ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **V.N.,** narozená dne ..., státní příslušnost Ukrajina
bytem ...
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

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 21. 4. 2017, č. j. MV-34889-5/SO-2017,

takto:

I. **Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 21. 4. 2017, č. j. MV-34889-5/SO-2017, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 3. 2. 2017, č. j. OAM-20836-15/DP-2016, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.**

II. **Žalovaná je povinna nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 16 342 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované, kterým žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 3. 2. 2017, č. j. OAM-20836-15/DP-2016. Tímto prvoinstančním rozhodnutím bylo o žalobčině žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky (dále jen „ČR“) za účelem podnikání rozhodnuto tak, že žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se neprodlužuje podle ustanovení § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 s odkazem na § 37 odst. 2 písm. b) a ve spojení s § 46 odst. 7 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť cizinec nedoložil zákonem požadovanou výši úhrnného měsíčního příjmu.

II. Žaloba

2. Žalobkyně zásadním způsobem nesouhlasila s argumentací žalované, jíž odůvodňovala zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Dle názoru žalobkyně žalovaná naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobkyně nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem.

3. Žalobkyně v prvé řadě namítala nezákonný postup správních orgánů obou stupňů v rámci posouzení dostatečných prostředků k pobytu. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí doložila správnímu orgánu daňové přiznání za rok 2016. Správní orgán I. stupně a následně žalovaná však tento dokument naprosto explicitně ignorovaly. Žalobkyně nesouhlasila s názorem žalované, že daňové přiznání nelze použít jako podklad pro doložení dostatečných prostředků k zajištění pobytu na území. V této souvislosti poukázala na to, že ustanovení § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců neobsahuje přesné určení toho, jakými doklady je možné zajištění prostředků doložit. Žalobkyně měla za to, že zde je možné analogicky odkázat na § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který upravuje požadavky na doklady o zajištění prostředků k pobytu pro pobyty trvalé. Toto ustanovení explicitně v prvé řadě uvádí, že příjmy ze samostatné činnosti je nutné doložit prostřednictvím daňového přiznání. Až konsekventně, pokud daňové přiznání nedostačuje, je možné požadovat platební výměr.

4. Žalobkyně tak měla za to, že postupovala v souladu se zákonem, pokud doložila daňové přiznání. Toto vyplývalo i z v odvolání citovaného rozhodnutí žalované, které však žalovaná odmítla s argumentací, že v odkazovaném případě byl platební výměr doložen v odvolacím řízení. Žalobkyně primárně namítala, že z argumentace žalované v odkazovaném rozhodnutí jasně vyplývá, že daňové přiznání je relevantním dokladem o zisku osoby samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“). Zároveň v tomto rozhodnutí žalovaná sama přiznala, že doložení platebního výměru nebylo možné z objektivních důvodů. Ve stejné pozici byla i žalobkyně. Námitku, že platební výměr nebyl doložen do odvolacího řízení, nebylo možné akceptovat, neboť ani v odvolací lhůtě nebylo možné platební výměr objektivně doložit. Navíc nebylo pro posouzení toho, zda je daňové přiznání relevantním dokladem příjmů, důležité, zda tento dokument doložen byl či nikoliv, neboť sama žalovaná v předchozí rozhodovací praxi uvedla, že daňové přiznání je dokladem relevantním. Neakceptování daňového přiznání v nyní posuzovaném případě bylo pak mj. v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Navíc, pokud měl správní orgán I. stupně za to, že z daňového přiznání není možné závěr o přesném příjmu žalobkyně

učinit, měl postupovat v souladu s § 45 odst. 2, resp. § 4 odst. 2 správního řádu a žalobkyni vyzvat k doložení dalších dokladů. O to spíše v případě, kdy mu bylo z úřední povinnosti známo, že platební výměr není možné vydat dříve než dne 1. 4. 2017. Pokud měl za to, že žalobkyně doložením daňového přiznání neodstranila vytýkanou vadou žádosti, neměl správní orgán ani pokračovat v řízení. Žalovaná pak tento nezákonný postup správního orgánu I. stupně aprobovala, čímž se dopustila porušení týchž zákonných ustanovení.

5. I kdyby soud výše uvedené argumentaci nepřisvědčil, žalobkyně uvedla, že správní orgány obou stupňů mají povinnost zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a rozhodovat podle aktuálního skutkového stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-11). V případě, že žalobkyně doložila daňové přiznání vztahující se k aktuálnímu daňovému období a toto nové daňové přiznání mohlo vzbudit pochybnosti o výši příjmů žalobkyně, nebyly správní orgán I. stupně ani následně žalovaná oprávněny tento dokument bez dalšího ignorovat, zvláště v případě, kdy rozdíl mezi dosahovaným příjmem v roce 2015 a požadovaným příjmem byl tak nízký a z daňového přiznání za rok 2016 na první pohled vyplývalo, že příjmy žalobkyně byly vyšší než v roce předchozím. Správní orgány obou stupňů tak postupovaly v rozporu se zásadou materiální pravdy. To, že dostatečného příjmu žalobkyně skutečně dosahovala, pak deklarují i společně se žalobou předkládané doklady (platební výměr, vyúčtování záloh a potvrzení o bezdlužnosti).

6. Žalobkyně dále v rámci své argumentace odkázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 9. 2014 ke sp. zn. 57 A 94/2013, ve kterém tento mj. judikoval, že účelem a smyslem ustanovení o minimálním nutném příjmu je zamezit situacím, kdy by cizinec byl zátěží pro sociální systém ČR a kdy by mohlo dojít k případnému zneužívání sociálních dávek; k výkladu předmětných ustanovení je třeba vždy přistupovat racionálně a s ohledem na konkrétní okolnosti případu. K tomu žalobkyně uvedla, že pro závěr, že by měla být zátěží pro sociální systém, nebyly žádné indicie. Správní orgány se touto problematikou ani na jednom stupni nezabývaly. Žalobkyně přitom pobývá na území ČR již mnoho let, od roku 2011 má živnostenské oprávnění a řádně odvádí zákonné odvody a daně a její příjmy jsou s to pokrýt náklady na pobyt na území, což mj. dokládá i to, že nikdy sociální systém ČR nezatěžovala. Správní orgán však přistoupil k posouzení příjmů značně formalisticky, v rozporu s citovanou judikaturou, a bez ohledu na okolnosti případu a racionálního přístupu k věci v rozporu se smyslem zákona o pobytu cizinců přistoupil bez dalšího k meritornímu rozhodnutí. Žalobkyně měla za to, že takový postup žalované bylo možno považovat za přepjatý formalismus, jenž je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný a rozporný s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci, označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 nebo nález sp. zn. 19/98).

7. Další pochybení pak žalobkyně shledala v tom, že žalovaná ve svém rozhodnutí jasně deklarovala, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí operoval s chybným výpočtem požadovaného a dosahovaného měsíčního příjmu. Pokud žalovaná jako nadřízený správní orgán zjistila pochybení ve zjištěném skutkovém stavu a následné aplikaci právních norem a toto pochybení sama upravila, aniž by rozhodnutí zrušila a věc vrátila, upřela žalobkyni její procesní práva, mj. přezkum prostřednictvím řádného opravného prostředku, a dále aprobovala porušení § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu, neboť správní orgán I. stupně

nedostál svých povinností zjistit řádně skutkový stav a správně uvést podklady pro vydání rozhodnutí.

8. Z procesního hlediska pak žalobkyně vznesla námitku proti pokračování poté, co neodstranila vytýkanou vadu. Správní řád v § 64 odst. 1 písm. a) stanoví, že správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou dle § 45 odst. 2 správního řádu, což správní orgán učinil. Zároveň však podle ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu může správní orgán pokračovat poté, co odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno. Pokračování po uplynutí lhůty se pak vztahuje pouze k přerušení řízení dle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu, tudíž ne na případ žalobkyně. Pokud správní orgán neshledal vytýkanou vadu žádosti za odstraněnou, nebyl dle dikce § 65 odst. 2 správního řádu oprávněn v řízení pokračovat, neboť překážka, pro kterou došlo k přerušení řízení, tedy vada žádosti, nebyla odstraněna. Správní orgán se tedy dopustil nezákonnosti spočívající v porušení § 65 odst. 2 správního řádu i v porušení zásad činnosti správního orgánu zakotvených v § 4 odst. 1 správního řádu (zásada vycházení vstříc), § 4 odst. 2 správního řádu (poučovací povinnost), § 4 odst. 4 správního řádu (umožnění uplatňovat práva a oprávněné zájmy). Tento postup následně aprobovala i žalovaná, tudíž stejné námitky lze směřovat i vůči ní.

9. Žalobkyně též nadále trvala na tom, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně a následně i žalované došlo k porušení § 174a zákona o pobytu cizinců. Výčet uvedený v citovaném ustanovení představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, tak to znamená, že se musí vypořádat se vším uvedeným. Dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí přiměřené, přičemž § 174a tohoto zákona nabízí odpověď na otázku, co je onou „přiměřeností“. V souvislosti s povinností správního orgánu dostatečně zjistit skutkový stav (§ 3 správního řádu) nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře nebo se s ní nevypořádá vůbec, přestože má povinnost přiměřenost dopadů zkoumat z úřední povinnosti. Odůvodnění ohledně zásahu do rodinného a soukromého života napadané rozhodnutí sice obsahovalo, ale ve velmi omezené míře a založené na naprosto nepodložených skutečnostech a domněnkách správního orgánu, čímž správní orgán zatížil své rozhodnutí jasnou nepřezkoumatelností. Vrcholem tohoto postupu pak bylo tvrzení, že vzhledem k poměru let strávených na území ČR a v zemi původu nemohlo dojít k přetrhání jakýchkoliv vazeb v zemi původu (aniž by správní orgán tyto své závěry jakkoliv podložil), či že žalobkyně není na území ekonomicky integrována. S tímto žalobkyně nesouhlasila, neboť na území úspěšně podniká již od roku 2011 a to, že podle správního orgánu nesplňuje podmínku dostatečného příjmu, nemůže být důvodem vyloučení nepřiměřenosti. Jednak z výše uvedené argumentace vyplývá, že tomu tak není, a jednak splnění dostatečné výše příjmu je podmínkou pro prodloužení pobytu. Zákonodárce však u zamítnutí žádosti dle § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců explicitně vyžaduje posouzení přiměřenosti. Tedy ne posouzení podmínek k udělení povolení, ale aby i při nesplnění některé z těchto podmínek byla přiměřenost posouzena. Měla-li žalovaná za to, že žalobkyně nesplňuje některou z podmínek, nemohlo být logicky toto (domnělé) nesplnění podmínky důvodem pro vyloučení přiměřenosti.

10. Žalobkyně také poukázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57 A 6/2016-81, ve kterém byla zdůrazněna role výslechu cizince a otevření prostoru pro tvrzení případných důvodů nepřiměřenosti rozhodnutí. Žalovaná i správní orgán I. stupně pochybily, pokud se nijak nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti, jak bylo jejich povinností, a ani neprovedly tak základní úkon,

jako je výslech žalobkyně. Žalovaná otázku přiměřenosti vyřešila tak, že veškerou odpovědnost za posouzení přiměřenosti v rozporu s výše uvedeným přenesla na žalobkyni. Žalobkyně dále poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33, ve kterém tento judikoval, že přiměřenost dopadů rozhodnutí je nutné zkoumat nejen ve vztahu k žadatelům, ale také jejich rodinným příslušníkům, a dále že možné dopady rozhodnutí je třeba nejprve jasně vymezit a až následně je poměřit s veřejným zájmem či nezákonným chováním žadatelů. Žalovaná však postupovala i v rozporu s takovýmto požadavkem. Správní orgán tím, že se v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal s nepřiměřeností, jednal v rozporu s § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu.

11. Vzhledem k výše uvedenému žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalované v celém rozsahu zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil jí povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření k žalobě

12. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě setrvala na dosavadních skutkových zjištěních i právní kvalifikaci a odmítla námitky uvedené v žalobě jako nedůvodné. Dále konkretizovala, že žalobkyně byla výzvou k odstranění vad vyzvána k doložení prostředků k pobytu ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť finanční prostředky zjištěné z platebního výměru na daň z příjmů za zdaňovací období roku 2015 a z vyúčtování záloh na důchodové pojištění za rok 2015 byly nedostačující. Ve výzvě správní orgán I. stupně žalobkyni poučil o způsobu odstranění vad žádosti a o následcích nedoložení výše uvedené náležitosti. Žalobkyně byla informovaná o možnostech doložení příjmů např. účetní závěrkou spolu s přehledem plateb sociálního zabezpečení. Jelikož správní orgán I. stupně ve výzvě neoznačil přiznání k dani z příjmů za doklad prokazující příjem, nemohla žalobkyně být v legitimním očekávání, že doložením výše uvedeného dokladu splnila jednu z podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Správní orgán ve výzvě nepožadoval po žalobkyni předložení platebního výměru na daň z příjmů za rok 2016. Pokud se žalobkyně rozhodla doložit své příjmy přiznáním k dani z příjmů, správní orgány obou stupňů na tuto skutečnost zareagovaly s ohledem na to, že s účinností od 1. 1. 2011 je nutno brát přiznání k dani z příjmů jako daňové tvrzení, přičemž výši daně stanovuje až správce daně v rámci vyměřovacího řízení svým rozhodnutím ve formě platebního výměru daně. Proto by v daném případě byly průkazné příjmy žalobkyně až z obsahu platebního výměru na daň z příjmů a ke stanovení čistého úhrnného měsíčního příjmu z podnikání jako OSVČ by bylo nutné doložení přehledu plateb sociálního zabezpečení. Z úřední činnosti žalované i z rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2017, č. j. 57 A 99/2015-62, je zřejmé, že správní orgán I. stupně ve své praxi při posuzování žádostí ve věci dlouhodobého pobytu za účelem podnikání jako OSVČ vychází z platebního výměru. Na žalobkyni nebylo, vzhledem k datu zahájení jejího podnikání dne 18. 8. 2011, možné hledět jako na začínající podnikatelku. V případě žalobkyně se nejednalo ani o případ příjmu rodiny po sloučení v řízení vedeném dle ustanovení § 42a zákona o pobytu cizinců.

13. K námitce, že žalobkyně nebyla opakovaně vyzvána k odstranění vad žádosti, žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně ve vydané výzvě postupoval řádně; v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 správního řádu a poučovací povinností stanovenou ustanovením § 4 odst. 2 správního řádu by další výzva již byla nadstandardním poučením. Správní orgány nemohou opakovaně vyzývat účastníky řízení k odstranění vad žádosti, nedojde-li ze strany účastníků k odstranění vytýkaných vad žádosti. Takový postup by vedl *ad*

absurdum k vydávání nekonečné řady výzev k odstranění vad žádosti, docházelo by k průtahům řízení a ke zbytečným nákladům na řízení, což by bylo v rozporu se zásadami činnosti správních orgánů stanovenými v ustanovení § 6 správního řádu.

14. Rozdílnost ve výpočtu příjmu žalobkyně a požadovaných prostředků k pobytu mezi správními orgány obou stupňů neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť ze žádného výpočtu nevyplývá, že by žalobkyně splňovala podmínku doložení úhrnného měsíčního příjmu dle ustanovení § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

15. Ustanovení § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců není přiléhavé na daný případ, neboť zákon o pobytu cizinců výše uvedené ustanovení váže k žádostem o povolení k trvalému pobytu, zatímco žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání mají vlastní úpravu v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

16. Procesní námitku nezákonného pokračování v řízení žalobkyně v odvolání neuvedla, uvedla ji až v žalobě. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, vyplývá, že žalobkyní tvrzený postup by byl možný jen tehdy, pokud by byl naplněn důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Naplnění tohoto důvodu skutečně brání v pokračování řízení, neboť důvodem pro aplikaci výše uvedeného ustanovení je existence podstatné překážky bránící v řízení. V žalobčině případě tomu tak nebylo, neboť její žádost byla projednávaná meritorně a správní orgán I. stupně musel pokračovat v řízení mj. i z důvodu toho, aby žalobkyni zajistil její právo na seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Dle ustanovení § 64 odst. 4 správního řádu se řízení přerušuje na dobu nezbytně nutnou. Dle ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu o tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky řízení a provede o tom záznam do spisu. Z obsahu usnesení č. j. OAM-20836-8/DP-2016 ze dne 10. 10. 2016 vyplynulo, že správní orgán I. stupně přerušil řízení na dobu 15 dnů. Dle názoru žalované lze na přerušení řízení dle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu aplikovat systematickým výkladem i výše citované ustanovení § 65 odst. 2 téhož, neboť k ukončení přerušení řízení v případě žalobkyně došlo již uplynutím stanovené doby, a tedy správní orgán I. stupně správně žalobkyni informoval o pokračování v řízení.

17. Žalobkyně v průběhu jednání před správním orgánem I. stupně nenavrhla provedení výslechu, ten se tudíž takovýmto návrhem na provedení důkazu nemohl zabývat. Ze spisového materiálu, zejména ze žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a z cizineckého informačního systému, je mj. zřejmé, že žalobkyně je rozvedená a na území nemá blízké rodinné příslušníky a že její dvě dcery žijí na Ukrajině, tedy v zemi společného původu s žalobkyní.

18. K tvrzení žalobkyně o nedostatečnosti zjištěného stavu žalovaná uvedla, že bylo na žalobkyni, aby tvrdila skutečnosti, pro které by napadené rozhodnutí mělo nepřiměřený dopad do jejího rodinného a soukromého života, a tato tvrzení podpořila návrhy na provedení důkazu, což však neučinila. V této souvislosti žalovaná poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016 ke sp. zn. 2 Azs 271/2015 a ze dne 19. 5. 2016, č. j. 5 Azs 262/2015-35, které, ač se týkaly rušení platnosti povolení k pobytu, lze dle názoru žalované vztáhnout i na případy žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

19. S ohledem na shora uvedené žalovaná navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

IV. Jednání před krajským soudem

20. Nařízeného jednání se zúčastnil zástupce žalobkyně na základě substituční plné moci, žalovaná se z účasti na jednání předem omluvila. Zástupce žalobkyně setrval na důvodech podané žaloby i žalobním návrhu a specifikoval požadovanou výši náhrady nákladů řízení.

V. Vlastní argumentace soudu

21. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

22. Soud shledal žalobu důvodnou.

23. Ustanovení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců odkazuje na použitelnost jiných ustanovení tohoto zákona pro případy prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Ustanovení § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců zakotvuje nemožnost prodloužit dobu pobytu na území na dlouhodobé vízum, existuje-li důvod pro zrušení platnosti víza (§ 37).

24. Dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *„[m]inisterstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.“*

25. Ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění stanoví: *„K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit 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;* [...] *za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídavku 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* [...]“

26. Podle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí: *„Za doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území se považuje doklad prokazující, že příjem cizince je pravidelný a úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území [§ 42c odst. 3 písm. c)] 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. Jde-li o cizince podle § 66, může být tento doklad nahrazen dokladem o příslibu poskytnutí prostředků k zajištění trvalého pobytu na území z prostředků veřejných rozpočtů.* [...] *Příjem cizince lze prokázat zejména potvrzením zaměstnavatele o výši průměrného čistého měsíčního výdělku, jde-li o příjmy ze závislé činnosti, nebo daňovým přiznáním z příjmů fyzických osob, jde-li o příjmy ze samostatné činnosti. Pokud nelze prokázat*

příjem jiným věrohodným způsobem, lze jako doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu předložit výpisy z účtu vedeného v bance za posledních 6 měsíců, ze kterých vyplývá, že cizinec takovými příjmy disponuje, nebo platební výměr daně z příjmu."

27. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel z následujících skutečností, jak vyplynuly z obsahu správního spisu: Žalobkyně podala dne 21. 7. 2016 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ. K žádosti byly přiloženy mj. smlouva o nájmu bytu v ubytovacím zařízení, platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2015 a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2015. Dle výpisu z evidence cizinců měla žalobkyně naposledy povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání – OSVČ od 13. 8. 2014 do 12. 8. 2016. Ve výzvě k odstranění vad ze dne 10. 10. 2016 byla žalobkyně vyzvána k doložení dokladu prokazujícího, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně posuzovaných osob odpovídá podmínkám uvedeným v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, s tím, že byl zjištěn rozdíl mezi příjmy a výdaji ve výši - 1 046,50 Kč a předložené prostředky dle platebního výměru nedosahují na požadovanou výši dle zákona. Proto byla žalobkyně vyzvána k doložení dalšího příjmu, kdy jde-li o příjmy z podnikání, jichž bylo dosaženo v roce 2016, lze úhrnný měsíční příjem prokázat mimořádnou účetní závěrkou, příp. předložením daňové evidence, a k účetní závěrce je třeba doložit výpis z účtu alespoň za období posledních 6 měsíců. Žalobkyně byla současně poučena, že v případě neodstranění specifikovaných nedostatků správní orgán žádost zamítne. Ve výzvě bylo rovněž mj. uvedeno: „*dokladem o příjmu rovněž NENÍ přiznání k dani z příjmů fyzických osob za uplynulé zdaňovací období, neboť z něj není patrný výsledek vyměřovacího řízení. Počínaje 1. 1. 2011 totiž správce daně sděluje výsledek vyměřovacího řízení již pouze formou platebního výměru. Bez znalosti výsledku vyměřovacího řízení provedeného příslušným finančním úřadem nelze stanovit výši tzv. čistého měsíčního příjmu.*" Zásilka s výzvou byla do 24. 10. 2016 uložena u provozovatele poštovních služeb spolu s usnesením o určení lhůty k odstranění vad žádosti a o přerušení řízení, následně byla vrácena správnímu orgánu I. stupně. Od 9. 11. 2016 správní orgán pokračoval v řízení. Dne 21. 12. 2016 se žalobkyně seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí a následně dne 7. 1. 2017 doložila přiznání k dani z příjmů za zdaňovací období (kalendářní rok) 2016.

28. Správní orgán I. stupně ve věci rozhodl dne 3. 2. 2017 a podanou žádost zamítl z důvodu, že žalobkyně nedoložila zákonem požadovanou výši úhrnného měsíčního příjmu. Vycházel při tom z podkladů, jež žalobkyně doložila k žádosti. K doloženému daňovému přiznání správní orgán nepřihlížel s totožným odůvodněním, jaké již bylo ve vztahu k průkaznosti přiznání k dani uvedeno ve výzvě k odstranění vad ze dne 10. 10. 2016. Správní orgán se dále zabýval přiměřeností rozhodnutí a shledal, že žalobkyně žije v ČR sama, na Ukrajině má dvě zletilé děti a matku, její podnikatelské aktivity na území ČR nebyly „*soudě dle doložených dokladů o příjmu nijak zvlášť úspěšné*", naopak její výdělek zřejmě ani nedostačuje ke krytí životní potřeb, což je v rozporu se snahou zabránit pobytu cizinců, kteří nejsou s to zabezpečit materiálně svůj pobyt na území ČR. Žalobkyně má nadto možnost požádat o vydání nového dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu, byť bude muset z území ČR odcestovat.

29. Žalobkyně podala proti prvoinstančnímu rozhodnutí prostřednictvím svého zástupce odvolání, které odůvodňovala především tím, že v době podání žádosti ani v době seznámení s podklady rozhodnutí nemohla reálně získat požadovaný platební výměr za rok 2016, nicméně byla přesvědčena, že výši příjmu lze určit z doloženého daňového

přiznání. K tomu odkázala na dřívější rozhodnutí žalované, v němž žalovaná uznala relevanci daňového přiznání a platební výměr doložený až k odvolání jako novou skutečnost, kterou bylo nutné zohlednit. Správní orgán I. stupně měl případně řízení přerušit do doby, než bude možné platební výměr předložit. Dále žalobkyně namítla nedostatečné zkoumání přiměřenosti dopadu rozhodnutí.

30. Napadeným rozhodnutím ze dne 21. 4. 2017 žalovaná zamítla podané odvolání. Žalovaná opravila výpočet částek nutného měsíčního příjmu a skutečně dosahovaného příjmu podle doložené nájemní smlouvy, platebního výměru za rok 2015 a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2015, avšak shledala, že ani po této opravě žalobkyně potřebné výše příjmů nedosahuje. S odkazem na ustanovení daňového řádu žalovaná dále konstatovala, že daňové přiznání je pouhým daňovým tvrzením, přičemž výši daně správce daně stanovuje až ve vyměřovacím řízení ve formě platebního výměru, proto z přiznání k dani z příjmů za zdaňovací období roku 2016 nemohl být určen úhrnný měsíční příjem žalobkyně. Pokud se žalobkyně domnívala, že nestihne včas odstranit vady, měla požádat o prodloužení lhůty k provedení úkonu. Ke svému předchozímu rozhodnutí, na něž bylo v odvolání odkazováno, žalovaná uvedla, že v nyní projednávané věci žalobkyně k odvolání a v odvolacím řízení nic nedoložila. Také dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně se správní orgán I. stupně zabýval, přičemž zmocněný zástupce nijak blíže nespecifikoval tvrzení o existenci vazeb žalobkyně na území ČR. Žalovaná neshledala rozhodnutí nepřiměřeným, když zohlednila, že žalobkyně v ČR nemá rodinné příslušníky, její děti a matka žijí v zemi původu, vzhledem k poměru mezi délkou pobytu na území ČR a věkem žalobkyně nedošlo k přetrhání vazeb na zemi původu a žalobkyně není na území ČR dostatečně ekonomicky integrována.

31. Soud se nejprve zabýval procesními otázkami zákonnosti postupu správních orgánů během řízení v intencích uplatněných žalobních bodů. K tomu shledal, že rozhodnutí správních orgánů v obou stupních je nutné brát jako jeden celek (princip jednotnosti řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. 6 As 161/2013-25: „*Úkolem odvolacího, resp. rozkladového orgánu je totiž zejména reagovat na odvolací, resp. rozkladové námitky (srov. § 89 odst. 2 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), přičemž z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Někdy pak může rozhodnutí, jímž se odvolání či rozklad zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje, působit samo o sobě mozaikovitě a nespojitě, neboť staví na základech, vybudovaných orgánem prvního stupně a doplňuje pouze chybějící detaily či opravuje ojedinělé přehmaty.*“). Doplnila-li žalovaná odůvodnění rozhodnutí tím, že opravila výpočet správního orgánu I. stupně, aniž však dospěla k závěru, že chyba ve výpočtu mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí v jeho výroku, je zřejmé, že by následné vrácení věci správnímu orgánu I. stupně bylo zcela nadbytečné. Tímto svým postupem žalovaná zároveň napravila případné procesní nedostatky před vydáním prvoinstančního správního rozhodnutí.

32. Ani pokračování v řízení po uplynutí lhůty, která byla žalobkyni ve výzvě stanovena k doložení jejích příjmů, nebylo v rozporu se zákonem. Je totiž třeba odlišovat situaci, kdy je účastník řízení vyzýván k odstranění vad spočívajících ve zcela chybějících podkladech, oproti stavu, kdy sice určité podklady doložil, avšak tyto doklady trpí vadami, např. jako v tomto případě, kdy doložený příjem není dle názoru správního orgánu dostačující. V prvním případě je namístě zastavení řízení, ve druhém případě bude rozhodováno meritorně – zamítnutím, přičemž i samotná výzva správního orgánu je do jisté míry

nadstandardním poučením. Zástupce žalobkyně v žalobě nespecifikoval, k jakému konkrétnímu porušení veřejných subjektivních práv žalobkyně mělo dojít tím, že správní orgán I. stupně v řízení po jeho přerušení pokračoval, a ani soud jakékoli porušení práv žalobkyně v tomto ohledu neshledal.

33. Soud následně přistoupil k posouzení hmotněprávní podstaty nyní souzené věci a dospěl k závěru, že se správní orgány řádně nevypořádaly s otázkou doložení zákonem požadované výše příjmu žalobkyní. Soud vycházel z toho, že ve výzvě k odstranění vad byla žalobkyně vyzvána, aby mj. předložila doklad prokazující příjem ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Ve výzvě bylo mj. specifikováno, že nelze k prokázání příjmu využít daňové přiznání. Zde je však zásadní rozpor, neboť, jak je uvedeno i v žalobě, dle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je daňové přiznání primárním způsobem prokázání příjmu ze samostatné výdělečné činnosti, pokud jde o doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu. Zatímco u pobytu trvalého je přímo specifikováno, jak lze prokázat příjem (jakými doklady), u dlouhodobého pobytu to zákon nestanovil. Soudu nebylo zřejmé, proč by nebylo možno postupovat též analogicky podle ustanovení § 71 odst. 1, když cíl je nepochybně stejný: cizinec musí prokázat, že disponuje dostatečnými příjmy, že je schopen hradit náklady svého zdejšího pobytu z dosahovaných příjmů své osoby a případných dalších, společně posuzovaných osob. Navíc je otázkou, v čem by byla případně předložená mimořádná účetní závěrka (byť doprovázená výpisem z účtu) průkaznější než daňové přiznání, když ani tady ještě neproběhlo vyměřovací řízení, které správní orgány tak vehementně zdůrazňovaly.

34. Přestože tedy žalobkyně v rozporu s výzvou dokládala své příjmy daňovým přiznáním, ačkoliv byla ve výzvě poučena o možnosti zamítnutí žádosti pro případ nedoložení příjmu způsobem tam uvedeným, shledal soud, že postup správních orgánů obou stupňů byl nesprávný a přepjatě formalistický, neboť byla zřejmá snaha žalobkyně svůj skutečný aktuální příjem doložit (za situace, kdy ještě nemohla disponovat platebním výměrem za příslušný rok) a žalobkyně ho dokládala způsobem, který je zákonem o pobytu cizinců, byť na jiném místě, aprobován. Otázka, zda by takto dokládaný příjem byl dostatečný, nyní nespadá pod přezkumnou pravomoc zdejšího soudu, nicméně soud má za to, že správní orgány neměly doložené přiznání k dani z příjmů zcela ignorovat.

35. Správní orgány tedy mají dvě možnosti – buď daňové přiznání akceptovat, nebo podrobně zdůvodnit, proč v konkrétním případě takové daňové přiznání akceptovat nemohou. Správní orgány samozřejmě mohou mít pochybnosti o tom, zda se jedná o skutečné daňové přiznání, které bylo předloženo příslušnému finančnímu úřadu, nebo se může z různých dalších okolností jevit údaj tam uvedený zcela iluzorní, vymyšlený, pochybný apod., ale globálně neakceptovat daňová přiznání s odkazem na jiné dokumenty, které se požadují, přičemž jejich validita může být přibližně stejně dobrá i sporná, podle názoru soudu nelze. V jádru věci nyní nejde o případ, kdy by zákon výslovně určoval ty doklady, které je třeba předložit. Ve skutečnosti jde o doložení nebo prokázání určité skutečnosti. V takové situaci lze použít různých dokladů, a navíc v tomto případě obvykle dochází k vyměření daně konkludentně, platební výměry nejsou zpravidla v této situaci vydávány. Trvat na tom, aby daňový subjekt činil různé, i krkolomné, kroky k tomu, aby za každou cenu získal platební výměr, nepovažoval soud za nutné pro účely aplikace zákona o pobytu cizinců.

36. Vzhledem k tomu, že bylo možno shledat žalobu důvodnou již na tomto základě, soud dále neposuzoval ostatní „hmotněprávní“ námitky včetně námitky nedostatečného

zkoumání přiměřenosti, jelikož nebylo postaveno najisto, že žalobkyně nedosahuje potřebné výše úhrnného měsíčního příjmu a je tedy důvodné její žádost o prodloužení platnosti pobytového oprávnění zamítnout.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

37. Na základě výše uvedeného soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Současně věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem ke skutečnosti, že k pochybením došlo již před správním orgánem I. stupně, zrušil soud i rozhodnutí prvoinstanční (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), neboť by jinak mohla být žalobkyně připravena o možnost brojit proti rozhodnutí správního orgánu řádným opravným prostředkem. V dalším řízení budou správní orgány povinny opětovně posoudit, zda je žalobkyně schopna prokázat dostatečnou výši dosahovaného úhrnného měsíčního příjmu.

38. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má právo na jejich náhradu žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch. Žalobkyni bylo přiznáno právo na náhradu nákladů spočívajících v zaplaceném soudním poplatku za žalobu (3 000 Kč) a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (1 000 Kč), v odměně za tři úkony právní služby v plné výši, tj. 3 100 Kč/úkon, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé a účast na jednání konaném před soudem, a náhradě hotových výdajů za tři úkony právní služby v paušální výši 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a v dani z přidané hodnoty, kterou bude advokát povinen odvést z odměny a náhrad podle zákona o dani z přidané hodnoty, ve výši 2 142 Kč. Celková výše přiznané náhrady nákladů řízení tedy činí ***16 342 Kč***. Žalované bylo určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a byla jí stanovena pariční lhůta, již soud vzhledem k možnostem žalované platbu realizovat považuje za přiměřenou.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 11. dubna 2018

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.