



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **T. L. N.**, 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 Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2018, č. j. 10 A 38/2016 - 43,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Průběh dosavadního řízení**

[1] Kasační stížností se žalovaná domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 4. 2. 2016, č. j. MV-105829-5/SO-2015, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 29. 4. 2015, č. j. OAM-3728-19/DP-2015, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení. Zmiňovaným rozhodnutím ze dne 4. 2. 2016, č. j. MV-105829-5/SO-2015, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila uvedené rozhodnutí ze dne 29. 4. 2015, č. j. OAM-3728-19/DP-2015, jímž správní orgán prvního stupně zamítl dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) za použití § 46 odst. 7 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, neboť žalobkyně nesplnila podmínku dosažení výše příjmu stanovenou v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně podala dne 4. 2. 2015 uvedenou žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. K této žádosti předložila mj. doklad o zajištění ubytování, platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku

2013 a doklad o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za roky 2014 a 2015. Po posouzení předložených dokladů správní orgán žalobkyni vyzval dne 9. 3. 2015 k odstranění vad žádosti, konkrétně k tomu, aby žalobkyně předložila jiné doklady prokazující další příjmy, neboť výše doložených prostředků v případě žalobkyně a společně posuzovaných osob (druh a dcera žalobkyně) neodpovídá výši požadované § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a dále potvrzení správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále. Dne 19. 3. 2015 žalobkyně doložila nad rámec již předložených dokladů potvrzení správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá ke dni 22. 1. 2015 evidován splatný závazek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále a potvrzení správce daně o neexistenci daňových nedoplatků ze dne 26. 1. 2015.

[3] Následně vydal správní orgán I. stupně výše zmiňované rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Správní orgán dospěl k závěru, že úhrnný měsíční příjem žalobkyně a společně posuzovaných osob pobývajících na území ČR neodpovídá požadavkům § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť minimální částka, jejíž zajištění byla žalobkyně povinna prokázat - při zohlednění částky normativních nákladů na bydlení ve výši 14 903 Kč vzhledem k tomu, že žalobkyně neprokázala skutečné náklady na bydlení - činí 22 613 Kč, ale její skutečný úhrnný měsíční příjem je 15 279 Kč.

[4] Správní orgán se dále zabýval otázkou, zda by rozhodnutí o zamítnutí žádosti pro nesplnění uvedené zákonné podmínky nebylo nepřiměřené z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgán I. stupně v této souvislosti uvedl, že rodinný život žalobkyně je značně nepřehledný. Žalobkyně je svobodná, má dvě nezletilé děti. Z cizineckého informačního systému správní orgán dovodil, že s žalobkyní bydlí pouze nezletilá dcera N. H. L. Ch., nar. X. Druhá nezletilá dcera N. D. N. Q., nar. X, neměla na území ČR v té době platné oprávnění k pobytu a ani nepodala žádost o jakékoliv pobytové oprávnění. Každá z dcer má jiného otce, za společně posuzovanou osobu však správní orgán považoval pana P. H. C., druhu žalobkyně, neboť se zdržoval na stejné adrese jako žalobkyně. S ohledem na uvedené rodinné poměry nelze podle správního orgánu jednoznačně určit míru dopadu rozhodnutí do života žalobkyně. Nepřiměřenou se jevila skutečnost, že na území ČR pobývá jedno z nezletilých dětí žalobkyně, ovšem druhé se na území ČR již zdržovat nemělo. Správní orgán tedy „jistou míru nepřiměřenosti svého rozhodnutí“ shledal, avšak zároveň zdůraznil, že bezprostředním důvodem pro zamítnutí žádosti bylo nedoložení minimálního příjmu žalobkyně a společně posuzovaných osob.

[5] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, k němuž přiložila platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2014 a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014. Dne 29. 6. 2015 dále žalobkyně předložila smlouvu ze dne 1. 6. 2015 o podnájmu bytu na adrese J. 1444/13, P. 7, kterou dokládala výši skutečných nákladů na bydlení (měsíční nájemné ve výši 4500 Kč, vč. poplatků a nákladů za služby).

[6] Žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí akceptovala jakožto nově předložený důkaz platební výměr na daň z příjmů fyzických osob žalobkyně za zdaňovací období roku 2014 vzhledem k tomu, že byl vydán až po vydání odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, avšak odmítla s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu vzít v úvahu zmiňovanou smlouvu o podnájmu a z ní vyplývající náklady na bydlení žalobkyně, neboť žalobkyně neuvedla žádný relevantní důvod, proč výši skutečných nákladů na bydlení neprokázala již v řízení před správním orgánem I. stupně. Po přepočtu vycházejícího ze zmiňovaného platebního výměru za zdaňovací období roku 2014 dospěla žalovaná k závěru, že úhrnný měsíční příjem žalobkyně a společně posuzovaných osob činí 17 706 Kč, tedy ani v tomto případě nedosahuje zákonem požadované minimální výše.

pokračování

[7] Žalovaná potvrdila rovněž závěry správního orgánu I. stupně ohledně přiměřenosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně, když uvedla, že dopad rozhodnutí byl posuzován ve vztahu k důvodům zamítnutí žádosti. V zájmu České republiky je především, aby se na jejím území zdržovali cizinci, kteří disponují dostatečnou výší finančních prostředků, a nestali se tak zátěží sociálního systému. Tento důvod je podle žalované ve vztahu k dopadům do rodinného života žalobkyně dostatečně přiměřený. Žalovaná poukázala rovněž na to, že na území České republiky nemá povolen pobyt jedna z dcer žalobkyně, a tudíž pobývá v zemi původu žalobkyně, a že druhá dcera žalobkyně pobývá na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití se svým otcem, panem P. H. C.

[8] Ve výše uvedeném zrušujícím rozsudku Městský soud v Praze nepřisvědčil mj. žalobní námitce, podle níž nezohlednění důkazu o skutečných nákladech žalobkyně na bydlení, který žalobkyně předložila v odvolacím řízení, je přepjatým formalismem ze strany žalované. Městský soud konstatoval, že smlouva o podnájmu je sice datována dnem 1. 6. 2015, tedy až po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, avšak žalobkyně nevysvětlila, proč v průběhu řízení v prvním stupni žádný doklad potvrzující skutečně vynakládané náklady na bydlení nepředložila, ačkoli byla ubytována na stejné adrese. Žalobkyně přitom byla podle městského soudu ve výzvě správního orgánu I. stupně ze dne 9. 3. 2015 poučena o tom, že může za účelem výpočtu příjmu podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců doložit své skutečné náklady na bydlení, jakož i o tom, co lze za tyto náklady považovat. Břemeno tvrzení i břemeno důkazní spočívalo v tomto ohledu na žalobkyni, nikoli na správním orgánu; při jeho neunesení pak správní orgán I. stupně správně použil pro výpočet příjmů žalobkyně normativní částku nákladů na bydlení. Postup správních orgánů nelze podle městského soudu hodnotit jako přepjatě formalistický, žalobkyně neuvedla žádnou skutečnost, která by prolomení zásady koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu odůvodňovala. Městský soud dále podotkl, že žalobkyně byla v průběhu celého správního řízení zastoupena advokátem s praxí v oblasti cizineckého práva.

[9] V otázce přiměřenosti z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně však shledal městský soud obě správní rozhodnutí nepřezkoumatelnými s tím, že vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Městský soud zdůraznil, že v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení dlouhodobého pobytu je správní orgán povinen posoudit, zda důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené jeho důvodu (§ 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Při posuzování přiměřenosti správní orgán přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[10] Městský soud dospěl k závěru, že v daném ohledu nebyl skutkový stav správními orgány dostatečně zjištěn. Správní orgán I. stupně vyšel toliko z údajů obsažených v cizineckém informačním systému a rodinné či soukromé vazby žalobkyně k území ČR fakticky vůbec nezjišťoval. Nedostatečné zjištění skutkového stavu je zřejmé již z konstatování, že „*rodinný život žalobkyně je nepřehledný*“, že jedno z dětí žalobkyně „*by se již na území zdržovat nemělo*“, že „*nelze jednoznačně určit míru dopadu rozhodnutí do života žadatelky*“, jakož i z fakticky protichůdného závěru správního orgánu, že „*jistou míru nepřiměřenosti svého rozhodnutí sbledává*“, tu však má vyvažovat skutečnost, že žalobkyně nedoložila dostatečný příjem. Naposled uvedený závěr je podle městského soudu zcela nelogický – rozhodnutí nemůže být z hlediska posouzení přiměřenosti jeho dopadů do jisté míry nepřiměřené a zároveň přiměřené. Navíc pokud by byla shledaná nepřiměřenost bez dalšího vyvažována důvodem, pro který došlo k zamítnutí žádosti žalobkyně, zákonná povinnost správního orgánu posoudit případnou nepřiměřenost zamítavého rozhodnutí by v těchto případech nedávala smysl.

[11] Podle městského soudu ze správního spisu vůbec nevyplývá, že by správní orgány za účelem posouzení přiměřenosti dopadů zamítavého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně prováděly jakékoliv šetření (nabízela se minimálně výpověď žalobkyně, která by mohla své rodinné poměry blíže osvětlit). Z kritérií, k nimž je správní orgán při posouzení přiměřenosti rozhodnutí povinen přihlídnout, jedná-li se v konkrétním případě o kritéria relevantní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 – 34, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na [www.nsud.cz](http://www.nsud.cz)), nebyla např. vůbec zohledněna délka pobytu žalobkyně na území, ani existence dalších rodinných vazeb žalobkyně k osobám žijícím na území ČR (matka a bratr), natož aby se správní orgán jakkoli zabýval povahou a pevností těchto vazeb. Toto kritérium přitom nebylo dostatečně zohledněno ani v rámci tzv. nukleární rodiny (tj. zde společně posuzovaných osob). Správní orgán I. stupně se rovněž vůbec nezabýval kritériem existence a povahy vazeb žalobkyně ke státu jejího původu.

[12] Městský soud zdůraznil, že pokud správní orgány vůbec nezjišťovaly, jaké má žalobkyně na území České republiky rodinné vazby, porušily tím povinnost zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Městský soud přisvědčil žalobkyni, že za situace, kdy je správní orgán povinen ve vztahu ke konkrétnímu typu rozhodnutí ze zákona zkoumat přiměřenost jeho dopadů do rodinného a soukromého života cizince, je též povinen v intencích zákonem vymezených kritérií ve vzájemné součinnosti s žadatelem zjišťovat skutečnosti významné pro rozhodnutí; přitom není odkázán toliko na tvrzení žadatele, byť tato tvrzení jsou zpravidla určujícím vodítkem pro další postup správního orgánu. Městský soud konstatoval, že i správní orgán I. stupně primárně vycházel z údajů obsažených v cizineckém informačním systému, avšak jinak zůstal zcela pasivní a bezdůvodně se spokojil se „zjištěním“, že rodinná situace žalobkyně je nepřehledná. Cílem posouzení přiměřenosti dopadů negativního správního rozhodnutí přitom není podrobně zmapovat soukromé a rodinné poměry žalobkyně, nýbrž vyloučit, že přijetím negativního rozhodnutí v konkrétním případě zároveň dojde k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[13] Městský soud shrnul, že aproboval závěr žalované, podle něhož žalobkyně nedoložila úhrnný měsíční příjem v dostatečné výši ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Tím by byl naplněn důvod pro zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení dlouhodobého pobytu, pokud by ovšem správní orgány dostaly své povinnosti posoudit na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu v intencích zákonem stanovených kritérií dopady takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, a to s negativním závěrem. K tomu však nedošlo, neboť negativní závěr byl přijat, aniž by správní orgány provedly alespoň základní úkony za účelem zjištění relevantních informací o rodinném a soukromém životě žalobkyně.

## II.

### **Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně**

[14] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná („stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž odkazuje na kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[15] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem městského soudu ohledně nedostatečně zjištěného stavu věci ve vztahu k posouzení přiměřenosti dopadu zamítavého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Poukazuje na to, že se v tomto případě jedná o řízení o žádosti, které je ovládáno zásadou dispoziční. Její podstatou je svěřeni iniciativy účastníkům řízení, kteří mají povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a tyto doložit relevantními důkazy, pokud chtějí být v řízení úspěšní. Na žalobkyni proto bylo, aby správnímu orgánu I. stupně, potažmo stěžovatelce poskytla veškeré informace potřebné k posouzení předmětné žádosti o prodloužení doby

pokračování

platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, včetně posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Obdobný názor je podle stěžovatelky uveden i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 – 38.

[16] V průběhu řízení však žalobkyně podle stěžovatelky žádné konkrétní skutečnosti ve vztahu k přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života netvrdila. Správní orgán I. stupně i stěžovatelka proto vycházely z údajů vyplývajících ze spisového materiálu a z cizineckého informačního systému. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 – 27. Z napadeného rozsudku městského soudu přitom vyplývá, že žalobkyně v rámci soudního řízení poukázala pouze na existenci vazeb, z nichž fakticky správní orgán I. stupně i stěžovatelka vycházely (i když se správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí vyjádřil k jejich existenci poněkud neobratně), a neuvedla jakékoliv skutečnosti mající vliv na přiměřenost napadeného rozhodnutí. Ve vztahu k dalším rodinným vazbám žalobkyně k osobám žijícím na území České republiky (matka a bratr) pak stěžovatelka uvádí, že jejich existence byla zohledněna již v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž matka ani bratr žalobkyně nebyly společně posuzovanými osobami, žalobkyně byla posuzována společně se svou nezletilou dcerou a druhem.

[17] Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců nelze podle stěžovatelky vykládat tak, že by bylo vždy a za všech okolností povinností správního orgánu zabývat se všemi v citovaném ustanovení uvedenými skutečnostmi. Jedná se o demonstrativní výčet okolností, které má správní orgán zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016 - 47). Právo vyplývající z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod není absolutní a je zde prostor pro vyvažování protichůdných zájmů cizince a státu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 118/2012 - 45, nebo ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 5/2013 - 43). Takovým zájmem podle stěžovatelky bezpochyby je, aby na území státu pobývali cizinci, kteří mají ke svému pobytu dostatek finančních prostředků, a nestanou se tudíž nedůvodnou zátěží sociálního systému České republiky. Jestliže příjmy rodiny žalobkyně nedosahují zákonem požadované výše, existuje riziko, že náklady související s pobytem rodiny žalobkyně na území ČR ponese stát.

[18] Na základě této argumentace stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil.

[19] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti s názorem městského soudu plně ztotožnila. Podle jejího názoru stěžovatelka nevnímá rozsudek koncepčně ani jako celek. Městský soud přitom kromě závěru o nedostatečném zjištění skutkového stavu pro posouzení přiměřenosti dopadů do života žalobkyně dále poukázal na to, že nedošlo k jeho dostatečnému, resp. správnému posouzení. A právě tento druhý aspekt, který stěžovatelka podle žalobkyně naprosto pomíjí, je dle názoru žalobkyně ještě zásadnější. Správní orgány dovodily, že jistou míru nepřiměřenosti lze shledat, avšak tato je přiměřená, neboť žalobkyně nedoložila dostatečnou výši příjmů. Žalobkyně se naprosto ztotožňuje s názorem městského soudu, že takové posouzení nemůže obstát. Zákonodárce totiž explicitně ukládá posoudit přiměřenost rozhodnutí i v případě, že bude naplněna některá ze skutkových podstat pro zamítnutí žádosti. Nemůže tedy obstát argumentace, že právě toto nesplnění podmínky odůvodňuje přiměřenost rozhodnutí. Tímto argumentem nelze konsekventně ani omlouvat rozpor s čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[20] Žalobkyně má za to, že okolnosti obsažené ve spisovém materiálu stěžovatelka řádně nezhodnotila v rámci posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do života žalobkyně a její rodiny. Správní orgány se odmítly zabývat možným dopadem s ohledem na matku a bratra

žalobkyně s absurdním tvrzením, že nejde o společně posuzované osoby. Takový závěr nemá oporu ani v zákoně, ani ustálené judikatuře a je nutné jej rezolutně odmítnout. Především však podle žalobkyně pouhé tvrzení přítomnosti dcery a druhu na území ČR nemůže obstát jako posouzení přiměřenosti. Správní orgány mají povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí nejen ve vztahu k žadatelům, ale také k těm rodinným příslušníkům, kteří na základě svého pobytového oprávnění mohou dále pobývat na území ČR a byli by tak odloučeni od žadatele (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016 – 33). Tato povinnost je o to důležitější, že v případě žalobkyně je možnou obětí dopadu rozhodnutí nezletilé dítě. Ochrana dítěte je pak zakotvena i na ústavní úrovni (čl. 32 Listiny základních práv a svobod), v mezinárodních závazcích (čl. 3 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte) i v unijním právu (čl. 5 odst. 5 směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny).

[21] Žalobkyně dále poukázala na nepřiléhavost stěžovatelkou citované judikatury. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 – 38, se týká zamítnutí žádosti o trvalý pobyt z důvodu neprokázání nepřetržitosti pobytu. Citovaná pasáž pak směřuje k nedostatku tvrzení a důkazů v otázce přítomnosti žadatele na území ČR – tedy ke splnění zákonných podmínek pro vyhovění žádosti, nikoliv k posouzení přiměřenosti rozhodnutí. Dle žalobkyně není možné takto hrubé vytržení z kontextu aplikovat na její případ. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 – 27, se pak sice týká posouzení přiměřenosti, ale v případě této žadatelky se na území ČR nacházel pouze její manžel bez pobytového oprávnění a bratr, přičemž sama žadatelka žádné důvody možné nepřiměřenosti netvrdila. V případě žalobkyně je však nesporné, že se na území ČR nacházejí její druh a dcera, se kterými sdílí společnou domácnost a kteří disponují povolením k trvalému pobytu, a dále matka a bratr. Správní orgán však tyto okolnosti podle žalobkyně naprosto ignoroval, pouze konstatoval jejich existenci, ale posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí s ohledem na tyto okolnosti neprovedl. Žalobkyně tvrdila existenci rodinných vazeb, které navíc byly správnímu orgánu známy i z jeho úřední činnosti, nejedná se tedy o skutečnosti správními orgány neznámé, ale o skutečnosti, které nezhodnotily. Navíc správní orgán I. stupně sám explicitně uvedl, že rozsah těchto okolností mu není plně jasný, a nelze je proto jednoznačně zhodnotit. Pokud měl správní orgán pochybnosti o tvrzených a prokázaných okolnostech, bylo jeho povinností dle § 3 správního řádu řádně zjistit skutkový stav a tyto pochybnosti odstranit. Žalobkyně je toho názoru, že stěžovatelka zaměňuje dispoziční zásadu v řízení o žádosti a s tím spojenou povinnost tvrzení a důkazní povinnost s obecnou povinností správního orgánu rozhodovat dle řádně zjištěného skutkového stavu. Pokud má správní orgán za to, že některé náležitosti žádosti nebyly doloženy, má povinnost účastníky řízení vyzvat. Stejně by měl postupovat i v případě, kdy se jeho nejasnosti týkají již doložených dokladů či jiných okolností spadajících do jeho rozhodovací kompetence, pokud tyto nejasnosti není schopen odstranit jinak.

[22] Žalobkyně rovněž odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57 A 6/2016 – 81, podle něhož je možné rozdělit řízení o žádosti o pobytová oprávnění na dvě části. V té první jsou prokazovány a posuzovány zákonné podmínky pro udělení pobytového oprávnění. Pokud tyto podmínky správní orgán vyhodnotí jako nesplněné, přechází řízení do fáze druhé, kde se (v případech uvedených v zákoně o pobytu cizinců) posuzuje, zda zamítnutí žádosti pro nesplnění podmínek prokazovaných v první fázi řízení bude přiměřené s ohledem na rodinný a soukromý život. Pro tuto fázi řízení pak uvedený krajský soud dovozuje úřední povinnost správního orgánu zjišťovat skutkové okolnosti k posouzení takového dopadu. Pokud žadatel doloží zákonem požadované doklady, nemá v řízení ve věci pobytového oprávnění možnost seznat, že zákonné podmínky správní orgán považuje za nesplněné a že výsledek řízení záleží jen na posouzení přiměřenosti, pro které do té doby samozřejmě správní orgán nezjišťoval podklady a ani žadatel neměl důvod takové okolnosti tvrdit, pokud nevěděl, že se řízení již přesunulo do druhé fáze. Dle názoru žalobkyně má po vstupu do druhé fáze správní orgán povinnost přinejmenším upozornit žadatele, že je na místě tvrdit a prokázat okolnosti důležité

pokračování

pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí, případně jej vyzvat k doložení takových okolností či provést výslech žadatele k těmto okolnostem. V případě žalobkyně však správní orgán vyzval pouze k doložení náležitostí prokazujících splnění zákonných podmínek, následně pokračoval v řízení a žádost zamítl. Žalobkyně tak neměla možnost tvrdit ani prokazovat další okolnosti podmiňující nepřiměřenost rozhodnutí.

[23] Žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### III.

#### **Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

[24] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu uplatněných kasačních námitek; zkoumal rovněž, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (a obdobně k žádosti o prodloužení platnosti tohoto povolení - § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců) je cizinec povinen předložit *„doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob; společně posuzovanými osobami se pro účely tohoto zákona rozumí osoby uvedené v § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu za podmínek uvedených v § 4 odst. 2 a 3 zákona o životním a existenčním minimu; za příjem se považuje příjem započítatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při requalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužijí“*.

[26] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, dobu pobytu na území ČR na vízum k pobytu nad 90 dnů (a obdobně dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu - § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců) nelze prodloužit, *„pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37)“*.

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

[28] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, *„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“*.

[29] Rozložením břemene tvrzení a důkazního břemene mezi žadatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a správní orgány při posuzování otázky přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zamítnutí této žádosti do soukromého a rodinného života žadatele ve smyslu § 37

odst. 2 ve spojení s § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, se Nejvyšší správní soud zabýval mj. v recentním rozsudku ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020 – 27, a přestože v uvedené věci byla žádost cizince o prodloužení dlouhodobého pobytu zamítnuta z jiného důvodu, než je tomu v nyní posuzovaném případě, jsou obecné závěry Nejvyššího správního soudu k dané otázce použitelné i v nynější věci. Nejvyšší správní soud ve vztahu k citovaným ustanovením zákona o pobytu cizinců v uvedeném rozsudku konstatoval:

*„S ohledem na výše uvedené bylo povinností správních orgánů zkoumat přiměřenost důsledků rozhodnutí ve vztahu k důvodům neprodloužení dlouhodobého pobytu, zejména přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života. Tato povinnost je dána skutečností, že cizinec si v průběhu předchozího dlouhodobého pobytu vytvořil na území ČR celou řadu ekonomických, společenských, kulturních, ale i rodinných vazeb různé intenzity, které mohou být neprodloužením pobytu narušeny i zcela omezeny. Zákonodárce proto v těchto případech přímo zavázal správní orgány povinností posuzovat přiměřenost těchto omezení ve vztahu k právu na ochranu soukromého a rodinného života, která jinak plyne z přímo aplikovatelného čl. 8 odst. 2 Úmluvy. I kdyby zákonodárce tuto povinnost nestanovil výslovně, plynula by přímo z čl. 8 Úmluvy v případě, že by žadatel tuto otázku vznesl a nepřiměřenost v řízení namítl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39). Na druhou stranu je nutné připomenout, že čl. 8 Úmluvy negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území státu a nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění. Představuje pouze určitou garanci a korektiv toho, že při rozhodování o pobytovém oprávnění či dokonce přímo vyhoštění cizince bude brán v kontextu všech posuzovaných zájmů také přiměřený zřetel na existující osobní a rodinné vazby cizince.*

*V tomto případě je mimo jakoukoliv pochybnost, že správní orgány byly při svém rozhodování povinny vážit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Nejvyšší správní soud však ve své judikatuře již také konstatoval, že při posuzování přiměřenosti dopadů není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba výslovně zohlednit pouze důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (viz rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 - 37, nebo ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 - 36). Míra a intenzita poměrování těchto zájmů s právem na soukromý a rodinný život je pak přímo odvislá od množství a kvality informací, které má správní orgán k dispozici.*

*V této souvislosti ovšem také platí, že břemeno tvrzení tíží primárně žadatele o konkrétní pobytové oprávnění - je to totiž sám žadatel, kdo disponuje relevantními informacemi ze svého soukromého a rodinného života a kdo nejlépe může vylíčit specifika svého soukromého a rodinného života do té míry, aby mohla být položena „na misku vah“ proti veřejným zájmům, které případně naopak brání udělení pobytového oprávnění. Jde o informace z jeho vlastní soukromé až intimní sféry (pokud by šlo například o informace týkající se zdravotního stavu žadatele a příslušníků jeho rodiny), jejichž sdělení závisí výlučně na vůli žadatele. Jinak řečeno, je to primárně žadatel, kdo má povinnost správnímu orgánu uvést informace ze svého soukromého a rodinného života, o nichž se domnívá, že jsou pro posouzení věci relevantní a byly by případně způsobilé převážit nad jinými zájmy a hledisky. Teprve v případě, že by měl správní orgán o těchto informacích pochybnosti, nebo by nastala potřeba jejich doplnění, lze vyžadovat odpovídající procesní aktivitu po správním orgánu. Ostatně tuto skutečnost reflektoval zákonodárce v již zmiňované novele zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb., když do § 174a zákona vložil ustanovení, podle něhož je účastník řízení povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí. Ačkoliv toto ustanovení nemohlo být ve věci stěžovatele formálně aplikováno s ohledem na to, že správní orgány měly v řízení postupovat podle předchozího znění zákona, není důvodu, proč by toto pravidlo nemělo platit jakožto obecná zásada v rámci rozložení břemene tvrzení. Správní orgán je sice vázán povinností zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), to však neznamená, že jsou správní orgány povinny při rozhodování o pobytovém oprávnění samy, bez toho, že by sám žadatel uváděl informace o svém soukromém a rodinném životě, které jsou pro posouzení jeho žádosti relevantní, zjišťovat a pátrat po podrobnostech a specifikách žadatelova soukromí, která by případně převážila nad důvodem pro neudělení pobytového oprávnění. Jak již soud uvedl, tato povinnost musí primárně tížit samotného žadatele. V této souvislosti lze také odkázat*



pokračování

*na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 34, podle něhož není povinností správních orgánů vyzývat žadatele k doplnění dalších konkrétnějších sdělení, pokud v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu bezpečně zjistily z jim dostupných podkladů osobní a rodinnou situaci cizince a cizinec ohledně těchto zjištění nic nenamítal.“*

[30] Avšak na rozdíl od citované věci, kde došlo k opakovanému zrušení rozhodnutí správních orgánů správními soudy a kde měl tedy žadatel (stěžovatel v uvedené věci) dostatečný prostor uplatnit svá tvrzení týkající se podrobností svého soukromého a rodinného života, včetně otázky nejlepšího zájmu svých nezletilých dětí, v nyní posuzovaném případě je třeba přisvědčit žalobkyni, že se během řízení v prvním stupni, ač se v jeho průběhu nechala zastoupit advokátem, legitimně soustředila především na doložení veškerých dokladů nezbytných pro vyhovění její žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a že si až do rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyla či nemusela být vědoma toho, že podle názoru správního orgánu zákonné podmínky pro prodloužení platnosti povolení nespĺnila. Navíc, jak si povšiml městský soud, ve vyjádření k podkladům rozhodnutí správního orgánu I. stupně, žalobkyně uvedla mj. následující: „*Pokud by existovala jakákoli překážka zabráňující vydání povolení k dlouhodobému pobytu, účastnice řízení navrhuje, a to v rámci principu předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu, aby ji správní orgán předvolal k podání vysvětlení.*“ Správní orgán I. stupně však výslech žalobkyně neprovedl a k otázce přiměřenosti zásahu do jejího soukromého a rodinného života se vyjádřil shora popsaným způsobem, který Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem považuje za nesrozumitelný, rozporný a skutečně nepřezkoumatelný, neboť je zřejmé, že si správní orgán nebyl jist zcela základními fakty, jako je např. místo pobytu jedné z nezletilých dcer žalobkyně, ale zároveň považoval zásah do rodinného života žalobkyně z důvodu pobytu druhé z nezletilých dcer v ČR za nepřiměřený, v čemž ale zcela v rozporu s dikcí § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nespátrával překážku pro zamítnutí žádosti.

[31] Jakmile se žalobkyně dozvěděla z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, že její žádost má být zamítnuta, při první možné příležitosti, tedy v odvolání, resp. v jeho doplnění, již nepřiměřenost rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého rodinného života namítala a uváděla v tomto ohledu konkrétní skutečnosti, a to nejen ve vztahu ke své nejužší rodině, ale i ke své matce a bratrovi. Je tedy zřejmé, že přinejmenším ve vztahu k otázce přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně nemohla stěžovatelka vycházet z § 82 odst. 4 správního řádu, což u této otázky ani nečinila, nicméně v žalobou napadeném rozhodnutí se s ní vypořádala, obdobně jako správní orgán I. stupně, zcela nedostatečným a nepřezkoumatelným způsobem. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i s žalobkyní, že správní orgány v dané otázce nejenže nedostatečně zjistily skutkový stav, ale i skutečnosti jim známé zcela nedostatečně zhodnotily, přitom měly, jak vyplývá z citované judikatury, povinnost se zabývat těmi kritérii uvedenými v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, případně v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která byla v posuzované věci relevantní.

[32] Absenci těchto úvah městský soud v napadeném rozsudku správním orgánům zcela konkrétně a přezkoumatelně vytkl, když konstatoval, že např. nebyla vůbec zohledněna délka pobytu žalobkyně na území ČR, ani existence dalších rodinných vazeb žalobkyně k osobám žijícím na území ČR (matka a bratr), natož aby se správní orgány jakkoli zabývaly povahou a pevností těchto vazeb, a to ani v rámci nejužší rodiny žalobkyně, a zhodnoceny nebyly ani vazby žalobkyně ke státu jejího původu. Pokud stěžovatelka v této souvislosti namítá, že matka ani bratr žalobkyně nepatří mezi tzv. společně posuzované osoby při zjišťování příjmu žalobkyně, pak se dopouští nesprávného právního posouzení, neboť směšuje dvě zcela odlišné otázky, tedy to, zda žalobkyně splnila podmínku pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců v podobě prokázání minimálního úhrnného měsíčního příjmu, s tím, zda by bylo zamítnutí její žádosti přiměřené z hlediska jeho dopadů

do soukromého a rodinného života žalobkyně. K posouzení druhé otázky je samozřejmě třeba vzít v úvahu i širší rodinné vazby žalobkyně, nejen vztah žalobkyně k tzv. společně posuzovaným osobám.

[33] Zcela zásadní otázkou v posuzované věci je pak zohlednění nejlepšího zájmu dětí, konkrétně nezletilých dcer žalobkyně, kterou rovněž, jak již bylo vysvětleno, správní orgány přezkoumatelným způsobem nevypořádaly. Nejvyšší správní soud připomíná, že dle své ustálené judikatury (viz např. v rozsudek ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019 – 28) při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí týkajícího s pobytového oprávnění cizince do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců je třeba v případě, že se toto rozhodnutí dotýká nezletilých dětí, v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k výkladu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, z níž Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku obsáhle citoval, zohledňovat nejlepší zájem dítěte, tedy zabývat se pečlivě situací těchto nezletilých dětí, brát v úvahu jejich věk, konkrétní okolnosti jejich pobytu či míru závislosti na péči daného cizince. Nejlepší zájem dítěte nutně nemusí vždy převládnout nad konkurujícím veřejným zájmem na odnětí (či neprodloužení) příslušného povolení, nicméně je třeba ho považovat za středobod úvah a přiznat mu stěžejní význam (srov. též obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019 – 40) a dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi uvedenými konkurujícími zájmy (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 220/2019 – 33, publ. pod č. 4034/2020 Sb. NSS a tam citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19).

[34] Tento závěr platí tím spíše v nyní posuzované věci, kde se veřejný zájem konkurující zájmu nezletilých dětí žalobkyně zdá být např. v porovnání s věcí, jíž se Nejvyšší správní soud zabýval v citovaném rozsudku ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020 – 27, výrazně slabší. Nejenže v tomto případě žalobkyni nelze v žádném ohledu považovat za osobu ohrožující veřejný pořádek či veřejnou bezpečnost v ČR či jakkoli jinak společnosti nebezpečnou, ale i jinak jistě legitimní zájem na tom, aby se žalobkyně nestala zátěží pro sociální systém v ČR, se nezdá být v posuzované věci nijak naléhavým, neboť je zřejmé, že žalobkyně na území ČR dlouhodobě podnikala, přičemž se jí zjevně nepodařilo prokázat dostatečný příjem pro prodloužení platnosti jejího povolení k pobytu pouze z toho důvodu, že skutečné náklady na své bydlení prokazovala až v odvolacím řízení, k čemuž stěžovatelka s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla. Aniž by Nejvyšší správní soud přezkoumával správnost závěrů městského soudu k této otázce, k čemuž není v tomto řízení oprávněn, musí konstatovat, že při hledání spravedlivé rovnováhy mezi nejlepším zájmem nezletilých dětí žalobkyně a konkurujícím veřejným zájmem měly být i tyto okolnosti správními orgány zohledněny.

#### IV.

#### **Závěr a náklady řízení**

[35] Zdejší soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, přísluší jí tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně byla v řízení před Nejvyšším správním soudem až do 5. 5. 2020 zastoupena advokátem, Mgr. Petrem Václavkem. Byť uvedeného dne jmenovaný advokát oznámil Nejvyššímu správnímu soudu ukončení zastupování žalobkyně v této věci, ještě před tím podal jménem žalobkyně vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky, s tímto úkonem právní služby advokáta tedy žalobkyni vznikly důvodně vynaložené náklady.

pokračování

[37] Pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady žalobkyně spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi za zastupování ve výši 3100 Kč za zmiňovaný úkon právní služby [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za daný úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a v částce připadající na DPH ve výši 21 %, tedy celkem přísluší žalobkyni náhrada nákladů řízení ve výši 4114 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud stěžovatelce přiměřenou lhůtu.

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 10. května 2021

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu