož ustanovení je jedním z povinně předkládaných dokladů i doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet životních minim členů rodiny a skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny. Logicky se tedy nabízí otázka, zda absence rodinných příslušníků u řízení o žalobě (a s tím spojená absence dostatečného posouzení dopadu rozhodnutí do jejich práva na rodinný a soukromý život) mohla mít na výsledek řízení vliv – jinými slovy, zda vůbec lze udělit povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, nejsou-li splněny zákonem specifikované podmínky, ale zamítnutí žádosti je nepřiměřené. Jen stěží by mohlo být nezákonné zamítavé rozhodnutí správních orgánů a na něj navazující rozsudek krajského soudu, pokud by byl jiný výsledek řízení v konečném důsledku vyloučen.

[24] I v případě, že stěžovatel nesplňuje veškeré podmínky pro vydání požadovaného povolení, je zde prostor pro posuzování dopadu zamítavého rozhodnutí do práva na rodinný a soukromý život cizince (resp. jeho rodinných příslušníků). Zákon sice v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny výslovně nepředpokládá posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, jak už však Nejvyšší správní soud ve své judikatuře mnohokrát potvrdil, i v takovém případě je posuzování přiměřenosti dopadu k relevantní námitce cizince namístě, neboť zákon nemůže vyloučit aplikaci čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (např. rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39, č. 3990/2020 Sb. NSS; pro řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny srov. např. rozsudek ze dne 12. 8. 2020, č. j. 10 Azs 296/2019 - 31). Zákonodárce sice vyjevil svůj názor, že rozhodnutí daného typu nepředstavují nepřiměřený zásah do práva na rodinný a soukromý život cizinců, nicméně konkrétní případy se mohou od zákonodárcem učiněného testu proporcionality odlišit.

[25] Pro účely posuzovaného řízení tedy dal zákonodárce najevo, že pokud cizinec se svou rodinou nemá dostatečný příjem k pokrytí základních životních potřeb, nad zájmem cizince žít se svou rodinou na území České republiky převažuje veřejný zájem na tom, aby se cizincova rodina nestala přítěží pro systém sociálního zabezpečení. Požadavek státu, aby byl povolen pobyt pouze těm cizincům, kteří jsou schopni své životní potřeby sami zajistit, je jistě legitimní – srov. čl. 7 odst. 1 písm. c) slučovací směrnice, podle něhož „[p]*ři podání žádosti o sloučení rodiny může dotyčný členský stát požadovat po žadateli, aby prokázal,*

že osoba usilující o sloučení rodiny má: stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného členského státu. Členské státy zhodnotí tyto příjmy podle jejich povahy a pravidelnosti a mohou přihlédnout k výši minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě, jakož i k počtu rodinných příslušníků.“ Ani v případě, že cizinec se svou rodinou požadované minimální příjmy nemá, nelze ovšem zcela kategoricky vyloučit, že jeho právo na rodinný a soukromý život převáží nad uvedeným veřejným zájmem. Ke shodnému závěru dospěl i Soudní dvůr Evropské unie, když v rozsudku ze dne 4. 3. 2010, *Chakroun proti Minister van Buitenlandse Zaken*, sp. zn. C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117, ve vztahu k citovanému ustanovení slučovací směrnice uvedl, že „[j]*elikož rozsah potřeb může být u různých jednotlivců velice různý, musí být toto zmocnění ostatně vykládáno v tom smyslu, že členské státy mohou uvést určitou částku jako referenční výši, ale nikoli v tom smyslu, že by mohly stanovit výši minimálního příjmu, při jehož nedosažení bude jakékoli sloučení rodiny zamítnuto, a to nezávisle na konkrétním přezkumu situace každého žadatele. Tento výklad je potvrzován článkem 17 směrnice, který vyžaduje individualizaci zkoumání žádostí o sloučení rodiny.*“ Soudní dvůr v tomto rozsudku rovněž v bodě 43 zdůraznil, že sloučení rodiny platí coby obecné pravidlo, a výjimka z něj [čl. 7 odst. 1 písm. c) slučovací směrnice] proto musí vykládána striktně; prostor pro uvážení přiznaný členským státům nesmí být užíván takovým způsobem, kterým by ohrožoval cíl směrnice (usnadnění sloučení rodiny) a její užitečný účinek.

[26] V nyní posuzované věci tedy lze dojít k závěru, že v případě odlišného posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do práva stěžovatele a jeho rodinných příslušníku na rodinný a soukromý život by bylo možné rozhodnout jinak – správní orgány mohly povolení udělit, resp. krajský soud mohl jejich rozhodnutí o zamítnutí žádosti zrušit. V projednávané věci přitom především manželka stěžovatele mohla učinit tvrzení relevantní pro rozhodnutí ve věci samé. V prvé řadě se mohla vyjádřit ke skutkovým zjištěním správních orgánů co do financování potřeb rodiny a s tím související ekonomické (ne)závislosti na stěžovateli, potažmo k přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího práva na soukromý a rodinný život, resp. do jejího oprávnění ke sloučení rodiny vyplývajícího jak ze zákona o pobytu cizinců, tak ze slučovací směrnice.

[27] V tomto ohledu je třeba upozornit, že správní orgány učinily závěr, že manželka a společné děti nejsou na stěžovateli finančně závislé, aniž by provedly svědecký, resp. účastnický výslech manželky, a to navíc za situace, kdy jediný jimi uznaný příjem rodiny spočíval v rodičovském příspěvku, který však ve výši uznané správními orgány nepostačoval ani k zaplacení doložené výše nájemného. Správní orgány nadto opakovaně odmítaly uznat stěžovatelovy příjmy s odůvodněním, že pochází z nelegálně vykonávané práce; přitom ovšem bylo zcela zřejmé, že se stěžovatel ve skutečnosti na ekonomickém zajišťování rodiny zásadním způsobem podílel.

[28] V tomto ohledu je nutno upozornit, že podle Soudního dvora Evropské unie při posuzování naplnění podmínky dostatku příjmů podle čl. 7 odst. 1 písm. c) slučovací směrnice původ posuzovaných příjmů není relevantní, zkoumat je třeba pouze jejich trvalost a dostatečnost (srov. rozsudek ze dne 3. 10. 2019, *X proti Belgii*, sp. zn. C-302/18, ECLI:EU:C:2019:830). V případě posuzování dostatečnosti prostředků podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států Soudní dvůr

dokonce výslovně uvedl, že je nutno započítat i příjmy ze závislé činnosti příslušníka třetího státu, přestože není v členském státě držitelem dokladu o povolení k pobytu a pracovního povolení (srov. rozsudek ze dne 2. 10. 2019, *Ermira Bajratari proti Secretary of State for the Home Department*, sp. zn. C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809).

[29] Jak vyplývá z výše uvedeného, správní orgány postavily stěžovatele do patové situace, ve které setrvale odmítaly započítat jeho příjmy, protože neměl odpovídající oprávnění pobývat a pracovat na území České republiky (zaměstnaneckou kartou mu bylo dříve dovoleno pracovat pro jiného zaměstnavatele), a zároveň mu odmítaly udělit povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území právě proto, že nemá dostatečné příjmy. Ty přitom mohly být pro ostatní rodinné příslušníky nepostradatelné a v kontextu ostatních zjištění se taková eventualita jeví jako velmi pravděpodobná; v takovém případě by přitom správní orgány neumožněním sloučení rodiny zasáhly do práva na rodinný a soukromý život stěžovatele a jeho rodinných příslušníků, aniž by jakkoli ochránily veřejný zájem na tom, aby se stěžovatelova rodina nestala přítěží pro systém sociálního zabezpečení – naopak právě to, že se rodina přítěží stane, mohly správní orgány svým rozhodnutím zapříčinit.

[30] Nejvyššímu správnímu soudu nenáleží odhadovat konkrétní argumentaci stěžovatelových rodinných příslušníků v případě, že by jim bylo umožněno uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, nicméně vzhledem k uvedeným okolnostem konkrétní věci lze uzavřít, že především stěžovatelova manželka mohla v řízení před krajským soudem objasnit ekonomickou situaci rodiny, v důsledku čehož se mohlo zásadně změnit hodnocení dostatečnosti příjmů rodiny a dopadů rozhodnutí do práva na soukromý a rodinný život stěžovatele a jeho rodinných příslušníků. Nelze tedy vyloučit, že by stěžovatelovi rodinní příslušníci – primárně manželka, pokud by jí bylo umožněno vykonávat práva osoby zúčastněné na řízení, přednesla skutečnosti a navrhla důkazy, v jejichž kontextu by rozhodnutí žalované nemohlo obstát. Je tedy zřejmé, že napadený rozsudek může být stižen nezákonností.

[31] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatelovi rodinní příslušníci splňují materiální podmínku (přímého dotčení na právech) podle § 34 odst. 1 s. ř. s. a krajský soud zatížil řízení o žalobě vadou, pokud se jich z úřední povinnosti nedotázal, zda hodlají uplatnit práva osob zúčastněných na řízení (§ 34 odst. 2 s. ř. s.), přičemž tato procesní vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a je tedy dán důvod pro zrušení napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 110 odst. 1 s. ř. s.].

V. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), který lze stručně shrnout takto: rodinné příslušníky stěžovatele je nutno vyrozumět o řízení o žalobě a vyzvat je, aby oznámili, zda budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení a následně – i v návaznosti na jejich procesní aktivitu – je potřeba posoudit znovu všechny žalobní body, vč. toho, zda byl správními orgány skutkový stav [především výše úhrnného příjmu rodiny po sloučení a ekonomická (ne)závislost rodiny na stěžovateli] zjištěn dostatečně a správně posouzen, a zda je tedy rozhodnutí žalované ve výsledku zákonné.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 18. února 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu