ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **N. N. X.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 9. 2020, čj. MV-117807-4/SO-2020, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 11. 2022, čj. 77 A 140/2020-62,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne ze dne 23. 11. 2022, čj. 77 A 140/2020-62, **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 vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinného příslušníka občana EU vyzvat jeho dceru (občanku ČR a primární nositelku oprávnění ke sloučení rodiny) k vyjádření, jestli hodlá uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce je státním příslušníkem Vietnamské socialistické republiky a na území ČR pobývá s přestávkami již od roku 1994. V roce 2000 se mu zde narodila dcera (H. N. N.), která je občankou ČR. Dne 22. 5. 2019 podal žalobce k Ministerstvu vnitra (správní orgán I. stupně) žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území ČR podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

[3] Správní orgán I. stupně žalobcovu žádost rozhodnutím ze dne 15. 6. 2020, čj. OAM-9240-45/PP-2019, zamítl. Dospěl k závěru, že žalobce není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců. Je sice rodičem občanky EU mladší než 21 let, nicméně o ni nepečuje a nesplňuje tak podmínku podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[4] Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Vztah žalobce s jeho dcerou se jeví jako vztah dvou dospělých osob. Finanční příspěvek žalobce je spíše symbolický a pokud by ho neposkytoval, byl by nahrazen příspěvky od matky či bratra. Žalovaná s odkazem na judikaturu Soudního dvora EU uzavřela, že dcera žalobce na něm není závislá, a tedy se nejedná z jeho strany o skutečnou péči. Žalobce tak není rodinným příslušníkem občana EU a pobytové oprávnění mu nemůže být přiznáno. V takovém případě není prostor pro posuzování dalších aspektů přiměřenosti rozhodnutí.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni. Ten žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Předně nepovažoval za důvodné žalobní námitky týkající se nezákonnosti posouzení otázky skutečné péče rodinného příslušníka o občana EU. Žalobcova dcera je plnoletá a na otci v podstatě nezávislá finančně i sociálně. Společné vaření, nakupování, povídání si je sice standardní náplň pozitivních rodinných vazeb, ale neprokazuje to skutečnou péči ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Za důvodnou nepovažoval ani námitku nepřiměřenosti zásahu rozhodnutí do práva na rodinný a soukromý život. S odkazem na judikaturu uvedl, že žalobce nenaplnil zákonné podmínky udělení pobytového oprávnění, a proto by musely v jeho věci nastat výjimečné okolnosti, v důsledku kterých by rozhodnutí správních orgánů znamenala vážný a nepřiměřený zásah do žalobcova soukromého nebo rodinného života. Žalobce neuvádí nic, co by takový zásah mohlo představovat. Správní orgány nepostupovaly přepjatě formalisticky a skutkový stav zjistily dostatečně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předně namítá, že rozhodnutí krajského soudu je nezákonné. Převzal totiž nesprávný závěr žalovaného, podle něhož pro nedostatek skutečné péče nelze stěžovatele považovat za rodinného příslušníka jeho dcery ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel aktivně dceru podporoval, a to jak péčí o rodinnou domácnost, díky které měla zázemí a komfort potřebný pro klidný průběh studia, tak i finančně. Krajský soud nevzal v potaz ani to, že se stěžovatel aktivně podílí na dceřině obživě, jelikož vypomáhá matce své dcery s podnikáním. Krajský soud též podle stěžovatele nesprávně posoudil otázku přiměřenosti zásahu napadeného rozhodnutí do jeho rodinného a soukromého života. Při posuzování přiměřenosti nevěnoval dostatečnou pozornost ani zásahu do práv jeho rodinných příslušníků.

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

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] 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.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Vzhledem k uplatněným kasačním námitkám týkajícím se jak hodnocení vztahu stěžovatele s jeho dcerou (a jeho péče o ni), tak posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí žalované do života stěžovatele (i jeho rodinných příslušníků), 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).

[11] 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 viz např. 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).

[12] 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.

[13] V obecné rovině lze předeslat, že judikatura Nejvyššího správního soudu již dovodila, že rodinné příslušníky cizince je třeba považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a to i v řízeních týkajících se rozhodnutí o zamítnutí pobytové žádosti (rozsudky ze dne 23. 4. 2015, čj. 7 Azs 80/2015-31, či ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 As 104/2011-

102, č. 2781/2013 Sb. NSS). Kromě cizince, jemuž je trvalý 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 (srov. již zmíněný rozsudek čj. 5 Azs 308/2020-76).

[14] Nejvyšší správní soud již v situaci podobné té stěžovatelově (tedy ve věci rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU) vyslovil, že přiměřenost dopadů rozhodnutí ve vztahu k samotnému cizinci nelze bez dalšího ztotožňovat s právem jeho rodinných příslušníků (občanů EU) na soukromý a rodinný život, resp. s možností domáhat se jeho ochrany (rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2021, čj. 5 Azs 314/2020-52). Na toto rozhodnutí pak odkázal a navázal rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2023, čj. 10 Azs 12/2023-67. Ten zdůraznil, že žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana EU 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. Správní rozhodnutí proto objektivně zasahuje rovněž do jejich práv a povinností. Lze dodat, že v tomto rozhodnutí kasační soud reagoval i na polemiku krajského soudu týkající se tvrzeného (implicitního) rozporu praxe zdejšího soudu (viz body 50 - 55 odkazovaného rozsudku).

[15] 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. Přestože se v odkazovaném rozsudku jednalo o řízení o povolení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny, má Nejvyšší správní soud za to, že východiska tohoto rozhodnutí je třeba nepochybně zohlednit i v případě řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinného příslušníka občana EU.

[16] 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 (viz např. 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.

[17] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k aplikaci uvedených východisek na projednávanou věci. Jak již bylo výše uvedeno, v ní je předmětem řízení přezkum rozhodnutí o neudělení povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Citovaná judikatura týkající se postavení možných osob zúčastněných na řízení je tedy zde aplikovatelná. Nositelem primárního pobytového oprávnění, resp. oprávnění ke sloučení rodiny, je zde stěžovatelova dcera, která je občankou EU [otázka, zda vůči ní stěžovatel vykonává skutečnou péči, a je tedy i jejím rodinným příslušníkem podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je předmětem sporu ve věci samé]. Řízení o vydání pobytového oprávnění se tedy netýká pouze stěžovatele samotného, ale rozhodnutí z něj vzešlé přímo zasahuje také do práv jeho dcery. Ta tedy materiální podmínku podle § 34 odst. 2 s. ř. s. nepochybně splňuje.

[18] Přestože ji stěžovatel v žalobě jako v úvahu přicházející osobu zúčastněnou neoznačil, je třeba v souladu s citovanou judikaturou a s ohledem na okolnosti věci plynoucí již ze samotného odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí označit její dotčení za natolik zjevné, že krajskému soudu vznikla povinnost ji vyrozumět o probíhajícím řízení. Protože tak krajský soud neučinil, a znemožnil jí 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). Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že podle tvrzení stěžovatele se na území ČR nachází i jeho další rodinní příslušníci (viz zejména tvrzení stěžovatele v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a posléze i kasační stížnosti, v nichž poukazuje na svou péči o vnuka). V případě těchto rodinných příslušníků však nelze mít v dané věci s ohledem na obsah odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí či uplatněných žalobních námitek za to, že by jejich dotčení bylo ve smyslu citované judikatury natolik zjevné, že by vyvolalo povinnost krajského soudu i tyto osoby vyrozumívat o probíhajícím řízení.

[19] 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).

[20] Stěžovatel již v řízení před krajským soudem uplatnil námitky týkající se nesprávného posouzení otázky jeho skutečné péče o dceru 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).

[21] Kasačnímu soudu samozřejmě nepřísluší odhadovat konkrétní argumentaci stěžovatelovy dcery v případě, že by jí bylo umožněno uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (není ostatně ani zřejmé, zda by tato práva skutečně uplatnila). 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 vyjádřené dcery stěžovatele mohlo být významné jak pro objasnění otázky skutečné péče stěžovatele o ni, 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).

[22] 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 osoby zúčastněné na řízení zjevně může ovlivnit podobu vypořádání žalobních námitek ze strany krajského soudu. Ten tedy v dalším řízení především vyrozumí dceru stěžovatele (jejíž přímé dotčení napadeným rozhodnutím je v dané věci zjevné) o probíhajícím řízení o žalobě a vyzve ji, aby oznámila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Následně – i v návaznosti na její případnou procesní aktivitu – pak znovu přezkoumá napadené rozhodnutí v rámci řádně a včas uplatněných žalobních bodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] 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.)

[24] 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

Milan Podhrázký
předseda senátu