



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **M. Z.**, státní příslušnice Syrské arabské republiky

zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
se sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 6. 2020, č. j. MV-70660-4/SO-2020

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 20. 3. 2020, č. j. OAM-34543-76/DP-2013 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla podle § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

jen „ZPC“) zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny na území, neboť žalobkyně přestala splňovat podmínku uvedenou v § 42b odst. 1 písm. d) a podle § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. i) ZPC (ve znění účinném do 17. 12. 2015 a do 23. 6. 2014) neplní na území České republiky účel pobytu, pro který jí bylo povolení vydáno.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejdříve rekapitulovala předchozí průběh řízení, shrnula závěry uvedené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a sumarizovala obsah námitek, jimiž žalobkyně proti těmto závěrům v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojila.
3. V návaznosti na shrnutí odvolacích námitek proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalovaná ztotožnila se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobkyně nesplňuje zákonné podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny na území, protože žalobkyně nepředložila žádné prokazatelné příjmy rodiny po sloučení, kterými by prokázala, že měsíční úhrnný příjem její rodiny po sloučení dosahuje určité minimální výše, přičemž za člena rodiny lze v daném případě považovat jen manžela žalobkyně. Žalobkyně je nezaměstnaná, bydlí sama a vlastní příjem nemá. Její manžel jí však nepravidelně zasílá každé tři až čtyři měsíce 5 000 až 10 000 amerických dolarů v hotovosti s tím, že v případě nedostatku finančních prostředků jí vypomáhají její dvě dcery.
4. Dále žalobkyně nesplňuje zákonné podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny na území, neboť neplní na území České republiky účel pobytu, na který jí bylo povolení vydáno, jelikož její manžel již dva roky nepřetržitě pobývá v zemi původu s tím, že tento pobyt nelze označit za přechodný. Komunikují spolu pouze telefonicky nebo prostřednictvím internetu.

III. Žaloba

5. Žalobkyně v žalobě nejprve stručně shrnula závěry vyslovené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadeném rozhodnutí. Uvedla, že žalovanou byla nesprávným právním výkladem aplikována zákonná ustanovení a současně žalovaná ani nezohlednila individuální situaci žalobkyně.
6. V prvním okruhu žalobních námitek namítla rozpor napadeného rozhodnutí se zásadou vstřícnosti obsaženou v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Uvedla, že žalovaná prokázala minimální dávku pochopení, ochoty a vstřícnosti vůči žalobkyni; současně dostatečně nereflektovala skutečnost, že manžela žalobkyně vedly k návratu do země původu okolnosti nezávislé na jeho vůli. Na tomto základě pak nemohla dojít k závěru, že žalobkyně zjevně neplní účel svého pobytu. Dále žalobkyně zásadně nesouhlasila s tvrzením, že neprokázala svůj měsíční příjem.
7. V druhém okruhu žalobních námitek namítla, že správní orgán I. stupně žádosti o prodloužení lhůty k předložení podkladů nevyhověl ze zcela formálních důvodů. Opět neprokázal minimální dávku pochopení, ochoty a vstřícnosti vůči žalobkyni. Žalovaná nenaplnila zásadu dobré správy v souvislosti s prodlužováním lhůt k předložení

požadovaných podkladů. Žalobkyně v tomto směru spatřuje v chování žalované neochotu její žádosti vyhovět.

8. V třetím okruhu žalobních námitek namítla porušení § 3, § 89 a § 68 odst. 3 správního řádu, které spatřuje v nedostatečném vypořádání odvolacích námitek v oblasti přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života s odkazem na ustanovení § 174a ZPC. Na podporu svých tvrzení odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016-53.

IV. Vyjádření žalované

9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí a setrvala na závěrech v něm uvedených, kde se s obsahově podobnými námitkami žalobkyně vypořádala. Dodala, že manžel žalobkyně již dva roky nepřetržitě pobývá v zemi původu, přičemž tento pobyt nelze označit za přechodný. Současně není ani postaveno na jisto, kdy se hodlá do České republiky vrátit a opětovně zde pobývat. Zdůraznila, že žalobkyně v průběhu řízení neprokázala, že deklarovanými příjmy skutečně disponuje, ač byla správním orgánem I. stupně vyzvána k doložení podkladů a případnému opravení zjištěných nesrovnalostí.
10. Na základě shora uvedeného žalovaná navrhla žalobu zamítnout.

V. Ústní jednání

11. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 21. 4. 2022, právní zástupce žalobkyně odkázal na žalobu a poznamenal, že průběh řízení byl ovlivněn i jeho neúměrnou délkou, neboť o žádosti z roku 2013 bylo rozhodnuto bezmála až po sedmi letech a žalobkyně i z tohoto důvodu postrádá vstřícný přístup ze strany správních orgánů. Uvedl, že žalobkyně nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že neprokázala pravidelný příjem. Smyslem prokazování příjmu je podle důvodové zprávy k příslušné právní úpravě to, aby se cizinec nestal zátěží pro státní rozpočet. Žalobkyně během celé posuzované doby nevyužila sociální systém a z hlediska finančního zajištění je zcela soběstačná. K předávání peněz, které žalobkyni ze Sýrie posílá její manžel, dochází v hotovosti, tudíž žalobkyně nemohla prokazovat přijetí těchto peněz na bankovní účet. Správní orgány se též měly komplexněji a šířeji zabývat výkladem pojmu plnění účelu pobytu, jelikož životní situace žalobkyně je složitější i vzhledem k tomu, že žalobkyně pečuje o X nemocného syna. Žalovaná se k nařízenému jednání bez předchozího sdělení důvodu nedostavila, a proto soud jednal v její nepřítomnosti.

VI. Posouzení věci soudem

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud dále přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.
13. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

14. Podle čl. II odst. 1 zákona č. 101/2014 Sb., kterým se mění ZPC, se řízení podle zákona č. 326/1999 Sb., zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
15. Podle § 42b odst. 1 písm. d) ZPC (ve znění účinném do 17. 12. 2015), k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen 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 považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, 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.*
16. Podle § 44a odst. 4 ZPC platí, že 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. Na požádání je současně povinen předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění. To neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4. Jestliže byl nositeli oprávnění ke sloučení rodiny udělen azyl, je cizinec povinen předložit pouze cestovní doklad. 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).
17. Podle § 46a odst. 2 písm. e) ZPC (ve znění účinném do 23. 6. 2014), ministerstvo dále 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), 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.
18. Podle § 46a odst. 2 písm. i) ZPC (ve znění účinném do 23. 6. 2014), ministerstvo dále zruší platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo toto povolení vydáno, 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.
19. Podle § 174a odst. 1 ZPC, 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. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.

20. Podle § 174a odst. 3 ZPC *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.*
21. Podle § 4 odst. 1 správního řádu platí, že *veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*
22. Podle § 52 správního řádu platí, že *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*
23. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. K žalobním námitkám soud předesílá, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobkyni u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobkyni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobkyně (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
25. Dále soud poukazuje na to, že pro rozhodování správního orgánu je zásadně rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. K uvedené problematice se pregnantně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018 - 40, z jehož odůvodnění vyplývá následující: „*Obecně lze vyjít ze závěru, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá však implicitně ze správního řádu, zejména s přihlédnutím např. k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (k tomu podrobněji rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 -126, zejména body 36 a 37).*“ Relevantní právní úpravou pro posouzení splnění podmínek pro vydání požadovaného pobytového oprávnění je pak zákon platný a účinný v době podání žádosti, resp. v době vydání rozhodnutí (s přihlédnutím k přechodným ustanovením zákona). Uvedený závěr přitom platí i pro rozhodování odvolacího správního orgánu. V posuzované věci přitom nejde o žádný z výjimečných případů, kdy se uvedené pravidlo neuplatní.
26. V prvním žalobním bodě žalobkyně namítla rozpor mezi ustanovením § 4 odst. 1 správního řádu a závěrem žalované, že žalobkyně zjevně neplní účel svého pobytu.
27. Zákon o pobytu cizinců stojí na premise, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, má povolení k příslušnému a jím deklarovanému účelu náležitě využívat. V opačném případě totiž cizinec neplní jím deklarovaný účel; pokud by taková skutečnost byla zřejmá již při podání žádosti o udělení povolení k pobytu, nebylo by cizinci příslušné povolení vydáno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 As 144/2014 - 35). Jinými slovy, cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení k pobytu uděleno. Účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, tedy musí být skutečně

naplněn, přičemž je nutno hodnotit konkrétní skutkové okolnosti té které věci, zejména rozsah období, po které nebyl tento účel plněn, včetně důvodů tohoto neplnění (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29, ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 – 27).

28. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, č. j. 1 Azs 250/2014-37, bodu 21 plyne, že *„účelem institutu dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny je umožnit blízkým rodinným příslušníkům rozvíjet rodinný život na území toho státu, kde má některý z nich povolený pobyt. Z hlediska cizince požívajícího toto pobytové oprávnění je podstatná skutečnost, že jeho blízký příbuzný (zejm. manžel či nezletilé dítě) oprávněně pobývá na území jiného státu. Potom vzniká i jeho právní nárok na pobyt na území tohoto státu. Účel, který je mu tímto umožněno naplňovat, je udržování příbuzenského vztahu a rozvíjení rodinných vazeb.“*
29. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny bylo tedy žalobkyni uděleno proto, aby mohla rozvíjet rodinný život na území České republiky, kde má její manžel povolený pobyt. Z uvedeného plyne, že základním předpokladem pro plnění účelu pobytu je společné soužití rodinných příslušníků na území České republiky. Žalobkyně přitom uvedla, že její manžel se již od roku 2018 zdržuje v domovském státě a ve spojení jsou výhradně přes elektronické komunikační prostředky. V daném případě však mohou manželé rozvíjet rodinný život na území svého společného domovského státu, přičemž pobyt žalobkyně na území České republiky vede naopak k rozdělení rodiny. Správní orgány obou stupňů ani soud nijak nezpochybňují funkčnost manželství žalobkyně, je však třeba mít na zřeteli, že dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny je udělován s cílem umožnit pravidelný osobní kontakt členů rodiny. K plnění jeho účelu tedy nestačí pouze trvající svazek mezi manželi, ale podmínkou je také jejich společné soužití na území České republiky. V tomto případě nemůže být naplněn účel tohoto institutu, pokud žalobkyně pobývá na území České republiky sama od roku 2018 a její manžel se zdržuje v domovském státě nikoliv jen krátkodobě. Faktické udržování příbuzenského vztahu a rozvíjení rodinných vazeb na území České republiky je s ohledem na výše uvedené prakticky vyloučeno.
30. Námitka žalobkyně vztahující se k důvodu návratu jejího manžela zpět do domovského státu není opodstatněná. Žalobkyně uvedla, že její manžel byl nucen vrátit se do země původu v důsledku postupů syrských veřejných orgánů, které prostřednictvím legislativních opatření vyvlastňují majetek syrských občanů pobývajících v zahraničí. Nyní se její manžel v zemi původu živí podnikáním v realitách. Žalobkyně má však „odvozené“ právo pobytu na území České republiky a je vcelku irelevantní, z jakých důvodů její manžel pobývá na území domovského státu a zda se někdy v budoucnu miní vrátit do České republiky. Soud souhlasí s žalovanou, která s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018 č.j. 4 Azs 248/2017-37 zdůraznila, že plnění účelu pobytu představuje objektivní kategorii, která je na vůli cizince nezávislá. Cizinec, který (objektivně) neplní, resp. již nemůže plnit účel pobytového oprávnění, může požádat o povolení jiného pobytového titulu. Žalovaná v tomto ohledu přílehlavě uvedla, že žalobkyni nic nebránilo, aby požádala o jiné pobytové oprávnění za účelem, který bude naplňovat, například za účelem rodinným.
31. K obecně namítanému nedodržení požadavku uvedenému v ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu soud uvádí, že *výkon veřejné správy je v moderním demokratickém státě pojímán především jako služba veřejnosti (public service). Jakkoli je pojem "služba veřejnosti" ve*

správním řádu výslovně uveden právě jen v § 4 odst. 1, je nezbytné podřídít se mu při výkladu všech ustanovení správního řádu bez výjimky. Za tímto účelem správní řád úředním osobám plnícím úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu ukládá, aby se k osobám dotčeným správním řízením (adresátům veřejné správy) chovaly zdvořile a podle možností jim vycházely vstříc. Co do slovního spojení "... podle možností..." má správní řád na mysli zřejmě časové, technické, odborné aj. možnosti, jimiž vždy konkrétní úřední osoba v tu chvíli disponuje. ([HRABÁK, Jan aj. Správní řád: Výkladové poznámky.]). Tento požadavek kladený zákonodárcem na správní orgán však není bezbřehý. Ostatně tato námitka žalobkyně je zcela obecného rázu a žalobkyně ji nijak nekonkretizovala. Vzhledem k obecnosti argumentace může soud pouze konstatovat, že v postupu správních orgánů neshledal nesoulad s platnými právními předpisy. Napadené rozhodnutí je koherentní, není vnitřně rozporné a žalovaná se v něm vypořádala se všemi odvolacími námitkami žalobkyně. V tomto směru soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 28/2004-41, z kterého plyne, „jestliže žalobce namítal vady správního řízení toliko v obecné rovině, tj. omezil se jen na citaci příslušných ustanovení správního řádu, aniž by uvedl, v čem konkrétně měly tyto vady spočívat, krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže procesní postup žalovaného v řízení přezkoumal obecně ve vztahu k obsahu správního spisu a neshledal v postupu žalovaného pochybení.“. Závěrem soud dodává, že pouhý nesouhlas s rozhodnutím správního orgánu neznamená, že postup správních orgánů je v rozporu s ustanovením § 4 odst. 1 správního řádu.

32. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně namítala, že správní orgán I. stupně nevyhověl žádosti o prodloužení lhůty k předložení podkladů ze zcela formálních důvodů.
33. K této žalobní námitce zdejší soud uvádí, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 – 34 *obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu), případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).*
34. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobkyně byla prostřednictvím správního orgánu I. stupně dne 26. 7. 2013 vyzvána k odstranění vad žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve lhůtě 14 dnů od doručení výzvy. Po zrušení v pořadí prvního rozhodnutí byla žalobkyně dne 17. 7. 2017 vyzvána k aktualizaci náležitostí žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu ve lhůtě 30 dnů a současně byla poučena o následcích nesplnění této výzvy. Po zrušení v pořadí druhého rozhodnutí byla žalobkyně dne 4. 12. 2018 vyzvána k odstranění vad žádosti ve lhůtě 21 dnů od doručení této výzvy a též byla poučena o následcích nesplnění výzvy. Tato výzva byla právnímu zástupci žalobkyně doručena do datové schránky dne 7. 12. 2018. Žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce podala dne 27. 12. 2018 žádost o prodloužení lhůty o 30 dní. Správní orgán I. stupně žádosti žalobkyně usnesením ze dne 3. 1. 2019 č. j. OAM-34543-47/DP-2013 vyhověl s tím, že lhůtu k odstranění vad žádosti prodloužil do 31. 1. 2019. Právní zástupce žalobkyně podal dne 1. 2. 2019 prostřednictvím doručovatele poštovních služeb opětovnou žádost o prodloužení lhůty o dalších 30 dní. Správní orgán I. stupně dne 15. 2. 2019 informoval žalobkyni o důvodech neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti, neboť lhůta již uplynula. Žalobkyně byla opětovně vyzvána dne 12. 6. 2019 k odstranění vad své žádosti, a to ve lhůtě 15 dnů od doručení této výzvy a rovněž byla opětovně poučena o následcích nesplnění výzvy. Tato výzva byla právnímu zástupce

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

žalobkyně doručena do datové schránky dne 14. 6. 2019. Žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce opět podala dne 26. 6. 2019 žádost o prodloužení lhůty o 20 dní. Správní orgán I. stupně žádosti žalobkyně usnesením ze dne 1. 7. 2019 č. j. OAM-34543-58/DP-2013 vyhověl s tím, že lhůtu k odstranění vad žádosti prodloužil do 19. 7. 2019.

35. Lhůta je časový interval, v jehož rámci je třeba ve správním řízení něco vykonat, jinak nastane zákonem předpokládaný následek. Správní orgán I. stupně celkem čtyřikrát žalobkyni vyzval k odstranění vad žádosti, přičemž opakovaně vyhověl její žádosti o prodloužení lhůty. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že příslušný správní orgán lhůtu k provedení úkonu prodloužit může, ale nemusí, jedná se tak o předmět jeho úvahy, jejím prodloužením však v žádném případě nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků řízení. Na prodloužení lhůty k provedení úkonu tedy právní nárok není (srov. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Pavel VETEŠNÍK, Martin ŠKUREK, Eva HORZINKOVÁ, Vladimír NOVOTNÝ, Olga SOVOVÁ a Lenka SCHEU. *Správní řád: Praktický komentář*). Správní orgán vždy v individuálním případě posuzuje účel řízení a i to, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům v řízení.
36. Je třeba mít na zřeteli, že příslušný správní orgán nemůže lhůtu k provedení úkonu prodloužit, pokud tato lhůta již uplynula. Důsledky uplynutí lhůty k provedení úkonu proto účastník řízení může zvrátit jenom postupem podle § 41 správního řádu, nikoliv však žádostí podanou po uplynutí stanovené lhůty. V případě, že příslušný správní orgán žádosti účastníka o prodloužení lhůty k provedení úkonu nevyhoví, účastníkovi řízení pouze sdělí, z jakých důvodů jeho žádosti nevyhověl (srov. *Vedral, 2012, s. 444 a Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2016, s. 221*, shodně též FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Pavel VETEŠNÍK, Martin ŠKUREK, Eva HORZINKOVÁ, Vladimír NOVOTNÝ, Olga SOVOVÁ a Lenka SCHEU. *Správní řád: Praktický komentář*).
37. Pokud správní orgán I. stupně neshledal důvod pro prodloužení lhůty k předložení potřebných podkladů za nezbytné pro zjištění skutkového stavu věci, je zcela v souladu s právní úpravou a s procesní ekonomikou, že žádosti žalobkyně o opakované prodloužení lhůty nevyhověl a své kroky současně řádně odůvodnil. V daném případě správní orgán I. stupně konstatoval, že v pořadí již druhá žádost o prodloužení lhůty byla podána až po uplynutí lhůty stanovené v první výzvě. Soud k tomuto dodává, že řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny na území, je návrhovým řízením ovládaným dispoziční zásadou. Je to tedy žalobkyně, kdo disponuje s předmětem řízení. Ačkoli mají správní orgány povinnost zjistit skutkový stav potřebný pro rozhodnutí ve věci, nelze po správním orgánu požadovat, aby v návrhovém řízení postupoval podle zásady vyšetřovací a sám za žadatele zjišťoval skutečnosti na podporu jeho žádosti. Nutno zároveň podotknout, že žalobkyně se v souvislosti s touto námitkou omezila jen na obecné tvrzení o nevyhovění její žádosti o prodloužení lhůty, aniž by uvedla, jaké podklady chtěla správnímu orgánu předložit a jaké skutečnosti byla připravena prokázat. Nelze přitom přehlédnout, že správní orgán I. stupně poté, kdy žalobkyni lhůtu ke splnění výzvy neprodloužil, žalobkyni opětovně vyzval k odstranění vad žádosti, čímž žalobkyni znovu poskytl prostor pro doplnění žádosti, a to ve lhůtě, kterou na žádost žalobkyně prodloužil. Pakliže tedy žalobkyně nebyla schopna během řízení, které trvalo téměř sedm let, předložit podklady prokazující skutečnost, že splňuje podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny na území, jde tato skutečnost k její tíži.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

38. Žalobkyně dále jen obecně namítala, že správním orgánům předložila relevantní podklady prokazující její měsíční příjem (prohlášení dcer a potvrzení o výši příjmů dcer), ničím však nevyvrátila stěžejní závěr obou správních orgánů, že výši příjmů, jakož i pravidelnost podpory ze strany rodiny, neobjektivizovala výpisem z účtu či jiným dokladem prokazujícím faktické a stabilně pravidelné přijímání finančních prostředků. Žalobkyně totiž v rámci svého výsledku vypověděla, že jí manžel posílá peníze, přesto toto své tvrzení nedoložila, ačkoli byla ze strany správního orgánu opakovaně vyzývána, aby předložila doklady prokazující výši svých měsíčních příjmů. Věrohodnost prohlášení dcer o zasílání pravidelné finanční podpory matce (žalobkyni), zpochybnila sama žalobkyně, která ve své výpovědi uvedla, že peníze od svých dcer dostává, pokud by jí nějaké chyběly, tj. nikoli pravidelně. Doklady o výši příjmů dcer žalobkyně nemohou být pro věc relevantní, neboť dcery žalobkyně nejsou společně posuzovanými osobami. Jelikož žalobkyně v průběhu správního řízení věrohodně neprokázala částku skutečného úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení, správní orgány vycházely z částek uvedených podle § 9 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu ve spojení s nařízením vlády č. 409/2011 Sb., který činí 3 410 Kč/měsíc představující životní minimum manžela žalobkyně a 2 830 Kč/měsíc představující životní minimum žalobkyně. Dále z důvodu neprokázání částky vynakládané ze strany žalobkyně na bydlení, správní orgány vycházely z částek uvedených v ustanovení § 26 odst. 1 a ustanovení § 28 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (ve znění účinném do 31. 12. 2020), ve spojení s nařízením vlády č. 349/2019 Sb., kdy nejvyšší částkou normativních nákladů na bydlení, sloupec Praha, pro dvě osoby činí 11 929 Kč. Součet těchto dvou částek pak představuje 17 899 Kč. Žalobkyně však v tomto směru nepředložila relevantní podklady, které by prokazovaly finanční příjem dosahující požadované výše kladené zákonem v ustanovení § 42b odst. 1 písm. d) ZPC. Správní orgán poté vyšel z obsahu spisu, kdy průměrný čistý skutečně doložený měsíční příjem žalobkyně dosahuje částky ve výši 0 Kč.
39. V tomto postupu správního orgánu nelze spatřovat tvrdost, neboť bylo jen na žalobkyni, aby relevantní příjmy sama aktivně prokázala. Žalobkyně byla správním orgánem I. stupně opakovaně vyzývána k doplnění své žádosti a předložení potřebných podkladů na podporu svých tvrzení. Soud se neztotožňuje s názorem žalobkyně, že správní orgány neprojevíly minimální dávku pochopení, ochoty a vstřícnosti vůči žalobkyni, neboť žalobkyni byl dán dostatečný časový prostor proto, aby své příjmy řádně doložila.
40. Na rozdíl od žalobkyně soud neshledává pochybení správních orgánů, neboť žalobkyně nedoložila, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet částek životních minim členů rodiny a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem (viz výše). Důvod pro zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny je naplněn, neboť žalobkyně neprokázala dostatečný, resp. žádný měsíční příjem rodiny. Skutečnost, že žalobkyně nezatížila sociální systém, nikterak neprokazuje její finanční soběstačnost z pohledu transparentnosti zdrojů, z nichž jí mají příjmy plynout, ani to, zda jsou tyto zdroje stabilní a i do budoucna skýtají předpoklad, že žalobkyně bude disponovat pravidelným příjmem.
41. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaná se nevypořádala s otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.

42. Soud v této souvislosti poukazuje na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, který uvedl ve své dřívější judikatuře [navazující na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“)], že zásah do soukromého a rodinného života cizince způsobený jeho vyhoštěním by musel mít určitou intenzitu, aby představoval porušení práv garantovaných čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) (srov. např. rozsudky ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 - 71, či ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 Azs 5/2009 - 65). Přestože není pojem rodinného života EÚLP definován, je vždy vykládán s důrazem na fungující (reálný) rodinný život (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 142/2012-21).
43. U článku 8 EÚLP je nutno v imigračních věcech rozlišovat dvě situace – zaprvé, když analogicky s případy pod čl. 2 a 3 žalobci namítají, že jejich právo pod čl. 8 bude vyhoštěním či jiným nuceným odesláním porušeno v cílové zemi, zadruhé, že bude porušen jejich soukromý či rodinný život ve vyhošťující zemi. Otázka porušení ve vyhošťující zemi se týká zejména situací, kdy cizinec v daném státě delší dobu žije, má tam rodinný a/nebo soukromý život a poté mu není uděleno povolení k pobytu, či má být z nějakého důvodu odeslán do jiného státu (Krnc, J. Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 956-957).
44. ESLP ve své judikatuře při výkladu pojmu „nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života“ zohledňuje zejména: (1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „imigrační historii“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem a další faktory (viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006, Ünner proti Nizozemsku, stížnost č. 46410/99, body 57-58, a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku, stížnost č. 50435/99, bod 39, či ze dne 28. 6. 2011, Nunez proti Norsku, stížnost č. 55597/09, bod 70, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012-45, ze dne 30. 7. 2013, č. j. 1 As 50/2013-51, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50).
45. K otázce posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013-34, tento názor: *„Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje výčet kritérií, které je nutno vážit při rozhodování o možnosti správního vyhoštění cizince. Správní orgán musí vedle jednotlivých aspektů obsažených v § 174a zákona o pobytu cizinců zohlednit i další obdobná kritéria, budou-li v konkrétním řízení zjištěna. Správní orgán nemusí všech jedenáct kritérií v rozhodnutí výslovně vyjmenovávat. Je však třeba trvat na požadavku, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že ve vztahu k nim činil skutková zjištění a posuzoval je. To na druhou stranu neznamena, že by bylo třeba u některých kritérií předjímat jejich případný dopad na rozhodnutí. Cizinec může být např. ve věku, který sám o sobě nedává jakýkoli důvod považovat správní rozhodnutí právě proto za specifické. Sám rovněž ve správním řízení nesdělí žádné specifické skutečnosti ohledně vlastního věku. Není pak žádného důvodu považovat správní rozhodnutí za nezákonné jenom proto, že správní orgán výslovně neuvedl, že kritérium k věku cizince nebylo v řízení zjištěno*

nic, co by bylo třeba samostatně hodnotit. Obdobně je tomu v případě zdravotního stavu cizince.“.

46. Soud se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že postup správních orgánů není v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Žalobkyně ve správním řízení namítala nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života a porušení čl. 8 Úmluvy s ohledem na svou konkrétní rodinnou a osobní situaci. Oba správní orgány se nicméně otázkou, zda by mohlo rozhodnutí o zamítnutí žádosti představovat nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně, řádně zabývaly. Žalovaná se vypořádala s otázkou přiměřenosti rozhodnutí z hlediska nejlepšího zájmu zletilého syna žalobkyně, který je omezen ve svéprávnosti. Opatrovníkem syna žalobkyně omezeného ve svéprávnosti byla ustanovena jeho sestra X (zletilá dcera žalobkyně). Přímo odpovědný za zajištění péče o syna žalobkyně je jeho opatrovník, nikoliv matka (žalobkyně). Žalobkyně však ani v žalobě nijak nespecifikovala, jakou konkrétní pomoc a s jakou frekvencí ji poskytuje svému X nemocnému synovi. Ani tvrzení žalobkyně o úplnosti rodiny nekoresponduje s faktickým stavem, neboť žalobkyně žije sama a její manžel již od roku 2018 pobývá nikoliv na přechodnou dobu v zemi původu. Nadto žalobkyně ve správním řízení uvedla, že v Sýrii žijí i další členové rodiny (syn s rodinou, rodiče a sourozenci manžela), přičemž vyjádřila úmysl je v Sýrii navštívit. V této souvislosti je třeba poznamenat, že žalobkyně nevyslovila jakoukoli obavu o svůj život, pokud jde o politickou situaci v zemi jejího původu a s tím související potenciální předpoklad, že se bude muset vrátit do země, jejíž je státní občankou. Jiné konkrétní okolnosti, z nichž by bylo možno usuzovat na nepřiměřený zásah do jejího rodinného a soukromého života, žalobkyně neuvedla, zejména nikterak nepřiblížila charakter svých sociálních vazeb v České republice, jejichž narušení by mělo mít jejími slovy „značné důsledky“. Soudu proto není zřejmé, v jakém ohledu by úvahy správních orgánů ve vztahu k posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí měly být hodnoceny jako nedostatečné, neboli jaké další konkrétní skutečnosti měly správní orgány z vlastní iniciativy vyhledat a hodnotit v intencích ustanovení § 174a ZPC, pokud sama žalobkyně zůstala v zásadě pasivní a svou situaci nepopsala v potřebné míře konkrétnosti tak, aby o ní správní orgány mohly uvážit. Žalobkyně přitom nespecifikovala svou námitku ani potud, aby uvedla, na jakých konkrétních domněnkách či nepodložených tvrzeních měly správní orgány vystavět svou úvahu o dopadech rozhodnutí do jejího života.
47. S ohledem na absenci relevantních a dostatečně konkretizovaných skutkových tvrzení a nedostatek důkazů, které by taková tvrzení prokázaly, nelze než se ztotožnit s argumentací uvedenou v napadeném rozhodnutí.
48. Ani třetí žalobní námitku týkající se posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně neshledal soud opodstatněnou.
49. K námitce týkající se nepřiměřené délky řízení soud uvádí, že tuto žalobkyně poprvé uplatnila až u ústního jednání, a proto se jedná o námitku opožděnou ve smyslu § 71 odst. 2 věta druhá ve spojení s § 72 odst. 1 s.ř.s. Přesto, že se soud nemusí s ohledem na zásadu koncentrace žalobních námitek zabývat opožděně namítaným tvrzením, považuje za vhodné *obiter dictum* k této námitce poznamenat, že jakkoli může být délka správního řízení hodnocena jako nepřiměřená (z pohledu dodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí), nezakládá tato skutečnost vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně pak ani neupřesnila, jaký vliv měla mít délka řízení na

průběh projednání její žádosti z hlediska povinnosti žalobkyně doložit zákonem požadované náležitosti.

VII. Závěr a náklady řízení

50. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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. 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 21. dubna 2022

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu