ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **V. H. N.**, zastoupený Mgr. Markem Eichlerem, advokátem se sídlem Nekázanka 888/20, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2021, čj. MV-186898-4/SO-2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 9. 2022, čj. 111 A 2/2022-83,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 9. 2022, čj. 111 A 2/2022-83, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabývá tím, zda měl krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území vyzvat jeho rodinné příslušníky (manželku a děti jako primární nositele oprávnění ke sloučení rodiny) k vyjádření, jestli hodlají uplatnit práva osob zúčastněných na řízení.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce je státním příslušníkem Vietnamské socialistické republiky a na území ČR naposledy pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území s platností od 15. 4. 2016 do 14. 4. 2021 [§ 42a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)]. Dne 14. 4. 2021 podal žalobce k Ministerstvu vnitra (správní orgán I. stupně) žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území.

[3] Správní orgán I. stupně žalobcovu žádost rozhodnutím ze dne 6. 10. 2021, čj. OAM-8345-26/DP-2021, zamítl. Dospěl k závěru, že žalobce přestal splňovat podmínku plynoucí z § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, která se týká prokázání úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení. Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Ten žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že žalobce ve správním řízení neprokázal, že příjem rodiny po sloučení bude i nadále odpovídat požadavkům zákona o pobytu cizinců. Nedošlo ani k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Žalobce podle krajského soudu nemůže teprve v soudním řízení uvádět nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy prokazující příjem rodiny po sloučení a nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, neboť takové litiny měl předložit již ve správním řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přiměřenosti zásahu napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života celé jejich rodiny. Krajský soud totiž odmítl k této otázce provést navržené důkazy, které však byly pro posouzení otázky přiměřenosti zásahu napadeného rozhodnutí významné. Rozsudek krajského soudu je proto jak nepřezkoumatelný, tak nezákonný.

[6] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud je vázán kasační stížností co do jejího rozsahu i uplatněných důvodů. Vedle toho se však zabývá i tím, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Vzhledem k uplatněným kasačním námitkám týkajícím přiměřenosti zásahu napadeného rozhodnutí žalovaného do rodinného a soukromého života celé rodiny stěžovatele, nemohl Nejvyšší správní soud v dané věci v prvé řadě přehlédnout, že krajský soud v řízení o žalobě nepřistoupil k vyrozumění osob přicházejících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení (ze spisu ani z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, že by se touto otázkou zabýval). Pokud přitom takové osoby jsou a krajský soud je o probíhajícím řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. nevyrozumí, musí Nejvyšší správní soud k takové vadě přihlédnout z úřední povinnosti i nad rámec kasačních námitek (rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS nebo ze dne 14. 1. 2016, čj. 7 Azs 301/2015-26).

[10] 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 vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu. 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 (v oblasti cizineckého práva rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2022, čj. 5 Azs 308/2020-76). Ustálená judikatura při aplikaci § 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 čj. 1 As 39/2004-75). Popsaná vada nutně nemusí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, a to především tehdy, pokud nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé s ohledem na okolnosti dané věci. O vadu řízení se pak nejedná tehdy, 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).

[11] Pro posouzení nyní projednávané věci je tedy ve shodě s již existující judikaturou třeba zodpovědět tři otázky: (i) zda některý z rodinných příslušníků stěžovatele splňoval materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s., (ii) zda krajský soud zatížil své řízení vadou, pokud se takové osoby z úřední povinnosti nedotázal, zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (zda bylo dotčení práv potencionální osoby zúčastněné na řízení zjevné), a (iii) zda tato vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[12] Nejvyšší správní soud již v situaci podobné té stěžovatelově (tedy ve věci rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny) v rozsudku čj. 5 Azs 308/2020-76, bodě 15, uvedl, že kromě cizince, jemuž je pobyt na území ČR neudělen (neprodloužen), mohou být totiž daným rozhodnutím dotčeni na svém právu na soukromý a rodinný život i jeho rodinní příslušníci. Zájmy rodinných příslušníků jsou sice s těmi žalobcovými provázány, ale přesto jsou odlišitelné a rodinní příslušníci mají zajisté právo je v řízení o žalobě hájit coby osoby zúčastněné na řízení. V bodě 16 téhož rozsudku Nejvyšší správní soud vysvětlil, že *„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.' “

[13] Jde-li pak o otázku zjevnosti přímého dotčení na právech rodinných příslušníků, kteří jsou primárními nositeli oprávnění k sloučení rodiny, k té se již kasační soud taktéž vyslovil, a to v již odkazovaném rozsudku čj. 5 Azs 308/2020-76. Uzavřel, že dotčení práv takových rodinných příslušníků je již z pouhé podstaty řízení o povolení pobytu za účelem společného soužití rodiny na území zjevné a tato zjevnost je umocněna námitkami směřujícími proti

posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do práva na soukromý a rodinný život stěžovatele.

[14] K uvedeným východiskům judikatury lze dodat, že kasační soud si je vědom existence rozsudku NSS ze dne 20. 7. 2022, čj. 2 Azs 130/2022-35, na který výše odkazovaná judikatura doposud výslovně nereagovala. Ten mimo jiné uzavřel, že stěžovatelé v dané věci netvrdili, že by nepřiznání postavení osoby zúčastněné na řízení [v případě jejich otce (dědečka) s pobytovým oprávněním na území ČR] omezilo na právech přímo je samotné, přičemž hájení jeho práv jim nenáleží. V případě tohoto rozhodnutí však v prvé řadě nelze přehlédnout, že se týká specifického institutu žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na základě humanitárních důvodů (§ 66 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), tedy kvalitativně dosti odlišeného oprávnění „ke sloučení rodiny". Především je ale nutné takový závěr s ohledem na existenci dlouhodobé a jednotné soudní praxe týkající se povinností krajského soudu ve vztahu k osobám přicházejícím v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení při přezkumu (nejen) rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců označit za ojedinělý (excesivní). Konstantní soudní praxe totiž požadavek na dotčení práv stěžovatele opomenutím případné osoby zúčastněné nepožaduje (rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2022, čj. 8 As 54/2020-45, a v něm citovanou judikaturu). Pro úplnost lze dodat, že ojedinělé rozhodnutí ani nemůže založit konflikt judikatury s existující ustálenou praxí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010-95), v navazující judikatuře navíc nebylo zmíněné rozhodnutí druhého senátu ani nijak následováno.

[15] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k aplikaci uvedených východisek na projednávanou věc. Jak již bylo výše uvedeno, v ní je předmětem řízení přezkum rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Citovaná judikatura týkající se postavení možných osob zúčastněných na řízení je tedy plně aplikovatelná. Nositelem primárního pobytového oprávnění, resp. oprávnění ke sloučení rodiny, je zde stěžovatelova manželka a jeho dvě děti, kteří mají všichni v ČR povolen trvalý pobyt. Řízení o vydání pobytového oprávnění se tedy netýká pouze stěžovatele samotného, ale rozhodnutí z něj vzešlé přímo zasahuje také do práv jeho manželky a dětí. Ty tedy materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s. nepochybně splňují.

[16] Přestože je stěžovatel v žalobě jako v úvahu přicházející osoby zúčastněné neoznačil, je třeba v souladu s citovanou judikaturou a s ohledem na okolnosti věci plynoucí již ze samotného odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí označit jejich dotčení za natolik zjevné, že krajskému soudu vznikla povinnost je vyrozumět o probíhajícím řízení. Protože tak krajský soud neučinil, a znemožnil jim splnit formální podmínku pro uplatňování práv osob zúčastněných na řízení, zatížil řízení o žalobě vadou. Pro úplnost lze dodat, že kasační soud již judikoval, že takovou vadou bude řízení před soudem zatíženo nejen v případech, kdy rodinný příslušník cizince byl účastníkem správního řízení, ale i tehdy, kdy jím nebyl (rozsudek čj. 5 Azs 308/2020-76, bod 20).

[17] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal vadu řízení o žalobě, je třeba v návaznosti na to 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.]. Procesní vada může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé jenom v případě, že by mohla vést k odlišnému výsledku. Pro takové posouzení je

rozhodná pouhá možnost, nikoliv jistota, že rozhodnutí je nezákonné (rozsudky NSS ze dne 20. 4. 2017, čj. 2 Azs 343/2016-44, či ze dne 14. 11. 2017, čj. 2 Azs 331/2017-33).

[18] Stěžovatel již v řízení před krajským soudem uplatnil námitky týkající se nesprávného posouzení finanční situace jeho rodiny a posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí. V tomto směru je třeba připomenout, že krajský soud je povinen vypořádat se s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, které je pro řízení podstatné. Opomene-li se krajský soud zcela vyjádřit se v odůvodnění svého rozhodnutí k podstatným důvodům uplatněným v řízení osobou zúčastněnou na řízení, jedná se o vážnou vadu řízení, která může způsobit nezákonnost ve věci samé (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123). Stejně tak má osoba zúčastněná na řízení právo navrhovat důkazy, které je soud povinen vypořádat (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2016, čj. 6 As 141/2015-63).

[19] Kasačnímu soudu samozřejmě nepřísluší odhadovat konkrétní argumentaci stěžovatelových rodinných příslušníků v případě, že by jim bylo umožněno uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení (není ostatně ani zřejmé, zda by tato práva skutečně uplatnili). Stejně tak si je kasační soud vědom toho, že osoby zúčastněné na řízení nemohou rozšířit rozsah přezkumu mimo rámec vymezený řádně a včas uplatněnými žalobními body. Nicméně vzhledem k uvedeným okolnostem dané věci rozhodně nelze vyloučit, že případné jejich vyjádření (s ohledem na věk dětí zejména manželky stěžovatele) mohlo být významné jak pro objasnění finanční situace rodiny, tak pro posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do práva na soukromý a rodinný život stěžovatele (resp. jeho rodinných příslušníků), tedy mohlo ovlivnit přezkum rozhodnutí žalovaného krajským soudem. Ostatně důvody pro nezrušení rozhodnutí krajského soudu vzešlého z řízení zatíženého danou vadou řízení jsou dány spíše jen výjimečně a soudní praxe v takové situaci vždy podrobně a s ohledem na okolnosti dané věci vysvětluje, proč nebylo třeba ke zrušení rozhodnutí krajského soudu přistoupit (rozsudky NSS ze dne 20. 4. 2017, čj. 2 Azs 343/2016-44, a ze dne 14. 11. 2017, čj. 2 Azs 331/2017-33).

[20] Lze uzavřít, že s ohledem na charakter shledané vady a popsané okolnosti věci kasační soud nemohl přistoupit k meritornímu posouzení kasačních námitek stěžovatele, neboť případná procesní aktivita osob zúčastněných na řízení zjevně může ovlivnit podobu vypořádání žalobních námitek ze strany krajského soudu. Ten tedy v dalším řízení především vyrozumí manželku a jejím prostřednictvím i děti stěžovatele (jejichž přímé dotčení napadeným rozhodnutím je v dané věci zjevné) o probíhajícím řízení o žalobě a vyzve je, aby oznámily, zda budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Následně – i v návaznosti na jejich případnou procesní aktivitu – pak znovu přezkoumá napadené rozhodnutí v rámci řádně a včas uplatněných žalobních bodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] 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.)

[22] 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.

V Brně 31. října 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu