ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **X.**, zastoupena JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem se sídlem Palackého 151/10, Prostějov, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 21. 1. 2020, č. j. 65 A 20/2019 - 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Ing. Ondřeje Lichnovského, advokáta, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 2. 2015 Ministerstvo vnitra ČR, odbor azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně“) zamítlo žádost žalobkyně ze dne 10. 3. 2014 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání z důvodu nedoložení dokladu prokazujícího úhrnný měsíční příjem ve smyslu § 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 též „zákon o pobytu cizinců“). Dle správního orgánu I. stupně nelze za tento doklad považovat žalobkyní předložené přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2013, jelikož z něj není patrný výsledek vyměřovacího řízení. Nelze tak stanovit přesně výši tzv. čistého měsíčního příjmu žalobkyně. Správní orgán I. stupně rovněž neshledal, že by jeho rozhodnutí bylo

nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života žalobkyně, neboť na území České republiky nemá žádné příbuzné s povoleným pobytem a za dobu jejího pobytu ani nemohlo dojít ke zpřetrhání vazeb k zemi původu.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, k němuž přiložila platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2013 (v něm uvedené údaje se neodchylovaly od údajů tvrzených v daňovém přiznání, pozn. soudu). Přípisem ze dne 31. 1. 2018 žalovaná vyzvala žalobkyni k aktuálnímu vyjádření se k předmětu řízení s ohledem na délku vedeného odvolacího řízení a přípisem ze dne 18. 4. 2018 ji vyzvala k doložení platebního výměru na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2017. Žalobkyně předložila své vyjádření a navrhla provést důkaz svým výslechem a platebním výměrem za rozhodné období, který si žalovaná vyžádá od finančního úřadu. Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2019, č. j. MV-54968-13/SO-2015, žalovaná odvolání žalobkyně zamítla. Ztotožnila se s posouzením správního orgánu I. stupně, že daňové přiznání není způsobilým dokladem k prokázání úhrnného měsíčního příjmu a k dodatečně předloženému platebnímu výměru nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace řízení.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“), který v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Poukázal na to, že spornou otázkou, tj. zda daňové přiznání může být dokladem ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č. j. 5 Azs 154/2018 - 29. S ohledem na závěry tohoto rozsudku správní orgány postupovaly formalisticky a nesprávně, pokud *a priori* diskvalifikovaly předložené daňové přiznání jako možný doklad k prokázání úhrnného měsíčního příjmu. Daňové přiznání musí být s ohledem na § 71 odst. 1 zákona považováno za primární způsob prokázání příjmů ze samostatné výdělečné činnosti. V případě pochybností o údajích tvrzených v daňovém přiznání může správní orgán vyzvat žadatele k doložení platebního výměru. Tyto pochybnosti však musí řádně konkretizovat ve své výzvě. Nestačí toliko stanovisko správního orgánu, že daňové přiznání obecně nepovažuje za dostatečný doklad o zajištění prostředků. Krajský soud vyjádřil nepochopení nad postupem žalované, která žalobkyni v odvolacím řízení vyzvala k předložení platebního výměru za rok 2017, ačkoliv na druhou stranu nepřihlédla k platebnímu výměru za rok 2013 předloženému k odvolání s odkazem na zásadu koncentrace. Na platební výměr za rok 2013 je třeba nahlížet jako na důkaz, který pouze opakovaně prokazuje totéž, co již žalobkyně prokázala daňovým přiznáním. Krajský soud neaproboval ani argumentaci žalované, s níž odmítla vyžádat platební výměr za rok 2017, neboť odkazovala na neplatnou právní úpravu. Důvodnou shledal i žalobní námitku vytýkající žalované nedostatečné zabývání se otázkou možného porušení práva na soukromý a rodinný život. Přestože se žalobkyně na výzvu žalované ke svým poměrům vyjádřila a navrhla svůj výslech, je posouzení ze strany žalované s přihlédnutím k délce trvání správního řízení nepřijatelně povrchní a obecné.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Zopakovala své stanovisko, že žalobkyní předložené daňové přiznání nijak neprokazuje výši jejího měsíčního příjmu, neboť z něj není jasný výsledek vyměřovacího řízení. Daňové přiznání dosvědčuje pouze to, že bylo podáno příslušnému finančnímu úřadu, nikoliv správnost jeho obsahu. Z tohoto důvodu je třeba doložit platební výměr vystavený správcem daně, což žalobkyně neučinila. K platebnímu výměru předloženému v odvolacím řízení stěžovatelka nemohla s ohledem na zásadu koncentrace řízení přihlížet. Odkaz na závěry vyslovené v rozsudku č. j. 5 Azs 154/2018 - 29 považuje stěžovatelka za nepřípadný. Dle jejího názoru se nyní posuzovaná věc liší v tom, že správní orgány žalobkyni opakovaně vyzývaly k předložení platebního výměru, což však ona odmítla učinit. Krajskému soudu dále vytkla, že svým hodnocením postupu stěžovatelky dle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), přezkoumal napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů. Ve vztahu k otázce přiměřenosti rozhodnutí odkázala na judikaturu, podle níž nelze po správních orgánech požadovat, aby z vlastní iniciativy vyhledávaly a opatřovaly důkazy ve prospěch cizince. Bylo na žalobkyni, aby takové skutečnosti sama tvrdila. Správní orgán. I. stupně se s touto otázkou vypořádal dostatečně, jednoznačně zde převážil zájem na dodržování právních předpisů nad soukromým zájmem žalobkyně na pobytu na území České republiky. Na místě není ani aplikace čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. S ohledem na uvedené navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že řízení o její žádosti trvalo déle než 5 let, což považuje za neetické a protizákonné. Splnění podmínek dle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců přitom prokázala svým daňovým přiznáním. K tomu odkázala na rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 a stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 10. 11. 2011. Správní orgány řádně nezdůvodnily svůj požadavek na předložení platebního výměru. Jestliže je daňové přiznání způsobilým dokladem pro povolení k trvalému pobytu, tím spíše postačí pro povolení dlouhodobého pobytu. To stvrzuje rozsudek č. j. 5 Azs 154/2018 - 29, který řešil stejnou situaci. Argument, že daňové přiznání dokládá pouze to, že bylo podáno příslušnému finančnímu úřadu, neobstojí s ohledem na konkludentní stanovení daně. V souladu s tímto postupem dokazuje skutečnou výši příjmů žalobkyně již daňové přiznání. Žalobkyně rovněž reagovala na výzvy správních orgánů. Přestože je řízení ovládáno zásadou dispoziční, je povinností správního orgánu zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dle žalobkyně se krajský soud nedopustil vytýkaného porušení dispoziční zásady. Zabýval se toliko skutečnostmi, které byly v žalobě obsaženy. Hodnocení přiměřenosti rozhodnutí stěžovatelky nemůže obstát, neboť tato vůbec nepřihlédla k vyjádření žalobkyně k jejím osobním a rodinným poměrům, ačkoliv ji k jeho poskytnutí sama vyzvala. Proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vytýkanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Pokud by byl rozsudek krajského soudu skutečně nepřezkoumatelný, musel by k této vadě Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.). Za důvod nepřezkoumatelnosti stěžovatelka označila tzv. jinou vadu řízení spočívající v tom, že krajský soud nepřípustně vyhledával sám chyby správních orgánů, aniž by tyto byly namítány v žalobě. Konkrétně měl krajský soud nad rámec žalobních bodů posuzovat aplikaci zásady koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu ze strany stěžovatelky.

[9] V žalobě uplatněné námitky směřovaly především proti závěru, že daňové přiznání není způsobilým dokladem o výši úhrnného měsíčního příjmu ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně tedy učinila předmětem sporu otázku prokázání výše úhrnného měsíčního příjmu. A právě touto otázkou se krajský soud zabýval v bodech 19 až 27 rozsudku. S odkazem na rozsudek č. j. 5 Azs 154/2018 - 29 vysvětlil, proč nepovažuje za správný názor stěžovatelky, že daňové přiznání obecně nelze považovat za dostatečný doklad o zajištění prostředků. V této souvislosti dále konstatoval, že správní orgán sice může po žadateli požadovat rovněž předložení platebního výměru, avšak pouze má-li konkrétní pochybnosti o obsahu předloženého daňového přiznání. Krajský soud tak provedl ucelenou úvahu ohledně správného postupu správních orgánů při prokazování výše úhrnného měsíčního příjmu osoby samostatně výdělečně činné, a to plně v návaznosti na námitku uplatněnou v žalobě. Na podporu svých závěrů o podobě tohoto správného postupu při prokazování označené sporné skutečnosti pak připojil úvahu o nelogičnosti postupu stěžovatelky, která platební výměr za rok 2013 předložený s odvoláním odmítla (přestože potvrzoval skutečnost, která již byla dle krajského soudu prokázána), avšak současně požadovala doložit platební výměr za rok 2017. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že žalobkyně v žalobě skutečně výslovně nerozporovala její postup podle § 82 odst. 4 správního řádu. Krajský soud však touto úvahou pouze dále demonstroval nesprávnost stanoviska stěžovatelky, na němž je založeno její rozhodnutí. Nijak tedy nevybočil z rámce sporu tak, jak jej vymezila žalobkyně ve své žalobě, tj. zda postačí k prokázání výše úhrnného měsíčního příjmu daňové přiznání nebo je třeba předložit i platební výměr vydaný správcem daně.

[10] Nadto stěžovatelka přehlíží dovětek v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a sice že rozsudek je možné prohlásit za nepřezkoumatelný pro jinou vadu řízení před soudem, *mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. Úvaha krajského soudu o nelogičnosti postupu stěžovatelky při aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu však zřetelně neměla žádný vliv na jeho závěr o nezákonnosti správního rozhodnutí z důvodu kategorického vyloučení daňového přiznání jako způsobilého důkazního prostředku. Tento závěr by obstál i zcela samostatně, bez uvedené úvahy, a postačoval by krajskému soudu ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky.

[11] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro jinou vadu řízení tak není důvodná.

[12] Z hlediska věcného posouzení stěžovatelka krajskému soudu vytýká v zásadě pouze to, že při svém posouzení vycházel z nepřiléhavého rozsudku Nejvyššího správního soudu. Tomuto názoru však nelze přisvědčit. V rozsudku č. j. 5 Azs 154/2018 - 29 se zdejší soud zabýval touto situací: ministerstvo vnitra vyzvalo žalobkyni k doložení prostředků k pobytu ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž žalobkyně ve správním řízení (v rámci seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí) doložila pouze přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2016. K tomu ministerstvo uvedlo, že k přiznání k dani z příjmů fyzických osob nelze přihlédnout, jelikož z něj není patrný výsledek vyměřovacího řízení, jež je od 1. 1. 2011 sdělován správcem daně formou platebního výměru. Nejen skutkové okolnosti, ale i argumentace správních orgánů, jsou tedy téměř totožné jako v nyní posuzované věci. Okolnost, že v právě posuzované věci byla žalobkyně vyzvána přímo k předložení platebního výměru, nečiní závěry vyslovené v rozsudku č. j. 5 Azs 154/2018 - 29 pro tuto věc nepřípadnými, neboť uvedený rozsudek se vyjádřil právě i k tomu, za jakých podmínek lze po žadateli požadovat vedle předložení daňového přiznání rovněž platební výměr vystavený správcem daně.

[13] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 Azs 154/2018 - 29 uvedl: „*Zákon o pobytu cizinců v citovaném ustanovení* [§ 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců] *neudává taxativní výčet jedině možných dokladů, které lze k prokázání úhrnného měsíčního příjmu použít. Proto nemůže obstát poučení obsažené ve výzvě k odstranění vad ze dne 10. 10. 2016, ve kterém správní orgán I. stupně žalobkyni sdělil, že dokladem o příjmu není přiznání k dani z příjmů fyzických osob za uplynulé zdaňovací období. (...) Nejvyšší správní soud se shodně jako krajský soud domnívá, že s odkazem na § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je obecně přijatelné, aby úhrnný měsíční příjem byl prokazován např. i přiznáním k dani z příjmů fyzických osob. Pokud měl správní orgán o daňovém přiznání žalobkyně jakékoliv pochybnosti, mohl žalobkyni podle § 64 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 45 odst. 2 správního řádu vyzvat k doložení platebního výměru a řízení přerušit až do doby, kdy jej bude žalobkyně moci získat v řádném vyměřovacím řízení. Nelze ale akceptovat, aby správní orgán odmítl předkládané daňové přiznání bez řádného odůvodnění a v důsledku toho také zamítl žádost žalobkyně, která dle Nejvyššího správního soudu formálně splňovala veškeré zákonem požadované náležitosti. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud dospěl zcela ke správnému závěru, že dle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců daňové přiznání je primárním způsobem prokázání příjmu ze samostatné výdělečné činnosti, pokud jde o doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu. Je pravdou, že zatímco u pobytu trvalého je předložení daňového přiznání přímo specifikováno v uvedeném ustanovení, u dlouhodobého pobytu to zákon nestanoví. Nicméně nelze shledat žádný logický důvod pro diskvalifikaci určitého předkládaného dokladu (daňového přiznání), za situace, kdy je sledován stejný cíl: cizinec musí prokázat, že disponuje dostatečnými příjmy, že je schopen hradit náklady pobytu na území České republiky ze svých dosahovaných příjmů a případných dalších, společně posuzovaných osob. 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, postupovaly správní orgány formalisticky a nesprávně. Nelze učinit závěr, že žalobkyně neprokázala výši svých příjmů jen z toho důvodu, že tak činila předložením daňového přiznání (které správní orgán a*

priori vyloučil), a nikoli požadovaného platebního výměru. (...) Zcela jistě správní orgán může mít pochybnosti o tom, zda se jedná o shodné daňové přiznání, které bylo rovněž předloženo příslušnému finančnímu úřadu, nebo se může z různých dalších okolností jevit údaj tam uvedený zcela iluzorní, vymyšlený, pochybný apod.; tyto pochybnosti však musí správní orgán vyslovit a odůvodnit. Přiznání pobytového oprávnění je vázáno nikoli na předložení jediného konkrétního dokladu, ale na faktickém prokázání dostatečnosti příjmů žadatele k zajištění pobytu na území České republiky. K prokázání této skutečnosti lze použít různých dokladů“ (důraz přidán).

[14] Krajský soud tedy nijak nepochybil, pokud při posouzení věci vycházel z výše citovaného rozsudku, neboť tento se sporné otázce velmi podrobně věnoval a nepřisvědčil stanovisku stěžovatelky, podle něhož dokladem o příjmu není přiznání k dani z příjmů fyzických osob za uplynulé zdaňovací období, neboť z něj není patrný výsledek vyměřovacího řízení. Kasační soud přitom neshledal žádného důvodu se v této věci od citovaného právního názoru odchýlit. Ostatně stěžovatelka ani nenabízí žádnou konkurenční argumentaci, která by citované závěry Nejvyššího správního soudu zpochybňovala. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s krajským soudem, že závěr o neprokázání výše příjmů žalobkyně nelze učinit jen na základě toho, že tato tak činila předložením daňového přiznání, a nikoli požadovaného platebního výměru.

[15] Co se týče námitek týkajících se posouzení přiměřeností dopadů rozhodnutí stěžovatelky do soukromého a rodinného života žalobkyně, míjí se argumentace stěžovatelky s rozhodovacími důvody krajského soudu. Ten jí nevytkl nezákonnost samotného posouzení přiměřenosti, ale to, že při tomto posouzení nijak nezohlednila vyjádření žalobkyně, ačkoliv si je v odvolacím řízení sama vyžádala. Namísto posouzení konkrétních tvrzených skutečností se stěžovatelka omezila na povrchní a obecná konstatování. V kasační stížnosti pak stěžovatelka znovu opakuje své (obecné) závěry o přiměřenosti rozhodnutí, aniž by jakkoliv reflektovala názor krajského soudu o absenci posouzení konkrétních okolností tvrzených žalobkyní a s tímto jakkoliv polemizovala. Rozsudek krajského soudu lze však přezkoumat pouze optikou věcně projednatelných kasačních námitek. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60). Za účinně uplatněnou kasační námitku přitom nelze považovat pouhou reprodukci závěrů uvedených ve správním rozhodnutí.

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[17] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná,

proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky. Protože advokát doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu