



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **L. R. P.**
zastoupena advokátem Dr. Stephanem Heidenhainem
sídlem Laubova 2128/10, 130 00 Praha 3

za účasti: **Ing. R. K.**

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-103167-4/SO-2020 z 25. 8. 2020

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**
- IV. Osoba zúčastněná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a správní řízení.

1. V projednávané věci je spor o to, zda žalobkyně jako cizinka-žadatelka o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání splnila podmínku dostatečně vysokého úhrnného měsíčního příjmu ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.
2. Žalobkyně podala žádost Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) 26. 11. 2019 a přiložila k ní mimo jiné smlouvu o nájmu pokoje v bytu, uzavřenou mezi ní coby nájemkyní a Ing. R. K. coby pronajímatelem, datovanou 29. 8. 2019, jejímž předmětem byl pronájem pokoje na adrese T. 5, P., a to za částku 8 000 Kč měsíčně včetně plateb za služby spojené s užíváním bytu. Naopak nijak nedoložila výši svých příjmů, což napravila podáním z 11. 12. 2019, k němuž s odvoláním na osobní návštěvu ministerstva přiložila platební výměr na daň z příjmů za rok 2018. Z něj vyplynulo, že základ žalobkyniny daně činil 166 814 Kč a vyměřená daň 180 Kč.
3. Ministerstvo vydalo 8. 1. 2020 výzvu k odstranění vad žádosti, v níž informovalo žalobkyni o tom, že dosud prokázaný měsíční příjem žalobkyně a osob posuzovaných společně s ní je nižší než součet částek životních minim a prokázaných nákladů na bydlení. Zároveň žalobkyni poučilo o tom, že za doklad prokazující její příjem je třeba považovat rovněž doklad prokazující úhrnný měsíční příjem osob, které jsou s ní společně posuzovány a nějakého příjmu dosahují, na příklad osob, které společně s ní užívají byt, s výjimkou osob, které spolu prokazatelně trvale nežijí a neuhrazují společně náklady na své potřeby (§ 4 zákona č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu). Ministerstvo dále poučilo žalobkyni, že forma dokladu o úhrnném měsíčním příjmu není zákonem o pobytu cizinců přímo stanovena, ale že nejčastější formou dokladů u cizinců majících příjem z podnikání může být zejména ověřená kopie platebního výměru na daň z příjmů za předchozí zdaňovací období. V návaznosti na to ministerstvo vyložilo, že čistý měsíční příjem se u tohoto typu dokladu vypočítá tak, že se od daňového základu odečte vyměřená daň a výše plateb pojistného na sociální zabezpečení a výše záloh na veřejné zdravotní pojištění; výsledná částka se poté vydělí dvanácti dle počtu kalendářních měsíců ve zdaňovacím období. Výzva obsahovala také výpočty normativních nákladů na bydlení i životního minima, aby žalobkyně věděla, jaké minimální výše musí její příjem dosáhnout.
4. Žalobkyně zaslala ministerstvu v odpověď pouze úředně ověřenou kopii již dříve doloženého platebního výměru. Ministerstvo ji následně poučilo o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí, čehož využila a do protokolu uvedla, že žádné další podklady doložit nechce.
5. Rozhodnutím č. j. OAM-38559-11/DP-2019 z 30. 4. 2020 ministerstvo žalobkyninu žádost zamítlo podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, neboť její úhrnný měsíční příjem (9 674 Kč) nedosahoval zákonem požadované výše 11 860 Kč, tvořené součtem prokázaných nákladů na bydlení (8 000 Kč) a částky životního minima (3 860 Kč).
6. Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministerstva odvolání, v němž mimo jiné uvedla, že její hrubé příjmy v roce činily 417 035 Kč a její hrubý měsíční příjem po zaplacení všech nákladů převyšoval 31 000 Kč. Ministerstvo dále nezohlednilo, že pronajímatelem pokoje v bytu je žalobkynin druh, s nímž již více než rok žije ve společné domácnosti a náklady na

bydlení sdílí. Právě proto bylo třeba do výpočtu zahrnout také jeho příjmy, které v roce 2018 činily 1 052 535 Kč.

7. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím žalobkynino odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Se skutkovými zjištěními a právním hodnocením ministerstva se plně ztotožnila a upozornila na to, že žalobkyně uplatnila tvrzení o svých skutečných výdajích, jakož i o vztahu s Ing. R. K. a jeho příjmech, až v odvolání, tedy po zkoncentrování řízení, a nelze k nim proto přihlídnout.

II. Argumentace účastníků řízení.

8. Žalobkyně v žalobě předně namítla, že napadené rozhodnutí neobsahovalo poučení o možnosti podat proti němu správní žalobu, což je v právním státě nepřipustné. Rozhodnutí je také nesprávné, jelikož žalovaná odmítla prošetřit navržené důkazy o tom, že žalobkynin druh Ing. R. K., s nímž je v partnerském vztahu od května 2017 a s nímž žije ve společné domácnosti od července 2018, má příjmy, které musejí být připočteny k žalobkyniným příjmům a které jsou dostatečné, aby mohlo být žalobkyni prodlouženo povolení k pobytu. Žalobkyně tyto skutečnosti sice uvedla až v odvolání, ale to spíš proto, že to dříve nepovažovala za potřebné. Její čisté příjmy v roce 2019 totiž činily cca 400 000 Kč a nemohla předpokládat, že se chybnou kalkulací ministerstva sníží na cca 120 000 Kč. Postup ministerstva byl nelogický a nezákonný, jelikož za žalobkyniny výdaje na podnikání považoval částku rovnající se uplatněnému výdajovému paušálu, ačkoli její skutečné výdaje byly podstatně nižší. Správní orgány měly vzít za základ kalkulace žalobkynin čistý příjem, neboť to odpovídá účelu zákona, jímž je umožnit zde pobývat cizincům, kteří nebudou odkázáni na pomoc státu, což je také případ žalobkyně, jejíž čisté příjmy víceméně odpovídají průměrné mzdě v národním hospodářství. Tento výklad má oporu také ve směrnici Rady č. 2003/109/ES z 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „**směrnice 2003/109/ES**“), kterou je třeba aplikovat rovněž na žalobkyni, jež hodlá požádat o tento status během platnosti pobytu, o jehož prodloužení v projednávané věci požádala. Žalobkyně v této souvislosti navrhla, aby se soud obrátil na SDEU s předběžnou otázkou, zda může být pojem „úhrnný měsíční příjem cizince“ vykládán jako základ daně za příslušný rok, nebo musí být tento pojem vykládán v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. a) směrnice jako čistý příjem, i když příslušníkovi třetí země ještě nebyl přiznán daný status, ale bude o něj usilovat během platnosti povolení k pobytu, o které nyní žádá.
9. Žalobkyně dále namítla, že své skutečné výdaje na podnikání doložila, ale žalovaná je označila za věrohodně neprokázané, aniž tento závěr odůvodnila. Předložená nájemní smlouva, kterou žalobkyně ostatně vytvořila na žádost ministerstva, pak měla sloužit jako doklad o oprávnění užívat byt. Správní orgány však tento důkaz převrátily v tvrzení, že žalobkyně a Ing. R. K. spolu nežijí v jedné domácnosti. Nijak však nezkoumaly, zda žalobkyně nájemné fakticky platila, a to přestože se v daňovém přiznání Ing. R. K. odpovídající příjem nenacházel.
10. S tím souvisí otázka dopadů napadeného rozhodnutí do žalobkynina soukromého a rodinného života, jež žalovaná posoudila jen na základě spisu, aniž nařídila ústní jednání nebo aniž dala žalobkyni možnost předložit další důkazy a vysvětlení. Žalovaná se vůbec nezajímala o to, že žalobkyně zde žije se svým druhem, s nímž plánuje založit rodinu. Správní orgány navíc tvrdí, že žalobkyně v ČR nemá nikoho z rodinných příslušníků, ačkoli zde již od roku 2015 žije její sestřenice, kvůli níž sem žalobkyně původně

přicestovala a s níž udržuje stálý kontakt. Žalobkyně proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

11. Žalovaná ve vyjádření k žalobě jen stručně zopakovala nosné důvody napadeného rozhodnutí, na které v podrobnostech odkázala, a navrhla zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.
12. Žalobkyně v replice zopakovala některé argumenty obsažené v žalobě a setrvala na svém procesním stanovisku.
13. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření stručně potvrdila pravdivost žalobkyniných tvrzení obsažených v žalobě.

III. Posouzení věci.

14. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a nezjistil při tom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
15. Při jednání konaném 31. 5. 2022 účastníci řízení zopakovali argumenty uvedené ve svých procesních podáních a setrvali na svých dosavadních návrzích. Žalobkyně doplnila, že v době po podání žaloby se za Ing. R. K. provdala a narodilo se jim dítě. V návaznosti na to jí bylo v květnu 2021 uděleno povolení k přechodnému pobytu na dobu pěti let. Žalobkyně dodala, že koncentrace řízení, kterou argumentuje žalovaná, je podle jejího názoru v rozporu s požadavkem na férový proces.
16. Soud při jednání zamítl návrh na provedení důkazů, jimiž chtěla žalobkyně prokázat existenci a vážnost svého vztahu k Ing. R. K., jakož i to, že žijí jako druh a družka ve společné domácnosti a že žalobkyně neplatí svému druhovi žádné nájemné. Konkrétně šlo o čestná prohlášení žalobkyně a Ing. R. K. z 11. 9. 2020 a několik desítek fotografií žalobkyně a jejího druha, několik desítek vstupenek na různé kulturní a sportovní události (zpravidla ve dvou kusech) a několik letenek vystavených na jméno její a R. K. Důvodem neprovedení těchto důkazů byla jejich nepřípustnost. Zbylé navržené důkazy soud neprovedl, jelikož jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
17. Cizinec žádající o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je podle § 46 odst. 7 zákona písm. b) o pobytu cizinců povinen předložit k žádosti mimo jiné doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem jeho 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 prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob.
18. Takovými osobami se pro účely tohoto ustanovení rozumějí osoby uvedené v § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu, včetně jiných osob, které společně s cizincem užívají byt, ledaže prokáží, že spolu trvale nežijí a společně nehradí náklady na své potřeby (a to za podmínek uvedených v § 4 odst. 2 a 3 tohoto zákona).

19. Za příjem se pro účely cizincovy posouzení žádosti 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. Podle § 8 odst. 1 tohoto zákona ve znění účinném do 31. 12. 2020 se za započitatelný příjem za kalendářní měsíc u osoby, která má nebo měla příjmy ze samostatné činnosti uvedené v zákoně o daních z příjmů, považuje částka odpovídající měsíčnímu průměru těchto příjmů za období uvedené v daňovém přiznání za předchozí zdaňovací období zahrnující kalendářní měsíce, v nichž byla alespoň po část měsíce vykonávána činnost, z níž měla osoba tyto příjmy.
20. Žalobkyně je přesvědčena, že při výpočtu úhrnného měsíčního příjmu je třeba zohlednit její skutečné výdaje na podnikání, i když v rámci daňového řízení uplatnila výdajový paušál, jelikož jediné tak správní orgán zjistí, kolika penězi žalobkyně skutečně disponuje. Naproti tomu nelze tento příjem podle jejího názoru chápat jako základ daně za příslušný rok, jako to učinila žalovaná. Na podporu tohoto výkladu se žalobkyně dovolává směrnice 2003/109/ES a související judikatury SDEU, a navrhuje také položení předběžné otázky v tomto duchu SDEU.
21. Žalobkyně se však vlamuje do otevřených dveří. Žalovaná totiž na straně 6 svého rozhodnutí výslovně připustila, že „není vyloučeno, aby při výpočtu čistého měsíčního příjmu cizince byly v řízení o žádosti uplatněny skutečné výdaje vynaložené na podnikání, byť cizinec v rámci daňového řízení uplatňuje paušální výdaje. Avšak tyto skutečné výdaje musí být věrohodně prokázány, tak aby bylo možné vypočítat čistý příjem podnikající osoby, v souladu se zásadou rovnosti mezi všemi účastníky řízení, ať již jsou v postavení zaměstnance či v pozici osoby podnikající, když zaměstnanci svůj příjem ze zaměstnání dokládají v souladu s příslušnými ustanoveními zákoníku práce potvrzením zaměstnavatele právě o výši čistého průměrného měsíčního výdělku.“ Také NSS v rozsudku č. j. 3 Azs 260/2019-27 z 25. 6. 2020 konstatoval, že „§ 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců výslovně stanoví povinnost cizince prokázat svůj úhrnný měsíční příjem za účelem posouzení žádosti, a je jen na něm, prostřednictvím jakých dokladů tento požadavek splní.“ (Podtrženo soudem).
22. Ministerstvo vzalo za roční úhrn žalobkyniných příjmů výši základu daně uvedenou v platebním výměru z toho důvodu, že žalobkyně výši svých příjmů prokázala právě platebním výměrem. V něm vůbec není uvedena výše jejích hrubých příjmů ani z něj nelze seznat, že žalobkyně v daném zdaňovacím období uplatnila výdajový paušál. Základ daně u poplatníka uplatnivšího výdajový paušál samozřejmě nemusí odrážet úhrn čistých příjmů: může být nižší (jestliže poplatník měl nižší výdaje, než odpovídají výdajovému paušálu, jež mohl uplatnit z důvodu daňových úspor), ale může být také vyšší (jestliže poplatník měl výdaje vyšší, ale z administrativních důvodů pro něj bylo výhodné uplatnit výdajový paušál). Ministerstvo ovšem postupovalo jediným způsobem, který mu žalobkyniny podklady umožnily a o němž žalobkyni ve výzvě k odstranění vad žádosti vyrozumělo. V této výzvě byla žalobkyně také poučena, že forma dokladu není zákonem závazně stanovena a že doložení platebního výměru je toliko „nejčastější formou“. Pokud žalobkyně žádné další relevantní podklady nepředložila, nelze klást k tíži ministerstva, že při posuzování její žádosti vycházelo pouze z podkladů, které mělo k dispozici. Je to právě žadatel o pobytové oprávnění, kdo musí prokázat, že disponuje dostatečnými příjmy a je schopen hradit své náklady pobytu na zdejším území ze svých dosahovaných příjmů (a případných dalších, společně s ním posuzovaných osob).

23. Zde je třeba zdůraznit, že v řízení o žádosti o pobytové oprávnění platí koncentrace upravená v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle tohoto ustanovení „[k] novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne 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.“ V praxi to znamená, že každý žadatel, v souladu s další zásadou, která se prolíná celým právním řádem – „práva náležejí bdělým“ –, je nucen aktivně svá práva hájit, a to již v řízení v prvním stupni. Nehájí-li aktivně svá práva, musí si být vědom následků, které mohou v případě jeho procesní neaktivity nastat, tedy že odvolací správní orgán nepřihlédne k takovým skutečnostem a důkazům, které mohl účastník uplatnit již dříve. (Srov. na příklad rozsudek NSS č. j. 9 Azs 12/2015-38 z 12. 3. 2015).
24. Žalobkyně neuvedla nic, z čeho by vyplynulo, že nemohla své skutečné výdaje tvrdit a prokázat již v prvostupňovém řízení. K podkladům předloženým v odvolání proto žalovaná přihlédnout nemohla. Přesto soud podotýká, že žalobkyně neprokázala své skutečné výdaje ani v odvolacím řízení. Předložila pouze tabulku formátu A4 obsahující výdaje v jednotlivých kalendářních měsících 2018 (na příklad „24.07. – nájem kanceláře 2. čtvrtletí 2018 – 7 260 Kč“ nebo „30.07. – mobilní klimatizace – 6 599 Kč“), ale tyto výdaje žádným způsobem nedoložila, ať už smlouvou o nájmu nebo fakturami. Proto žalovaná na straně 6 svého rozhodnutí konstatovala, že „v nyní vedeném odvolacím řízení byla doložena toliko tabulka nákladů na podnikání za rok 2018, kterou však dle názoru Komise nejsou náklady věrohodně prokázány, neboť údaje v ní uvedené nejsou doloženy dalšími účetními doklady,“ a soud na tomto hodnocení neshledává nic nepřezkoumatelného. Žalobkynin argument, že neprokázání tvrzených výdajů musí být vyhodnoceno v její prospěch, neboť při jejich nezohlednění by byly žalobkyniny vypočtené příjmy vyšší, nemůže obstát. Takové výdaje by totiž nebylo možné považovat za „věrohodně prokázané“ ve smyslu citované judikatury správních soudů.
25. Až v odvolacím řízení, a tedy v rozporu se zásadou koncentrace, uplatnila žalobkyně také další tvrzení, která označuje v žalobě za zásadní: Konkrétně ta, že bydlí v bytě svého druhu, takže žádné nájemné neplatí, a zároveň že bylo třeba zohlednit také příjem tohoto druhu coby společně posuzované osoby. Tyto skutečnosti mohla žalobkyně z povahy věci uvést již v prvostupňovém řízení. To však neučinila, a posléze tvrzené okolnosti se nedaly vyčíst ani z jí předložených dokumentů a procesního postupu; spíše naopak.
26. Žalobkyně předložila ministerstvu smlouvu o nájmu pokoje v bytu, uzavřenou s Ing. R. K., v níž partnerskému vztahu pronajímatele a nájemkyně nic nenasvědčuje. Žalobkyně se v ní zavazuje platit nájemné a úhradu za související služby ve výši 8 000 Kč měsíčně, ačkoli stranám smlouvy nic nebránilo sjednat si bezúplatný titul k užívání daného pokoje, a pronajímatel si také na příklad nepochopitelně (a protiprávně, srov. § 2258 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) vymínil předchozí souhlas s tím, že žalobkyně může chovat v předmětu nájmu zvíře, přestože žalobkyně se svým druhem chovají podle jejích tvrzení zvíře-kočku společně. Žalobkyně stručně uvedla, že tento dokument byl vytvořen na žádost ministerstva (strany 4 a 6 žaloby), ale nespecifikovala, kdy, jak a od koho měl požadavek na předložení úplatné nájemní smlouvy na žalobkynino jméno zaznít, nenavrhla žádné důkazy k jeho prokázání a nenasvědčuje mu ani obsah správního spisu. Byla to naopak žalobkyně, jež tuto smlouvu připojila již k původní žádosti. Pokud nyní tvrdí, že měla sloužit pouze jako důkaz oprávnění užívat byt, pak je třeba připomenout, že

její zákonnou povinností, o které ji ministerstvo také poučilo, bylo prokázat výši skutečných nákladů na bydlení. Žalobkyně tak již v žádosti nebo jejím doplnění mohla a měla uvést, že nájemné dle smlouvy fakticky nehradí z toho důvodu, že pronajímatel je její druh. Jelikož tak neučinila, nemůže vyčítat žalované, že si tuto skutečnost nezjistila sama (strana 6 žaloby).

27. Ve výzvě k odstranění vad podání byla žalobkyně výslovně poučena o tom, že musí prokázat úhrnný měsíční příjem svůj a společně s ní posuzovaných osob, mezi něž patří také jiná osoba, která s ní užívá být, pokud spolu trvale žijí a společně hradí náklady na své potřeby. Žalobkyně však ani poté neuvedla, že žije ve společné domácnosti se svým druhem, a jeho příjmy nijak nedoložila.
28. Pokud žalobkyně v řízení o žádosti uvedla nepravdivé údaje (výši nákladů na bydlení) a jiné zákonem vyžadované údaje zamlčela (existenci osoby posuzované spolu s ní a výši jejích příjmů), přestože byla o obojím poučena, z toho důvodu, že se spoléhala na to, že ministerstvo ve svém rozhodování vyjde z údajů, které mu neposkytla (výši svých hrubých příjmů a skutečných výdajů), jak tvrdí na straně 9 žaloby, pak musela počítat s důsledky, které takový postup s sebou přinese, tedy že jí neuvedené skutečnosti nebudou zohledněny. Nynější tvrzení, že žalobkyně nebyla s to „jazykově“ porozumět tomu, oč ministerstvu šlo (strana 9 žaloby), nepůsobí důvěryhodně, neboť žalobkyně neupřesnila, čemu konkrétně nebyla s to porozumět; v téže větě naopak připustila, že příjmy svého druhu zamlčela vědomě, jelikož své příjmy považovala za dostačující. Soud k tomu pro úplnost poznamenává, že od podání žádosti do doručení výzvy k odstranění jejích vad uplynul přibližně měsíc a půl, lhůta k odstranění vad činila 30 dnů a seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí proběhlo přibližně za další dva týdny. Žalobkyně tak měla dostatek času, aby vyhledala potřebnou pomoc, pokud čemukoli nerozuměla, případně aby se s žádostí o vysvětlení obrátila na samotné ministerstvo; ze správního spisu však nevyplývá, že by to žalobkyně učinila.
29. Jak již soud shora konstatoval, bylo na žalobkyni, aby v žádosti nebo následně v odpověď na výzvu ministerstva k odstranění jejích vad tvrdila a doložila rozhodné skutečnosti. Právě na základě žalobkyní předložených podkladů ministerstvo její žádost posoudilo a nelze mu klást k tíži případné nedostatky ve skutkových zjištěních. V odvolacím řízení již žalobkyně nemohla tyto nedostatky své žádosti napravit.
30. Žalobkynino přesvědčení o rozporu zásady koncentrace řízení se zásadou férového procesu, vyjádřený při soudním jednání, představuje nový žalobní bod vznesený až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, a proto je nepřipustný (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.). Soud přesto podotýká, že zásada koncentrace řízení jak v řízení o žádosti, tak v řízení před správním soudem, je správními soudy setrvale považována – s několika shora popsány výjimkami – za opodstatněnou a ústavně konformní, neboť napomáhá realizaci práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, aniž by zásadně omezovala práva účastníků řízení nebo zásadu materiální pravdy. (Srov. shora již citovaná rozhodnutí NSS, rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Afs 438/2017 - 52 z 24. 6. 2020 nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/99 z 27. 6. 2000).
31. Žalobkyně dále vytýká žalované nesprávné posouzení otázky přiměřenosti dopadů neprodloužení dlouhodobého pobytu. Žalovaná podle jejího názoru v napadeném rozhodnutí konstatovala, že žalobkyně v ČR nikoho z rodiny nemá, přestože žalobkyně upozornila na svou sestřenicí žijící v ČR a na to, že zde žije se svým druhem.

32. Neprodloužit platnost povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu, že cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro vydání povolení k tomuto pobytu, je možné pouze za předpokladu, že důsledky rozhodnutí budou přiměřené jeho důvodům. Správní orgány pak musejí posuzovat dopad vydaného rozhodnutí do žadatelova soukromého a rodinného života, přičemž je vždy na žadateli, aby námitku nepřiměřenosti dopadů vznesl a aby v řízení tvrdil své osobní a rodinné vazby, které mohou být rozhodnutím dotčeny (rozsudek NSS č. j. 6 Azs 302/2017-27 z 16. 10. 2017), neboť po správních orgánech nelze vyžadovat, aby výhradně z vlastní iniciativy vyhledávaly a opatřovaly důkazy, které by mohly svědčit v cizincův prospěch (rozsudek NSS č. j. 9 As 142/2012-21 z 29. 11. 2012). Povinnost správních orgánů zkoumat takto dopady vydaného rozhodnutí upravuje § 174a zákona o pobytu cizinců, dle něž *„[p]ři 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.“* Uvedená povinnost vyplývá dále z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), dle jejíhož článku 8 má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života.
33. Zároveň je třeba připomenout, že v obecné rovině rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu představuje daleko méně závažný zásah do práv jednotlivce než rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení (srov. rozsudek NSS č. j. 6 Azs 96/2015-30 z 25. 8. 2015).
34. Rozsah posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí se v případě, kdy tato povinnost není určena přímo zákonem, odvíjí především od tvrzení cizince, jenž nemůže důsledky své případné pasivity přenášet na správní orgán (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Azs 144/2020-33 z 23. 7. 2020). V řízení o pobytovém oprávnění za účelem podnikání, které nijak nesouvisí s žadatelčinými soukromými a rodinnými poměry, se přitom na tato cizincova tvrzení zpravidla nebude vztahovat shora popsaná koncentrace řízení, neboť před vydáním prvostupňového rozhodnutí si cizinec vůbec nemusí uvědomovat, že jeho žádosti nebude vyhověno, a nemá tak důvod dokládat dopady případného negativního rozhodnutí do svého soukromého a rodinného života (ke shodnému závěru dospěl zdejší soud v rozsudku č. j. 17 A 6/2022-40 z 12. 4. 2022, srov. zejména jeho body 18 až 20, a odkázat lze také na argumentaci obsaženou v bodu 38 rozsudku NSS č. j. 2 Azs 135/2021-37 z 31. 12. 2021). V odvolacím řízení však již musí cizinec uvést konkrétní skutečnosti, v nichž tvrzený zásah spatřuje, a navrhnout k jeho prokázání důkazy, neboť břemeno tvrzení a důkazní nese právě on. Právě uvedené ovšem neznamená, že cizincova pozdější tvrzení nelze hodnotit v kontextu jeho podání učiněných v prvostupňovém řízení.
35. Žalobkyně se o svém druhovi zmínila poprvé v odvolání z 18. 5. 2020, a to pouze v té souvislosti, že s ním žije již víc než rok ve společné domácnosti, společně také hradí náklady na bydlení a jeho příjmy by měly být zohledněny ve výpočtu jejího průměrného příjmu. Naproti tomu žalobkyně neuvedla, že by prvostupňové rozhodnutí představovalo z tohoto důvodu významný zásah do jejího soukromého a rodinného života a takový zásah

podrobněji nepopsala (jako to učinila ohledně své sestřenice). Jeho existenci by sice bylo možné u druhu a družky žijících ve společné domácnosti do jisté míry předpokládat, avšak absence takových tvrzení může vypovídat o intenzitě takového zásahu. Pro úplnost zde soud podotýká, že k zasnoubení žalobkyně s jejím druhem došlo až po podání odvolání (v červnu 2020) a k sňatku a narození společného dítěte až po podání žaloby, proto k nim žalovaná z povahy věci nemohla přihlédnout. Žalobkynina odvolací tvrzení byla mimořádně stručná a obecná (šlo v podstatě o jednu větu shora předestřené obsahu v mnohastránkovém podání), a na jejich podporu nepředložila a nenavrhla žádné důkazy, jako to učinila později v žalobě, ačkoli k tomu měla přinejmenším v odvolacím řízení příležitost (proto v něm ani nebylo třeba nařizovat ústní jednání). Řada žalobkyniných kroků v prvostupňovém řízení naopak věrohodnost jejího odvolacího tvrzení zpochybňovala. Konkrétně šlo o nájemní smlouvu, v níž se žalobkyně zavázala platit pronajímateli nájemné, poskytnutí nepravdivých údajů o skutečných nákladech na bydlení a neuvedení jejího druhu a jeho příjmů v žádosti, a to z důvodů již shora vyložených. Na okraj soud doplňuje, že žalobkyně byla již při podání odvolání zastoupena svým nynějším zástupcem z řad advokátů, tedy právním profesionálem.

36. Za této situace a s ohledem na citovanou judikaturu soud naznal, že obстоjí závěr žalované, podle nějž žalobkyně ve správním řízení neprokázala, že Ing. R. K. je jejím druhem (strana 6 napadeného rozhodnutí). Posouzení dopadů napadeného rozhodnutí obsažené na jeho straně 8 soud proto považoval za dostatečné a správné.
37. Soudní řízení správní přitom není pokračováním správního řízení a správní soudy nemohou – s určitými výjimkami, zejména v oblasti správního trestání – napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a návrhů důkazů dostatečně aktivní a uplatnil je až v žalobě (rozsudek NSS č. j. 10 Afs 352/2019-26 ze 4. 8. 2021 a judikatura citovaná v jeho bodě 26). Důkazy, jimiž žalobkyně chtěla v řízení před soudem prokázat svůj partnerský vztah s R. K., tak soud neprovedl.
38. Pokud jde o žalobkyninu sestřenicí E. V. D., žijící v ČR od roku 2015 se svým druhem, odůvodnění v napadeném rozhodnutí je dosti stručné, ale odpovídá stručnosti žalobkyniných odvolací tvrzení. Ohledně svého vztahu se sestřenicí uvedla totiž pouze to, že do ČR přijela hlavně za ní a udržuje s ní stálý kontakt. Žalovaná v této souvislosti upozornila na to, že žalobkynina sestřenice žije na území ČR se svým druhem a na základě pobytového oprávnění nezávislého na žalobkyni, a proto její vztah se žalobkyní nepředstavuje důvod pro odhlédnutí od zamítnutí žádosti (strana 8 napadeného rozhodnutí).
39. Soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Vztah dvou sestřenic, které žijí na území ČR odděleně a na základě samostatných pobytových oprávnění (podle jejich tvrzení také s odlišnými druhy), zpravidla nebude natolik pevný, aby mohlo neprodloužení pobytového oprávnění představovat nepřiměřený zásah do cizinceho rodinného života. Žalobkyně neuvedla žádné okolnosti, které by nasvědčovaly opaku, a nevyplývají ani obecných charakteristik obou žen uvedených ve spisu (produktivní věk 28 a 32 let, doba pobytu na území ČR 5 a 6 let).
40. Nakonec soud neshledal důvodný ani žalobní bod spočívající v tom, že napadené rozhodnutí neobsahovalo poučení o možnosti podat proti němu správní žalobu. Náležitosti rozhodnutí správního orgánu upravuje § 68 správního řádu. Podle odstavce 5

tohoto ustanovení „v poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává“. V poučení musí být dále uvedena skutečnost, že odvolání nemá odkladný účinek, je-li tomu tak (odstavec 6). Správní řád ukládá v § 4 odst. 2 správnímu orgánu rovněž obecnou poučovací povinnost, podle níž je povinen dotčené osobě poskytnout v souvislosti se svým úkonem přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné, správní soudy však dospěly k ustálenému závěru – jenž ostatně *a contrario* vyplývá rovněž z ustanovení § 68 odst. 5 a 6 správního řádu –, že ze správního řádu nevyplývá povinnost poučit účastníka řízení o tom, že má po vyčerpání řádných opravných prostředků možnost podat proti rozhodnutí žalobu ve správním soudnictví (srov. na příklad rozsudek NSS č. j. 1 As 142/2011-31 z 29. 2. 2012). Opak nevyplývá ani z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky nebo čl. 36 Listiny základních práv a svobod, jichž se žalobkyně dovolává.

IV. Závěr a náklady řízení.

41. Žalobkyně v řízení o žádosti o prodloužení pobytového oprávnění ani přes výzvu k odstranění vad a poučení poskytnuté ministerstvem neprokázala, že by její úhrnný měsíční příjem dosahoval zákonem požadované výše. K tvrzením a důkazům obsaženým v odvolání žalovaná nemohla s ohledem na zásadu koncentrace řízení přihlídnout, neboť žalobkyni nic nebránilo uplatnit je již v řízení v prvním stupni. Zároveň žalobkyně ve správním řízení neuvedla takové skutečnosti, v jejichž světle by bylo možno považovat dopady rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života za nepřiměřené. Jelikož soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
42. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.
43. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu svých nákladů, neboť jí soud neuložil splnění žádné povinnosti a neshledal ani existenci žádných důvodů hodných zvláštního zřetele, jež by ospravedlnily jiný postup (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. května 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu