



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **N.T.L.**, st. přísl. Vietnamská socialistická republika
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 2. 2015, č. j. MV-105829-5/SO-2015,

takto:

- I.** Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 4.2.2015, č.j. MV-105829-5/SO-2015, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 29.4.2015, č.j. OAM-3728-19/DP-2015, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové

a migrační politiky ze dne 29.4.2015, č.j. OAM-3728-19/DP-2015 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (OSVČ) podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) za použití § 46 odst. 7 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Žalobkyně nejprve obecně namítla, že napadené rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a zároveň je v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména ust. § 89 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaná nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, porušila tedy ust. § 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva jsou podle ní v rozporu s ust. § 174a zákona o pobytu cizinců, jakož i se základními zásadami činnosti správních orgánů ve smyslu § 2, 3 a 4 správního řádu.
3. Zásadním předmětem sporu mezi žalobkyní a žalovanou je otázka, zda žalobkyně disponuje dostatečným příjmem tak, aby jí mohl být dlouhodobý pobyt prodloužen. Žalobkyně se domnívá, že její příjem je dostatečný pro prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu tak, jak požaduje § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto ustanovení se příjem považuje za dostatečný tehdy, pokud úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob není nižší, než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů na bydlení své a společně posuzovaných osob. Konkrétně je spornou otázka, zda je v případě žalobkyně třeba v případě nákladů na bydlení pracovat s normativní částkou na bydlení nebo s částkou skutečných nákladů na bydlení. Žalobkyně je přesvědčena, že v dané věci měly být brány v úvahu reálně vynaložené náklady na bydlení, nikoli náklady normativní. Podle žalobkyně postupovaly správní orgány přepjatě formalisticky. Ze strany správních orgánů mělo dojít k pokusu o zjištění skutečných nákladů na bydlení; správní orgán například mohl žalobkyni opětovně vyzvat, aby doložila dokument, jenž bude částku vynakládanou měsíčně na bydlení explicitně obsahovat.
4. Hlavní výtku žalobkyně směřuje vůči tomu, že žalovaná vůbec nepřihlédla k předložené podnájemní smlouvě, která měsíční částku vynakládanou žalobkyní na bydlení obsahovala. Žalovaná k částce skutečně vynaložené na bydlení odmítla přihlédnout s odkazem na ust. § 82 odst. 4 správního řádu. Takovýto výklad a aplikace práva je v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou vstřícnosti a se zásadou materiální pravdy a jde o projev přepjatého formalismu, kdy namísto rozhodnutí dle skutečného stavu věci bylo s odkazem na koncentraci správního řízení rozhodnuto nespravedlivě a nepřiměřeně přísně, zejména s přihlédnutím k dosavadnímu bezproblémovému pobytu žalobkyně na území České republiky a k jejím vazbám v České republice.
5. Žalobkyně je dále přesvědčena, že správní orgány zatížily své rozhodnutí závažnou procesní vadou, pokud její partner a dcera nebyli do řízení přibráni jako jeho účastníci,

přestože rozhodnutím v tomto správním řízení mohlo být (a bylo) zasaženo do jejich práv. V této souvislosti nelze přisvědčit právnímu názoru žalované, že druh a dceru žalobkyně nelze subsumovat pod § 27 odst. 1, 2 správního řádu. Sama žalovaná přitom uvádí, že dcera a druh žalobkyně mohou být vydaným rozhodnutím dotčeni na svých právech, nikoli však bezprostředně. Žalobkyně tento názor nesdílí a domnívá se, že tito dva její blízcí mohli být a byli napadeným rozhodnutím na svých právech dotčeni bezprostředně. V jeho důsledku buď musí opustit zemi, v níž se rozhodli na základě povolení k trvalému pobytu žít, anebo musí opustit svou matku (družku).

6. Žalobkyně v neposlední řadě namítla zcela zjevnou nepřiměřenost napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života nejen jejího, ale též jejích blízkých. Správní orgán prvního stupně se otázkou přiměřenosti rozhodnutí zabýval zcela nedostatečně a porušil tím mj. § 3 a 66 odst. 3 správního řádu a § 174a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány zcela ignorovaly vazby žalobkyně, které má na území České republiky vybudovány a soustředily se na zcela nedůležité okolnosti, kterým přikládají neodůvodněně velký význam. Je na místě zejména zohlednit skutečnost, že partner žalobkyně má na území České republiky povolen trvalý pobyt a dcera žalobkyně se zde dokonce narodila a má zde rovněž povolen trvalý pobyt. Žalobkyně vždy žila na území legálně. Přítomnost matky a bratra žalobkyně na území České republiky měla být pro správní orgány jasným znamením, že nepovolení pobytu bude představovat radikální zásah do života žalobkyně, evidentně nepřiměřený důvodům pro nevydání povolení k pobytu.
7. S ohledem na výše uvedené není podle žalobkyně zjevné, jak dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že není možné určit míru dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalovaná pak rozhodnutí ministerstva nenapravila. Pokud v napadeném rozhodnutí uvedla, že nelze na nalézacím správním orgánu požadovat, aby z vlastní iniciativy vyhledával a opatroval důkazy týkající se přiměřenosti, takové tvrzení je v rozporu s § 3 správního řádu a se smyslem a účelem požadavku, aby správní orgány zkoumaly přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. I kdyby byl teoreticky účastník řízení naprosto pasivní, nezbavuje to nalézací správní orgán povinnosti zjišťovat přiměřenost správního rozhodnutí z moci úřední. Zároveň žalobkyně vyjádřila nesouhlas s právním názorem žalované, že nalézací správní orgán není povinen zabývat se kritérii dle § 174a zákona o pobytu cizinců. Opak je pravdou, tato kritéria jsou stanovena zákonem proto, že jsou pro správní orgány závazná.
8. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že dostatečně přezkoumala správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí v rozsahu uvedeném v § 89 odst. 2 správního řádu a plně odkázala na jeho odůvodnění. Správní orgány zjistily dostatečně stav věci podle § 3 správního řádu a nepostupovaly přepjatě formalisticky. Jelikož žalobkyně ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců věrohodně neprokázala skutečné odůvodněné náklady na bydlení své a společně posuzovaných osob, správní orgán prvního stupně v souladu se zákonem o pobytu cizinců vycházel z nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení podle § 26 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném pro posuzovaný případ. Žalobkyně byla ve výzvě ze dne 9. 3. 2015 jasně a srozumitelně poučena o tom, co tvoří skutečné náklady na bydlení a jak bude postupováno v případě, že nebudou v řízení před správním orgánem prvního stupně prokázány. Správní orgán prvního stupně tedy nebyl povinen žalobkyni opětovně

vyzývat k odstranění vad žádosti. Doklad, ze kterého byly zřejmé skutečné náklady na bydlení, tj. podnájemní smlouvu, předložila žalobkyně až v rámci odvolacího řízení. Žalovaná k němu v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla, neboť žalobkyně neuvedla žádný relevantní důvod, proč neprokázala skutečné odůvodněné náklady na bydlení v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně, přestože se na uvedené adrese se svým druhem a dcerou zdržují již od 13. 1. 2010.

9. Nepřibrání dcery a druha žalobkyně jako účastníky řízení není závažným procesním pochybením správního orgánu prvního stupně; ten naopak postupoval v souladu se správním řádem. V případě účastníků řízení, kteří vedle přímých účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu mají být účastníky řízení jako další dotčené osoby, musí být splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutí dotčeny přímo, tedy bezprostředně. Nejedná se tedy o případ, kdy dochází k dotčení práv nepřímo, tj. prostřednictvím jiné osoby.
10. K námitce zjevně nepřiměřených dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně žalovaná uvádí, že správní orgán prvního stupně nebyl v případě pasivity žalobkyně z vlastní iniciativy povinen vyhledávat a opatřovat důkazy, které by se týkaly nepřiměřenosti tvrzeného zásahu do jejího soukromého a rodinného života; to osvědčuje i judikatura správních soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č.j. 9 As 142/2012–21). Již vůbec není nezbytné, aby se správní orgán výslovně vyjadřoval ke všem kritériím uvedeným v § 174a zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013-34).
11. Z obsahu správního spisu vyplývají následující, pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:
12. Žalobkyně podala dne 4.2.2015 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. K této žádosti předložila mj. doklad o zajištění ubytování ve formě úředně ověřeného potvrzení vydaného ke dni 29.1.2015 s platností od 29.1.2015 do 29.6.2017 (vystaveného ubytovatelem T. K. k nemovitosti na adrese J. 1444/13, P. 7), platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2013 a doklad o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za zdaňovací období 2014 a 2015. Správní orgán prvního stupně si v rámci součinnosti vyžádal u správy sociálního zabezpečení přehled předpisů a plateb záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013. Z tohoto přehledu vyplynulo, že žalobkyně dluží ke dni 3.3.2015 zálohu na pojistném ve výši 2569 Kč a penále ve výši 471 Kč.
13. Po posouzení předložených dokladů správní orgán žalobkyni vyzval dne 9.3.2015 k odstranění vad žádosti, k čemuž žalobkyni usnesením ze stejného dne stanovil lhůtu 14 dnů a za tímto účelem řízení přerušil. Na základě této výzvy měla žalobkyně předložit jiné doklady prokazující další příjmy, neboť (jak bylo žalobkyni v této výzvě vyloženo) výše doložených prostředků v případě žalobkyně a společně posuzovaných osob (druh a dcera žalobkyně) neodpovídá výši požadované v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a dále potvrzení správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále. Žalobkyně byla ve výzvě podrobně poučena o tom, jaké doklady má předložit, aby

vady podání odstranila a rovněž byla poučena o důsledcích jejich neodstranění, resp. o důsledcích zjištění, že doložené doklady nesplňují zákonem stanovené požadavky. Byla rovněž poučena o tom, co tvoří skutečné náklady na bydlení, resp. v jaké výši jsou stanoveny částky normativních nákladů na bydlení, pokud skutečné náklady na bydlení věrohodně neprokáže.

14. Dne 19.3.2015 žalobkyně doložila doklad o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za zdaňovací období 2014 a 2015, platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2013, navíc doložila potvrzení správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá ke dni 22.1.2015 evidován splatný závazek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále a potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků ze dne 26.1.2015.
15. Správní orgán prvního stupně následně žalobkyni vyrozuměl o pokračování v řízení a ve smyslu
§ 36 odst. 3 správního řádu o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Dne 24.4.2015 se žalobkyně k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřila s tím, že se domnívá, že již splňuje všechny zákonné podmínky pro vyhovění žádosti podle § 44 zákona o pobytu cizinců, nicméně zároveň požádala správní orgán o sdělení, jaké další důkazy potřebné pro rozhodnutí by bylo třeba doložit, a v případě existence jakékoliv překážky zabráňující vyhovění její žádosti navrhla své předvolání k podání vysvětlení.
16. Následně bylo vydáno rozhodnutí ministerstva, které bylo žalobkyni doručeno dne 6.5.2015. Z jeho odůvodnění vyplývá, že porovnáním výše měsíčního příjmu žalobkyně jako žadatelky a společně posuzovaných osob a částky, jejíž zajištění je žadatelka povinna v souladu s ust. § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců prokázat, došel správní orgán k závěru, že úhrnný měsíční příjem žadatelky a společně posuzovaných osob pobývajících na území neodpovídá požadavkům § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť minimální částka, jejíž zajištění je žadatelka povinna prokázat, činí 22 613 Kč, ale její skutečný úhrnný měsíční příjem je 15 279 Kč.
17. Proti rozhodnutí ministerstva žalobkyně podala včasné odvolání, k němuž přiložila platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2014 a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014. Dne 29.6.2015 žalobkyně ještě odvolání doplnila o smlouvu o podnájmu bytu ze dne 1.6.2015 na adrese J. 1444/13, P. 7, kterou dokládala vyšší skutečných nákladů na bydlení.
18. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
19. Podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců je k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání cizinec povinen předložit mj. *doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a 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 své a společně posuzovaných osob; společně posuzovanými osobami se pro účely tohoto zákona rozumí osoby uvedené v § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu za podmínek uvedených v § 4 odst. 2 a 3 zákona o životním a existenčním minimu; za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při requalifikaci 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.

20. Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*
21. Žalobkyně učinila předmětem sporu postup správních orgánů, které při zjišťování, zda disponuje dostatečným příjmem podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, vycházely z částky odpovídající normativním nákladům na bydlení, nikoli nákladům skutečným. V této souvislosti považuje žalobkyně za přehnaně formalistický postup žalované, která nezohlednila předloženou podnájemní smlouvu. Soud se tedy zabýval tím, zda tento nový podklad, žalobkyní předložený až v odvolacím řízení, měl být zohledněn.
22. Jakkoli správní řízení před správním orgánem prvního stupně a orgánem odvolacím tvoří jeden celek, dokazování ve správním řízení má těžiště před správním orgánem prvního stupně. Jen výjimečně jsou tak připouštěny další či nové skutečnosti a důkazy v rámci řízení odvolacího. Výše citované ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu je odrazem zásady koncentrace řízení, když účastníkovi není umožněno uplatňovat takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve v řízení před správním orgánem prvního stupně. V odvolacím řízení se přitom uplatňuje zásada tzv. neúplné apelace, která neumožňuje uplatnění novot (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2012, č.j. 1 As 114/2012–27, ze dne 12.3.2015, č.j. 9 Azs 12/2015–38 či ze dne 7.4.2011, č.j. 5 As 7/2011–48).
23. Ve správním řízení zahajovaném na žádost (typicky pak na žádost cizince o udělení některé z forem pobytového oprávnění) je uplatnění zásad koncentrace, resp. neúplné apelace, pravidlem a je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25.10.2017, č.j. 8 Azs 152/2017–31, či ze dne 19.1.2017, č.j. 10 Azs 206/2016–48). Pokud tedy v projednávané věci bylo rozhodováno o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, uvedené zásady je nutno aplikovat v plném rozsahu.
24. Ve věci není sporu o tom, že žalobkyně předložila podnájemní smlouvu až v rámci odvolacího řízení. Jakkoli je tato smlouva datována dnem 1.6.2015, tedy až po vydání rozhodnutí ministerstva, žalobkyně nevysvětlila, proč v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně žádný doklad potvrzující skutečně vynakládané náklady na

bydlení nepředložila, když z potvrzení o zajištění ubytování žalobkyně a z předložené (pod)nájemní smlouvy je zřejmé, že byla ubytována na stejné adrese. Žalobkyně přitom byla ve výzvě správního orgánu prvního stupně ze dne 9.3.2015 poučena, že může za účelem výpočtu příjmu podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců předložit doklady o tom, jaké jsou její skutečné náklady na bydlení a co lze za tyto náklady považovat, a dokázat tak, že skutečné náklady jsou nižší než náklady normativní, o jejichž výši byla v uvedené výzvě rovněž informována. Břemeno tvrzení a důkazní bylo v tomto ohledu na žalobkyni, nikoli na správním orgánu; při jeho neunesení pak správní orgán prvního stupně správně použil pro výpočet příjmů žalobkyně normativní částku nákladů na bydlení. Tento postup nelze hodnotit jako přepjatě formalistický, neboť je v souladu se shora popsány zásadami správního řízení a žalobkyně neuvedla žádnou skutečnost, která by prolomení těchto zásad odůvodňovala. Nutno podotknout, že žalobkyně byla v průběhu celého správního řízení zastoupena advokátem s praxí v oblasti cizineckého práva. Její požadavek na opětovnou výzvu ze strany správního orgánu k doložení dokumentu, který by obsahoval částku vynakládanou explicitně na bydlení, tedy soud nepovažuje za relevantní.

25. Nutno doplnit, že žalovaná prolomila zásadu koncentrace správního řízení ve vztahu k předloženému dokladu o příjmech fyzických osob za rok 2014, který žalobkyně předložila až v odvolacím řízení, a to s ohledem na datum jeho vystavení až po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaná tedy příjem žalobkyně ve smyslu § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců přepočítala podle aktuálních podkladů a namísto úhrnného měsíčního příjmu ve výši 15 279 Kč (za rok 2013) pracovala s úhrnným měsíčním příjmem ve výši 17 706 Kč (za rok 2014). Ani takto vypočtená částka však nevyhovovala požadavku výše uvedeného zákonného ustanovení na to, aby úhrnný měsíční příjem žalobkyně převyšoval náklady na její živobytí a živobytí společně posuzovaných osob.
26. Žalobkyně dále označila za podstatnou vadu řízení skutečnost, že její partner a dcera (jakožto společně posuzované osoby) nebyli účastníky řízení o žádosti. K tomu soud uvádí, že zákon o pobytu cizinců neobsahuje vlastní ustanovení o účastnících řízení, při posouzení účastenství se tedy aplikuje § 27 správního řádu. Není tedy vyloučeno, aby vedle žalobkyně, která byla účastnicí správního řízení byla podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, byly účastníky řízení i další dotčené osoby podle § 27 odst. 2 správního řádu, tj. osoby, které mohou být předmětným správním rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Za situace, kdy by takovému potenciálně dotčenému účastníkovi řízení bylo ze strany správního orgánu účastenství upíráno, došlo by k porušení jeho procesních práv.
27. Jak nicméně vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, jíž byl zkrácen na svých právech sám žalobce. Pokud tedy žalobkyně namítala porušení práva účastenství jiných osob, byť rodinných příslušníků, tj. svého druha a dítěte, činila tak mimo rámec ochrany vlastních veřejných subjektivních práv. Otázka účastenství osob odlišných od žalobkyně tak není pro účely rozhodnutí o žalobě relevantní, a nebylo proto nutné se touto námitkou zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.5.2018, č.j. 8 Azs 140/2017 – 48).

28. Žalobkyně dále namítla zjevnou nepřiměřenost napadeného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. K této otázce se správní orgán prvního stupně vyjádřil tak, že „žadatelčin rodinný život je značně nepřehledný. Žadatelka je svobodná, má dvě nezletilé děti. Z Cizineckého informačního systému však vyplývá, že na adrese uváděné žadatelkou jako místo pobytu spolu s ní bydlí pouze nezletilá dcera N. H. L. Ch., nar. ... Druhá nezletilá dcera M. D. N. Q., nar. ..., nemá na území ČR v současné době vydáno platné oprávnění k pobytu a nemá ani podánu žádost o jakékoliv pobytové oprávnění. Z Cizineckého informačního systému dále vyplývá, že každá z dcer má jiného otce, za společně posuzovanou osobu však správní orgán považuje pana P. H. C., druhu žadatelky, neboť se zdržuje na stejné adrese jako žadatelka. S ohledem na výše uvedené rodinné poměry nelze jednoznačně určit míru dopadu rozhodnutí do života žadatelky. Nepřiměřeným (...) se jeví fakt, že na území ČR pobývá jedno z nezletilých dětí žadatelky. Ovšem, jak bylo v průběhu řízení zjištěno, druhé z nezletilých dětí žadatelky by se na území ČR již zdržovat nemělo. Správní orgán tedy jistou míru nepřiměřenosti svého rozhodnutí shledává, avšak zároveň zdůrazňuje, že bezprostředním důvodem pro zamítnutí žádosti je skutečnost, že žadatelka nebyla schopna doložit, že příjem její a společně posuzovaných osob splňuje minimální zákonné podmínky, tedy jinými slovy, že jí plyne pravidelný příjem, ze kterého je schopna zajistit nejen svůj pobyt na území ČR“. Žalovaná v napadeném rozhodnutí tyto závěry potvrdila, když uvedla, že „dopad rozhodnutí byl posuzován ve vztahu k důvodům zamítnutí žádosti, tedy skutečnosti, že žalobkyně a společně s ní posuzované osoby nedosahují na území minimální požadované výše finančních prostředků potřebných pro hrazení základních životních potřeb. V zájmu České republiky je především, aby se na jejím území zdržovali cizinci, kteří disponují dostatečnou výší finančních prostředků, a nestali se tak zátěží sociálního systému. Tento důvod je ve vztahu k dopadům do rodinného života žalobkyně dostatečně přiměřený. (...). Žalovaná poukázala rovněž na to, že na území České republiky nemá povolen pobyt jedna z dcer žalobkyně (nar. 2011), a tudíž pobývá na území domovského státu žalobkyně, a že druhá dcera žalobkyně (nar. 2009) pobývá na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití se svým otcem, panem P. H. C. (nar. 1986).
29. V případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je správní orgán povinen posoudit, zda důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro takové rozhodnutí (srov. § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Při posuzování přiměřenosti správní orgán přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí 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. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.
30. Soud posoudil důvody, na jejichž základě bylo rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně shledáno přiměřeným, a dospěl k závěru, že v tomto ohledu nebyl skutkový stav ze strany správního orgánu zjištěn dostatečně. Jak vyplývá ze shora citovaného odůvodnění přiměřenosti správního rozhodnutí, správní orgán vyšel toliko z údajů obsažených

v cizineckém informačním systému a vazby žalobkyně (rodinné, soukromé) k území České republiky fakticky vůbec nezjišťoval. Nedostatečné zjištění skutkového stavu je zřejmé již z konstatování, že *rodinný život žalobkyně je nepřehledný*, že jedno z dětí žalobkyně *by se již na území zdržovat nemělo*, že *nelze jednoznačně určit míru dopadu rozhodnutí do života žadatelky*, jakož i z fakticky protichůdného závěru správního orgánu, že *jistou míru nepřiměřenosti svého rozhodnutí shledává*, tu však vyvažuje skutečnost, že žalobkyně nedoložila, že má dostatečný příjem. Naposled uvedený závěr je zcela nelogický – rozhodnutí nemůže být z hlediska posouzení přiměřenosti jeho dopadů do jisté míry nepřiměřené a zároveň přiměřené. Navíc pokud by byla shledaná nepřiměřenost bez dalšího vyvažována důvodem, pro který došlo k zamítnutí žádosti žalobkyně, zákonná povinnost správního orgánu posoudit případnou nepřiměřenost zamítavého rozhodnutí i pro tyto případy by nedávala smysl.

31. Ze správního spisu nevyplývá, že by správní orgán prvního stupně nebo žalovaná za účelem posouzení přiměřenosti dopadů zamítavého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně prováděli jakékoliv šetření (nabízela se minimálně výpověď žalobkyně, která by mohla své rodinné poměry blíže osvětlit; tu však správní orgán neprovedl, byť jak vyplynulo ze správního spisu, žalobkyně její provedení prostřednictvím institutu „podání vysvětlení“ fakticky sama navrhovala). Z kritérií, k nimž je správní orgán při posouzení přiměřenosti rozhodnutí povinen přihlídnout, jedná-li se samozřejmě v konkrétním případě o kritéria relevantní, tj. s potenciálem ovlivnit úvahy správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013-34), nebyla např. vůbec zohledněna délka pobytu žalobkyně na území, ani existence dalších rodinných vazeb žalobkyně k osobám žijícím na území České republiky (matka a bratr), natož aby se správní orgán jakkoli zabýval povahou a pevností těchto vazeb. Toto kritérium přitom nebylo dostatečně zohledněno ani v rámci tzv. nukleární rodiny (tj. zde společně posuzovaných osob). Správní orgán prvního stupně se rovněž vůbec nezabýval jistě relevantním kritériem existence a povahy vazeb žalobkyně ke státu jejího původu.
32. Pokud ve správním řízení nebylo vůbec zjišťováno, jaké má žalobkyně na území České republiky vybudovány rodinné vazby, resp. pokud se o takové zjištění správní orgány ani nepokusily, porušily tímto postupem povinnost zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Je nutno přisvědčit žalobkyni, že za situace, kdy je správní orgán povinen ve vztahu ke konkrétnímu typu rozhodnutí ze zákona zkoumat přiměřenost jeho dopadů do rodinného a soukromého života cizince (srov. odlišnou situaci u typů rozhodnutí, kdy tato povinnost ex lege stanovena není), je povinen v intencích zákonem vymezených kritérií ve vzájemné součinnosti s žadatelem zjišťovat skutečnosti významné pro rozhodnutí; přitom není odkázán toliko na tvrzení žadatele, byť tato tvrzení jsou zpravidla určujícím vodítkem pro další procesní postup správního orgánu (opatření potřebných podkladů pro rozhodnutí); ostatně i zde správní orgán primárně vycházel z údajů obsažených v Cizineckém informačním systému, byť pohříchu u tohoto zjištění zůstal. S výjimkou uvedeného tedy zůstal správní orgán zcela pasivní a bezdůvodně se spokojil se „zjištěním“, že rodinná situace žalobkyně je nepřehledná. Cílem posouzení přiměřenosti dopadů negativního správního rozhodnutí přitom není podrobně zmapovat soukromé a rodinné poměry žalobkyně, nýbrž vyloučit, že přijetím negativního rozhodnutí v konkrétním případě zároveň nedojde k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nutno ovšem dodat, že pokud by žalobkyně zůstala i

přes pokus o zjištění skutkového stavu ze strany správního orgánu v tomto ohledu zcela pasivní (např. by se bez omluvy nedostavila na předvolání správního orgánu), bylo by samozřejmě nutno jí tuto skutečnost přičítat k tíži.

33. Lze shrnout, že soud aproboval závěr žalované, že žalobkyně nedoložila úhrnný měsíční příjem v dostatečné výši ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Tím by byl naplněn důvod pro zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu, pokud by ovšem správní orgány dostaly své povinnosti posoudit na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu v intencích zákonem stanovených kritérií dopady takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně s negativním závěrem. K tomu však nedošlo, neboť negativní závěr byl přijat, aniž by byly ze strany správních orgánů provedeny alespoň základní úkony za účelem zjištění relevantních informací o rodinném a soukromém životě žalobkyně.
34. Městský soud v Praze proto napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva bez jednání zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. a), b) s.ř.s.]. Právním názorem, který soud v tomto rozsudku vyslovil, jsou v dalším řízení správní orgány obou stupňů vázány. Úkolem správního orgánu v dalším řízení tedy bude řádně posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně do jejího soukromého a rodinného života, a to zejména v intencích k tomu určených zákonných kritérií (§ 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců).
35. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem (tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč, dále náklady za zastoupení advokátem za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby), a dva režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 6 800 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a konečně částkou 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše přiznaných nákladů tak činí 11 228 Kč.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 13. listopadu 2018

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu