



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **W. B. E. S., narozena X**
státní příslušnost A. d. a l. r.
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Vratislavem Polkou
sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha 2

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 5. 2017, č. j. MV-84592-4/SO-2014,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 22. 5. 2017, č. j. MV-84592-4/SO-2014, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, ze dne 29. 5. 2014, č. j. OAM-19754-26/DP-2012, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15 078 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Vratislava Polky, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou k Městskému soudu v Praze dne 8. 6. 2017 a postoupenou Krajskému soudu v Praze jako soudu věcně a místně příslušnému usnesením ze dne 27. 6. 2017, č. j. 9 A 106/2017-13, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 29. 5. 2014, č. j. OAM-19754-26/DP-2012. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně

o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. (viz bod 1 čl. II zákona č. 101/2014 Sb.; dále jen „zákon o pobytu cizinců“) s odůvodněním, že příjem rodiny žalobkyně neodpovídal požadavkům stanoveným zákonem o pobytu cizinců, podle nichž měl činit minimálně 15 210 Kč měsíčně, zatímco žalobkyně doložila příjem své rodiny pouze ve výši 7 878 Kč měsíčně.

2. Žalobkyně žalované vytýká, že neúplně zjistila skutkový stav věci, neprovedla všechny reálně dostupné důkazy a nesprávně hodnotila důkazy. Žalovaná nepřihlédla ke kopii daňového priznání dokládající příjem rodiny ani žalobkyni neupozornila na to, že kopie daňového priznání je nedostatečná, a nevyzvala ji k doložení originálu. Žalovaná rovněž neučinila dotaz ohledně výše příjmu u příslušného správce daně. Žalovaná mimoto rozhodovala na základě neaktuálních podkladů a nesnažila se získat informace o aktuálních příjmech rodiny. S ohledem na několik let trvající správní řízení měla žalovaná žalobkyni poučit, aby průběžně dokládala aktuální výdělkové poměry, resp. jí měla sdělit, za jaké období je třeba informace o výdělkových poměrech doplnit. Pokud žalovaná žalobkyni nevyzvala k doložení konkrétních dokladů, měla si sama vyžádat originály daňových priznání u příslušného daňového úřadu (zřejmě ohledně příjmů rodiny za období let 2016 a 2017, jež vysoce převyšovaly minimální zákonné požadavky).
3. Žalovaná dle názoru žalobkyně postupovala v rozporu se základními zásadami správního řízení, konkrétně se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, zásadou vstřícnosti a hospodárnosti, a též se nevypořádala s odvolací argumentací. Žalobkyně doložila důkazy ohledně dlouhodobého rodinného soužití na území, sdílení společné domácnosti s manželem a nezletilými dětmi, které v České republice navštěvují mateřskou školu, ovládají český jazyk, mají zde své jediné kamarády a domov, zajištěnou kvalitní lékařskou péči a jsou zde šťastní. Návrat do země původu by děti psychicky poznamenal a ublížil by jim. Žalovaná se řádně nezabývala přiměřeností napadeného rozhodnutí, jež představuje zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně, jejího manžela a jejich dětí. Žalovaná také nebrala ohled na vůli žalobkyně a její rodiny a nezohlednila, že manžel s dětmi odmítají opustit Českou republiku, kde má rodina vytvořeno kvalitní zázemí. Žalovaná postoj manžela žalobkyně a oprávněné zájmy její rodiny nezkoumala. Argumentace žalované, podle níž je soužití rodiny možné v domovské zemi, je spekulativní a nepodložené. Pokud jde o problematiku přiměřenosti, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. V situaci, kdy po žalobkyni jakožto matce pečující o děti v útlém věku nelze požadovat, aby své děti opustila, nemůže názor žalované obstát. Žalovaná také přehlížela dobu, po kterou žalobkyně žije na území České republiky a během níž si zde vytvořila pevné přátelské vazby. Ačkoliv jsou správní orgány a soudy povinny kdykoli v průběhu řízení zkoumat skutečnosti významné pro posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, žalovaná rodinnou situaci žalobkyně podrobně nezjišťovala. Mimoto se žalovaná nezabývala ani zdravotním stavem žalobkyně a mírou její asimilace v České republice. Pokud by žalobkyně a její rodina žila na území jiného státu, bojovala by o vlastní přežití.
4. Žalobkyně je přesvědčena o tom, že správní orgány porušily čl. 10 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších změn (dále jen „Listina“) a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění pozdějších protokolů, vyhlášené pod

č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“), protože nepřiměřeně zasáhly do jejího rodinného a soukromého života a také do života jejího manžela a nezletilých dětí. Správní orgány se neměly spokojit pouze s neaktuálními informacemi. Pro zásah státu do soukromého života žalobkyně nebyl dán žádný zvláštní důvod. Soud by měl dle názoru žalobkyně provést dokazování výsledkem jí samé a jejího manžela a také aktuálními daňovými priznáními a pracovní smlouvou. Originální doklady o výši příjmů rodiny za roky 2014 až 2016 a pracovní smlouvy žalobkyně zaslala s návrhem na obnovu řízení ze dne 7. 6. 2017 žalované, a jsou tedy součástí správního spisu.

5. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že žalobkyně ve správním řízení doložila úhrnný měsíční příjem její rodiny v celkové výši 7 945 Kč, zatímco zákon požadoval minimálně 15 210 Kč. Rozdíl mezi prokázanými příjmy rodiny a výší minimálních finančních prostředků potřebných pro získání prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byl velmi markantní, obzvláště pokud pouze náklady na bydlení dle nájemní smlouvy dosahovaly částky 7 500 Kč měsíčně. Je přitom ve veřejném zájmu, aby cizinci pobývající na území byli soběstační a nestali se nedůvodnou zátěží sociálního systému České republiky. Žalovaná je přesvědčena o tom, že nebylo její povinností poučovat žalobkyni o nutnosti dokládat aktuální doklady, což platilo tím spíše v situaci, kdy žalobkyně byla po celou dobu zastoupena advokátem.
6. V odvolacím řízení se uplatňovala koncentrace řízení a žalobkyně byla povinna předložit zákonné náležitosti žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu již v řízení před ministerstvem. Názor, že žalovaná rozhodovala podle neúplně zjištěného skutkového stavu věci, je lichý. Pokud by soud přistoupil na tuto argumentaci, popřel by tím zásadu koncentrace řízení. Žalovaná si ostatně ani nemohla vyžádat originál platebního výměru ve věci manžela žalobkyně za rok 2014, neboť finanční úřad byl vázán mlčenlivostí. Z žalobkyni doložené kopie formuláře priznání k dani z příjmů fyzických osob (manžela žalobkyně) za rok 2014 nebylo možné zjistit čistý příjem rodiny, jelikož žalované nebyl znám výsledek vyměřovacího řízení. Nebyly jí známy ani další náklady spojené s příjmem manžela žalobkyně, jako jsou sociální a zdravotní pojištění. Žalobkyně do dne vydání napadeného rozhodnutí nedoložila podklady, které by prokazovaly dostatečné příjmy její rodiny.
7. K problematice přiměřenosti správních rozhodnutí žalovaná uvádí, že žalobkyně účelově sděluje skutečnosti, jež absolutně nesouvisejí s jejím případem, a to skutečnosti týkající se jejích dětí, na jejichž pobyt nemá napadené rozhodnutí žádný vliv. Žalovaná zdůrazňuje, že ve věci žalobkyně nebyla splněna zákonná podmínka pro získání pobytového oprávnění, neboť rodině zbývalo pouze 445 Kč měsíčně na potravu, ošacení, hygienické prostředky aj. Dopady správních rozhodnutí byly tedy přiměřené a bylo jisté ve veřejném zájmu, aby žalobkyně opustila území České republiky a nestala se neodůvodněnou zátěží pro zdejší sociální systém. Závěrem žalovaná dodává, že žalobkyně až při podání žaloby doložila pracovní smlouvu, ze které však stejně nelze vyčíst čistý příjem a z níž plyne, že žalobkyně vykonává práci v H. K., tedy přibližně 150 kilometrů od místa, kde je hlášena k pobytu, což vyvolává pochybnosti o společném soužití rodiny.

II. Shrnutí obsahu správního spisu

8. Ze správního spisu plyne, že žalobkyni bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu (za účelem společného soužití rodiny na území) s platností od 28. 4. 2010 do 27. 4. 2012. Dne 11. 4. 2012 žalobkyně požádala o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému

pobytu za účelem sloučení rodiny, v němž mimo jiné uvedla, že pracuje v restauraci a že její manžel (státní občan A.) je zaměstnán jako kuchař. K žádosti doložila nájemní smlouvu a pracovní smlouvu, obě uzavřené jejím manželem.

9. V den podání žádosti byla žalobkyně vyzvána k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění a dokladu prokazujícího úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení. Na základě výzvy žalobkyně doložila mimo jiné výplatní lístek za duben 2012, podle něhož činila čistá mzda jejího manžela za toto období 5 084 Kč. Ve správním spise jsou dále založeny výplatní listky manžela žalobkyně za měsíce květen a červen 2012, z nichž se podává, že jeho čistá měsíční mzda za dané období činila 7 120 Kč. V červenci 2017 obdrželo ministerstvo od žalobkyně přehled vyplacených dávek státní sociální podpory a péčovské péče za období od 1. 1. 2013 do 31. 5. 2013. Současně žalobkyně poukázala na příjem svého manžela a vyjádřila přesvědčení, že splňuje podmínky pro prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.
10. V lednu 2014 byla žalobkyně vyzvána, aby odstranila vady žádosti, konkrétně aby doložila doklad o zajištění ubytování na území (neboť předložená nájemní smlouva byla uzavřena na dobu určitou do 30. 3. 2013) a doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení. Současně byla žalobkyně obeznámena s tím, jak se tento úhrnný měsíční příjem vypočítá, jakož i s tím, že do výpočtu bude vedle žalobkyně zahrnut také její manžel a nezletilý syn. Žalobkyni bylo rovněž sděleno, že výše již doložených prostředků neodpovídá požadované zákonné výši a že předložená pracovní smlouva jejího manžela je již neplatná. Žalobkyně byla poučena o tom, jakými doklady může vady žádosti odstranit a jaké budou následky nesplnění výzvy (zastavení řízení) či nesplnění zákonných náležitostí žádosti (zamítnutí žádosti).
11. V reakci na výzvu předložila žalobkyně ministerstvu v únoru 2014 evidenční listy důchodového pojištění, podle nichž činil vyměřovací základ jejího manžela v období od 10. 4. do 31. 12. 2012 částku 69 662 Kč, od 1. 1. do 1. 4. 2013 částku 24 000 Kč a od 25. 9. do 31. 12. 2013 částku 33 614 Kč. Dále žalobkyně doložila zápočtový list manžela, výzvu Úřadu práce České republiky, přehled dávek státní sociální podpory a péčovské péče a smlouvu o podnájmu.
12. V návaznosti na výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí obdrželo ministerstvo v březnu 2014 vyjádření, v němž žalobkyně vyslovila přesvědčení o splnění všech zákonných podmínek pro prodloužení platnosti pobytového oprávnění, přičemž dodala, že nevyhovění žádosti by bylo zásahem do jejího rodinného a soukromého života, jakož i do života jejího manžela a dítěte. Zdůraznila také, že se svým manželem vedou společnou domácnost a podílí se na výchově dítěte, že mají hluboký citový vztah a odloučení by je psychicky poznamenalo a mohlo by mít za následek i rozvrat manželství. Sdělila také, že se integrovala do české společnosti a jen těžko by byla schopna žít v zemi svého původu. Opětovně ministerstvu doložila evidenční list důchodového pojištění manžela za období od 1. 1. do 10. 4. 2013 a nově také evidenční list důchodového pojištění manžela za období od 15. 7. do 10. 9. 2013.
13. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 29. 5. 2014 žádost žalobkyně zamítlo podle § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. e) a § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, což odůvodnilo tím, že platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nelze prodloužit, jestliže cizinec přestal splňovat podmínky prokazované podle § 42b odst. 1 písm. c) nebo d) zákona o pobytu cizinců, mezi něž patří to, že úhrnný

měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet částek životních minim členů rodiny a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení nebo částky ve výši věrohodně prokázaných a odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny. Ministerstvo shledalo, že požadovaný příjem rodiny žalobkyně činí s přihlédnutím ke skutečným nákladům na bydlení částku 15 210 Kč, avšak prokázaný příjem činí jen 7 878 Kč. Ministerstvo vycházelo z toho, že v období od března 2013 do ledna 2014 dostávala žalobkyně podporu v mateřství v průměrné výši 7 878 Kč měsíčně a že za nájem včetně služeb žalobkyně platí 7 500 Kč měsíčně. Pracovní smlouva manžela uzavřená na dobu určitou do 6. 4. 2013 nebyla aktuální, a tedy ji nebylo možné akceptovat, neboť neprokazovala, že příjmy z ní plynoucí budou stálé, pravidelné a že budou trvat i v budoucnu. Potvrzení z úřadu práce a evidenční listy důchodového pojištění manžela žalobkyně ministerstvo neakceptovalo, neboť z nich nebylo možné stanovit výši příjmů rodiny. Evidenční listy nadto neosvědčovaly, že příjmy budou trvat i do budoucna. Žalobkyně tedy neprokázala prostředky v dostatečné výši. Ministerstvo přitom vycházelo ze skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. K zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně ministerstvo konstatovalo, že soužití rodiny je možné v domovské zemi, a proto rozhodnutí není nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti pobytového oprávnění. Dle doložených dokladů má rodina žalobkyně více skutečných nákladů spojených s pobytem na území České republiky než prokazatelných měsíčních příjmů. Zamítnutí žádosti mimoto nevylučuje možnost pobytu žalobkyně na území na základě jiného než dlouhodobého pobytu.

14. Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministerstva v červnu 2014 odvolání, v němž tvrdila, že ministerstvo nezjistilo úplný skutkový stav věci a nesprávně hodnotilo důkazy, a zdůrazňovala, že prokázané příjmy obou manželů jsou dostatečné. Dále konstatovala, že rozhodnutí ministerstva může mít citelný dopad do manželského soužití a že je ministerstvu známo, že manželství žalobkyně je pevným svazkem. Žalobkyně nesouhlasila s odkazem na § 42 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, jenž se vztahuje k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Povinností ministerstva bylo zkoumat aktuální stav věci ve všech fázích řízení, což neučinilo. Ministerstvo se mohlo samo přesvědčit o soužití rodiny a o způsobu hospodaření například při místním šetření a mohlo manžele vyslechnout. Žalobkyně také uvedla, že manželé zpřetrhali vazby a kontakty na domovský stát a začlenili se do české společnosti. Rozhodnutí ministerstva podle ní představovalo zásah do práva na spravedlivý proces, rodinného života a do života nezletilého dítěte.
15. V listopadu 2015 žalobkyně doplnila odvolání o rozhodnutí ředitelky Mateřské školy K. ze dne 18. 3. 2015 o přijetí syna žalobkyně k předškolnímu vzdělávání. Doložila také nájemní smlouvu uzavřenou manželem žalobkyně jako nájemcem na dobu určitou od 10. 10. 2015 do 30. 9. 2016, podle níž měla žalobkyně a dvě nezletilé děti užívat byt spolu s nájemcem. Z potvrzení ministerstva ze srpna 2015 se pak podává, že manžel žalobkyně podal žádost o povolení k trvalému pobytu jménem nezletilé C. S., narozené X. Žalobkyně dále doložila, že její manžel disponuje od 1. 7. 2014 živnostenským oprávněním pro předmět podnikání h. činnost, a předložila také daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2014, týkající se daně z příjmů jejího manžela ze samostatné činnosti. Žalobkyně předložila též výkaz zisku a ztrát a rozvahu vztahující se k podnikání jejího manžela za rok 2014.
16. Z výpisu z evidence cizinců založené v odvolacím správním spise mimo jiné plyne, že žalobkyně má manžela a dvě nezletilé děti, narozené X a X.

17. Žalovaná odvolání žalobkyně v květnu 2017 zamítla, což odůvodnila v napadeném rozhodnutí tím, že ministerstvo v řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu správně vycházelo z § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť aplikace tohoto ustanovení plyne z § 44a odst. 4 téhož zákona. Žalovaná dále odcitovala příslušnou část rozhodnutí ministerstva týkající se přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, načež konstatovala, že se ministerstvo přiměřeností zabývalo a řádně své rozhodnutí odůvodnilo. K úhrnnému měsíčnímu příjmu rodiny po sloučení žalovaná uvedla, že státní sociální podpora činila dle předloženého přehledu průměrně 7 945 Kč měsíčně za období od března 2013 do ledna 2014. Pracovní smlouva manžela s platností pracovního poměru do 6. 4. 2013, potvrzení z úřadu práce ani evidenční listy za roky 2012 a 2013 úhrnný měsíční příjem rodiny neprokazovaly. Úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení činil 7 945 Kč namísto minimálních 15 210 Kč měsíčně. Takřka celý příjem rodiny tedy byl vynakládán na bydlení ve výši 7 500 Kč měsíčně. Nadto žalovaná dodala, že minimální výše potřebných finančních prostředků se ještě zvýšila o částku životního minima nezaopatřené nezletilé dcery žalobkyně a dále se zvýšily náklady na bydlení. Nebyly však doloženy aktuální dokumenty prokazující splnění výše úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení. Místní šetření ani výslech žalobkyně či jejího manžela by k prokázání úhrnného měsíčního příjmu rodiny nevedly, neboť žalobkyně byla dvakrát vyzvána k doložení potřebných dokladů a byla poučena o následcích nesplnění zákonných požadavků. K namítanému porušení čl. 10 Listiny žalovaná uvedla, že právo pobývat na území cizího státu nelze dle judikatury Nejvyššího správního soudu považovat za základní lidské právo. Ministerstvo podle ní dostatečně a řádně posoudilo přiměřenost svého rozhodnutí. K tomu žalovaná dodala, že v A. pobývají otec, matka a čtyři sourozenci žalobkyně, a proto lze předpokládat, že k zpřetrhání společenských a kulturních vazeb se zemí původu nedošlo.
18. Ve správním spise následuje sdělení ministra vnitra z července 2017 o tom, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení, a rozhodnutí žalované z července 2017 o zamítnutí žádosti žalobkyně na obnovu řízení.

III. Posouzení důvodnosti žaloby krajským soudem

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 24. 5. 2017), osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud shledal, že žaloba je důvodná a že je namíste zrušit obě správní rozhodnutí bez jednání z důvodu a za podmínek dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
20. Za účelem dokazování nebylo třeba nařizovat jednání, jelikož soud nepokládal za potřebné provádět důkazy nad rámec toho, co plyne ze správních spisů. Seznámení se s obsahem správního spisu přitom dle konstantní judikatury nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publikovaný pod č. 2383/2011 Sb. NSS; oba dostupné stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz). Návrhu na provedení dokazování výsledkem žalobkyně a jejího manžela soud nevyhověl, neboť považoval takový důkaz za nadbytečný vzhledem k tomu, že žalobkyně mohla veškeré podstatné skutečnosti uvést ve své žalobě. Žalobkyně ostatně ani neuvedla, jaké skutečnosti měly být výsledky prokazovány. Aktuální daňová přiznání a pracovní

smlouvy byly pro řešení sporu irelevantní, jelikož soud není oprávněn rozhodovat podle aktuálního skutkového stavu věci (viz zmiňovaný § 75 odst. 1 s. ř. s.).

21. Podle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem, oprávněn podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Podle § 44a odst. 4 téhož zákona „[k] žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 42b odst. 1 písm. a), c) a d) a dále doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j. (...) Platnost povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny nelze prodloužit, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto povolení (§ 46a).“
22. Ustanovení § 46a odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců stanoví, že ministerstvo zruší platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, „*jestliže cizinec přestal splňovat podmínky prokazované podle § 42b odst. 1 písm. c) nebo d)*“, přičemž § 46a odst. 2 téhož zákona současně stanoví, že ke zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny může dojít „*za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*“ Podle § 42b odst. 1 písm. d) tohoto zákona pak platí, že cizinec je povinen ke své žádosti předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet 1) částek životních minim členů rodiny a 2) nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny. Za příjem se přitom považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu (tj. zákon č. 110/2006 Sb.), s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije.
23. Dále je třeba připomenout, že stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se těžiště dokazování ve správním řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy se v odvolacím řízení připouští jen výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 250/2014 Sb. (dále jen „správní řád“) posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi neumožňuje uplatňovat takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve v řízení před prvostupňovým správním orgánem. Nemožnost uvádět v odvolání *nova* je výrazem neúplné apelace, jíž je úprava správního řízení ovládána (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Použití zásady koncentrace řízení však má své výjimky. Může být omezeno dalšími zásadami správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu proto nelze automaticky použít v řízeních zahájených z úřední moci, v nichž má být účastníku uložena nějaká povinnost (viz již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 As 7/2011-48). K prolomení zásady koncentrace řízení také musí dojít v řízeních o přestupcích a správních deliktech (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34).

24. V řízeních zahájených na základě žádosti je však dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu použití koncentrační zásady zcela namístě. V takových řízeních je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí. K uplatnění zásady koncentrace řízení a s tím spojené aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu běžně dochází ve věcech, v nichž je rozhodováno o žádosti cizince o udělení nebo prodloužení doby platnosti některé z forem pobytového oprávnění a nepřipouští se zde žádné odchylky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 8 Azs 152/2017-31, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, nebo ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34).
25. V projednávané pobytové věci bylo rozhodováno o žádosti žalobkyně, správní řízení nebylo zahájeno z úřední moci. V rámci správního řízení nebylo rozhodováno o uložení či neuložení povinnosti ani o obvinění ze spáchání přestupku či jiného správního deliktu, ale o tom, zda bude prodloužena doba platnosti povolení žalobkyně k dlouhodobému pobytu na území České republiky či nikoliv. Zásada koncentrace řízení se tedy plně uplatnila.
26. Bylo proto na žalobkyni, aby již v řízení před ministerstvem doložila veškeré nezbytné podklady k žádosti, ze kterých by plynulo, že splňovala zákonné podmínky pro prodloužení platnosti pobytového oprávnění. Úkolem žalované pak bylo posoudit, zda žalobkyně prokázala, že ke dni vydání rozhodnutí ministerstva splňovala podmínky pro prodloužení povolení k pobytu. S ohledem na tato pravidla správního řízení nebyla žalovaná povinna (ba ani oprávněna) přihlížet k důkazním návrhům, které žalobkyně předložila až v odvolacím řízení a které se týkaly období a skutečností nastalých až po vydání rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 5. 2014 (mezi takové důkazy patřilo například rozhodnutí z března 2015 o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání, nájemní smlouva z října 2015 či potvrzení ze srpna 2015 o podání žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu). Přiznání manžela žalobkyně k dani z příjmů fyzických osob za rok 2014 se rovněž netýkalo období před vydáním rozhodnutí ministerstva, neboť v něm manžel žalobkyně přiznává pouze příjmy ze samostatné činnosti, kterou dle vyrozumění živnostenského úřadu zahájil až 1. 7. 2014. Soud tedy nesdílí přesvědčení žalobkyně, podle níž žalovaná pochybila tím, že k daňovému přiznání nepřihlížela nebo že žalobkyni nevyzvala k předložení originálu daňového přiznání. Žalovaná nebyla ani povinna vyhledávat v odvolacím řízení ve věci žádosti žalobkyně z vlastní iniciativy důkazy svědčící ve prospěch žalobkyně, neboť těžiště dokazování bylo v řízení před ministerstvem. Nesprávný je také názor žalobkyně, podle níž měla žalovaná zjišťovat příjmy žalobkyně a jejího manžela z let 2016 a 2017, tedy z doby po vydání rozhodnutí ministerstva. Na tom nemohla ničeho změnit ani žalobkyní zmiňovaná zásada vstřícnosti veřejné správy, protože tou nelze za daných okolností prolomit zásadu koncentrace správního řízení. Argumentace dobrou vírou žalobkyně v to, že žalovaná bude zohledňovat kopii daňového přiznání, je pak zcela bezpředmětná, jelikož žalovaná se neodmítla zabývat daňovým přiznáním proto, že byla předložena pouze jeho kopie, a nikoli originál, jak se zřejmě žalobkyně domnívá.
27. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v žalobě neuvádí konkrétní důvody, proč mělo být její žádosti vyhověno na základě těch podkladů, které předložila již v řízení před ministerstvem, nemůže se soud pro absenci žalobního bodu věnovat otázce, zda byl závěr správních orgánů ohledně nesplnění předpokladů pro prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění správný. Obecný odkaz žalobkyně na „*veškeré argumenty, které uvedla v řízení před správními orgány*“, přitom nelze pokládat za žalobní bod, na jehož

základě by měl soud posuzovat věcnou správnost správních rozhodnutí. Povinností soudu totiž není dovozovat či dohledávat za žalobkyni tvrzení, která uváděla v dřívějších řízeních a podáních. Při přezkumu napadeného rozhodnutí je možné brát v úvahu jen ty výtky, které žalobkyně učinila součástí své žaloby (přiměřeně srov. např. bod [12] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 277/2015-44).

28. Soud se dále zabýval tvrzenou dílčí nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřuje v tom, že se žalovaná řádně nezabývala nepřiměřeností zásahu správních rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.
29. Žalobkyně příhodně poukazuje na to, že právo na respektování soukromého a rodinného života je na mezinárodní úrovni garantováno čl. 8 Úmluvy, podle něhož platí, že státní orgán nemůže do práva na soukromý a rodinný život zasahovat, vyjma případů, *„kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“* Citované ustanovení nachází odraz i ve vnitrostátní úpravě, přičemž v souvislosti s rozhodováním o neprodloužení doby platnosti pobytového oprávnění je relevantní zejména § 174a zákona o pobytu cizinců, podle něhož *„při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště“* (důraz přidán soudem). Aplikovatelnost § 174a zákona o pobytu cizinců na rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny plyne z § 46a odst. 2 *in fine* téhož zákona a mezi účastníky tohoto řízení není sporná.
30. Z judikatury správních soudů vyplývá, že byť je řízení o povolení pobytu cizinci řízením o žádosti, tak dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince musí správní orgány zohlednit z vlastní iniciativy. Například pokud je ze spisového materiálu zřejmé, že žadatel má rodinu, musí se správní orgány s touto okolností podrobně vypořádat a zjišťovat konkrétní rodinné a soukromé vazby žadatele. Na druhou stranu však není nutné zabývat se všemi kritérii vyjmenovanými v § 174a zákona o pobytu cizinců. Pokud některá kritéria relevantní nejsou, není třeba se jim zvláště věnovat (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 Azs 60/2017-37, body [20] a [21], nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2019, č. j. 9 A 52/2015-139, bod 35). V případě posuzování zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince dále platí, že rozhodný je skutkový stav v době vydání prvostupňového rozhodnutí. Jestliže však lze předpokládat, že mohlo dojít k právně relevantním změnám v rodinném či soukromém životě cizince, musí odvolací orgán ověřit, zda se tak nestalo (viz bod [21] shora citovaného rozsudku č. j. 9 Azs 60/2017-37).
31. Pro závěr o přiměřenosti zásahu rozhodnutí do rodinného života cizince přitom není relevantní pouze to, jaké dopady bude mít rozhodnutí do rodinného života cizince, v jehož věci je rozhodnutí vydáváno, ale je nezbytně třeba posoudit také dopad rozhodnutí do života dalších členů cizincovy nejbližší rodiny. V tomto kontextu lze opětovně odkázat na odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 9 A 52/2015-139, který vycházel z toho, že rodina vytváří jeden funkční celek a že soukromý a rodinný život osob tvořících jednu rodinu je nerozlučně svázán a propleten, a i z těchto důvodů se posuzuje dostatečná

výše příjmu rodiny jako celku. Jak dále poznamenal městský soud s poukazem na rozhodnutí Sněmovny lordů z roku 2008 ve věci *Beoku-Betts (FC) proti Secretary of State for the Home Department*, „rozdělovat rodinu za účelem posouzení dopadů do soukromého a rodinného života rozhodnutí o neprodloužení pobytu je zcela umělé a nepraktické. Navíc takové dělení riskuje, že bude opomenuta hlavní podstata rodinného života, že celek je větší než součet jeho jednotlivých částí. Právo na respektování rodinného života člověka nezbytně zahrnuje právo na respektování rodinného života druhých, obvykle manžela či nezletilých dětí, které tento rodinný život tvoří.“ Že je třeba posuzovat dopad správních rozhodnutí do rodiny jako celku a zejména pak zohledňovat přiměřenost rozhodnutí z hlediska nejlepšího zájmu dítěte, mimoto plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016-53, nebo ze dne 7. 12. 2017, č. j. 1 Azs 376/2017-26). Navíc i podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., primárním hlediskem při jakékoli činnosti orgánů veřejné moci týkající se dětí by měl být nejlepší zájem dítěte. Rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu cizinky-matky, které ve svém důsledku vede k povinnosti této cizinky vycestovat ze země, se přitom přímo dotýká nezletilých dětí, o něž cizinka pečuje. Názor žalované, podle níž žalobní argumentace ohledně dopadů napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího rozhodnutí ministerstva do soukromého a rodinného života manžela a nezletilých dětí žalobkyně není pro souzenou věc relevantní, je tak nutno rázně odmítnout.

32. Žalobkyně již v řízení před ministerstvem zdůrazňovala, že nevyhovění žádosti by bylo zásahem do jejího soukromého a rodinného života, přičemž uváděla, že má manžela a nezletilé dítě, s nimiž sdílí společnou domácnost, že se v České republice asimilovala a že by jen stěží mohla bydlet v zemi svého původu. Existence ani hloubka rodinných vztahů nebyla ministerstvem zpochybňována. Otázku zásahu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně a ostatních členů její rodiny však ministerstvo posoudilo zcela povrchně a nedostatečně. Žalobkyni je třeba dát za pravdu, že vůbec nebyla zohledňována délka jejího pobytu na území. Mimoto ministerstvo neposoudilo přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného života manžela žalobkyně a jejího nezletilého syna a zcela pominulo přiměřenost z hlediska nejlepšího zájmu nezletilého dítěte. Bez bližšího vysvětlení pak ministerstvo uvedlo, že soužití rodiny je možné v domovské zemi. Z jakého důvodu ministerstvo k tomuto závěru dospělo, však soudu vůbec není zřejmé. Odůvodnění rozhodnutí ministerstva je proto v části týkající se přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců nepřezkoumatelné.
33. V odvolání pak žalobkyně namítala, že rozhodnutí ministerstva představuje zásah do jejího soukromého a rodinného života, a zdůrazňovala, že společně s manželem vychovávají nezletilé dítě. V průběhu odvolacího řízení žalobkyně předložila rozhodnutí o přijetí nezletilého syna do mateřské školy. Zároveň se žalobkyni a jejímu manželu během odvolacího řízení narodila dcera, což muselo být žalované zřejmé na základě předloženého potvrzení ze srpna 2015 o podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, které jménem nezletilé podal manžel žalobkyně, jakož i z výpisu z evidence cizinců. Žalovaná pak nejen že potvrdila částečně nepřezkoumatelné rozhodnutí ministerstva, čímž zatížila nepřezkoumatelností i své vlastní rozhodnutí, ale navíc sama vůbec neřešila vazbu žalobkyně na její dvě nezletilé děti. Žalovaná se nezabývala nejlepším zájmem nezletilých dětí a nezohledňovala, že manžel žalobkyně v době vydání napadeného rozhodnutí podnikal v České republice a že zde žalobkyně měla práci. Žalovaná stejně jako ministerstvo pochybila tím, že pečlivě nepoměřovala závažnost nesplněných

zákonných požadavků pro prodloužení povolení k pobytu z hlediska veřejného zájmu s tíhou dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a její nejbližší rodiny. Žalované lze navíc vytknout, že pouze na základě údajů, které žalobkyně uvedla ve své žádosti z roku 2012, uzavřela, že žalobkyně pravděpodobně nezpřetrhala vazby v domovském státě. Žalovaná přitom nevzala v potaz, že samotné sdělení žalobkyně z roku 2012 o tom, že v A. žijí její rodiče a čtyři sourozenci, nevypovídalo ničeho o intenzitě vztahů mezi těmito členy rodiny a žalobkyní a že v roce 2017, kdy žalovaná vydala napadené rozhodnutí, se již nemuselo jednat o sdělení odpovídající skutečnosti. Ze všech těchto důvodů je i napadené rozhodnutí v části týkající se přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života nepřezkoumatelné.

34. Nad rámec nutného odůvodnění soud v reakci na vyjádření žalované k žalobě uvádí, že z kopie formuláře přiznání k dani z příjmů fyzických osob sice nelze bez dalšího zjistit čistý příjem, to však správní orgán neopravňuje k tomu, aby k takovému důkaznímu prostředku vůbec nepřihlížel. Ustanovení § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců neobsahuje taxativní výčet jediné možných dokladů, které lze použít k prokázání úhrnného měsíčního příjmu pro účely (prodloužení) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Z § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců týkajícího se povolení k trvalému pobytu naopak plyne, že je obecně přijatelné, aby byl úhrnný měsíční příjem cizince (především jde-li o příjmy z podnikání) prokazován například přiznáním k dani z příjmů fyzických osob. Má-li správní orgán po předložení daňového přiznání jakékoliv pochybnosti o jeho obsahu, nic mu nebrání v tom, aby žadatele vyzval k doložení platebního výměru (shodně k prokazování úhrnného měsíčního příjmu pro účely povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, č. j. 5 Azs 154/2018-29). Totéž lze říci i ve vztahu k předkládaným evidenčním listům důchodového pojištění, z nichž lze též výpočtově přibližně dovodit, jaké výše příjmy manžela žalobkyně v příslušném období (minimálně) dosáhly. V případě pochybností pak bylo možné žalobkyni vyzvat k doložení podrobnějších a jednoznačných podkladů, nelze však zmíněné důkazní prostředky paušálně odmítnout, neboť se jednalo o důkazní prostředky relevantní.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

35. Soud tedy napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. a současně za použití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i částečně nepřezkoumatelné rozhodnutí ministerstva, neboť naznal, že k zásadním vadám odůvodnění došlo již na úrovni prvostupňového řízení. O vrácení věci žalované soud rozhodl v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení budou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
36. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšné žalobkyni soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 078 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 8 650 Kč, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby jako podání ve věci samé podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], jeden úkon právní služby po 1 550 Kč [samostatný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu] a tři paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu,

a ze zaplacených soudních poplatků ve výši 5 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a dvakrát 1 000 Kč za návrhy na přiznání odkladného účinku žalobě). K tomu je třeba přičíst náhradu daně z přidané hodnoty ve výši 1 428 Kč odpovídající 21 % z částky 6 800 Kč (představující náhradu za úkony převzetí a přípravy zastoupení a sepisu žaloby a za související náhrady hotových výdajů), neboť tyto úkony činil tehdejší zástupce žalobkyně Mgr. U. S., který byl na rozdíl od současného zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty. Náhradu nákladů za repliku ze dne 30. 11. 2017 soud žalobkyni nepřiznal (a ani k tomuto úkonu nepřihlížel), neboť tento úkon právní služby učinil Mgr. S. v době, kdy již žalobkyni zastupoval její současný zástupce Mgr. Vratislav Polka, tj. bez zmocnění žalobkyně.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. září 2019

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu