



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **S. L.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 17. 10. 2018, č. j. MV-106794-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2019, č. j. 57 A 162/2018 – 111,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2019, č. j. 57 A 162/2018 – 111, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), jímž zrušil její rozhodnutí a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Žalovaná shora uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 8. 2018, č. j. OAM-28932-80/TP-2012. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu na území České republiky z důvodu dle § 75 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

[2] Při posouzení věci vycházel krajský soud z toho, že žalobkyně v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně na jeho výzvu předložila listiny prokazující výši jejích příjmů a příjmů jejího manžela, což plyne z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalované. V odvolání žalobkyně označila jako důkaz přílohu k žádosti o dávku týkající se jejího manžela, podanou u Pražské správy sociálního zabezpečení dne 24. 5. 2018, potvrzení o dočasné pracovní neschopnosti manžela a potvrzení o vyplacených dávkách nemocenského pojištění manžela. Žalovaná se však těmito důkazními návrhy vůbec nezabývala, čímž se dopustila

podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (konkrétně § 68 odst. 3 správního řádu). Toto pochybení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť uvedenými listinami měla být prokázána výše příjmů manžela žalobkyně, a to za situace, kdy správní orgány vycházely z toho, že manžel žalobkyně nedosahuje žádného příjmu. Krajský soud poukázal rovněž na nekonzistentnost postupu správních orgánů, které ve vztahu k žalobkyni, jež je na mateřské dovolené, vycházely z listin dokládajících její předchozí příjmy, kdežto ve vztahu k příjmům jejího manžela neakceptovaly listiny dokládající jeho minulé příjmy s tím, že se nachází v dočasné pracovní neschopnosti. Přitom se nezabývaly eventuálním nárokem manžela žalobkyně na dávky nemocenského pojištění. Krajský soud tak uzavřel, že správní orgány nesprávně zjistily skutkový stav.

[3] Krajský soud dále shledal rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným, pokud jde o přiměřenost rozhodnutí vzhledem k rodinnému a soukromému životu žalobkyně. Žalovaná pouze uvedla, že rozhodnutí není nepřiměřené vzhledem k důvodu zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu, neboť žalobkyně neprokázala dostatek finančních prostředků k pobytu na území. Žalovaná však zcela pominula skutečnosti uvedené v odvolání, tedy že se žalobkyně bez svého zavinění ocitla v mimořádné a tíživé životní situaci, neboť její manžel čeká na transplantaci jater, kvůli jeho zdravotnímu stavu nemohou vycestovat, celá rodina žije na území České republiky, děti zde žijí celý svůj život, v Mongolsku nikoho nemají a děti nemluví plyně mongolsky.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se měla vypořádat s důkazními návrhy a tvrzeními obsaženými v doplnění odvolání. Poukázala na to, že žalobkyně podala blanketní odvolání. Správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni výzvou ze dne 28. 8. 2018 k odstranění vad odvolání ve lhůtě 3 dnů. Žalobkyně na výzvu nijak nereagovala. Stěžovatelka vydala rozhodnutí o odvolání dne 18. 10. 2018, následující den bylo doručeno do datové schránky zástupce žalobkyně. Žalobkyně zaslala doplnění odvolání do datové schránky stěžovatelky až dne 19. 10. 2018 a stěžovatelka tedy nemohla k tomuto podání přihlídnout, neboť jí bylo doručeno až po vydání rozhodnutí o odvolání. Žalobkyně přitom nepožádala o prodloužení lhůty stanovené jí výzvou správního orgánu I. stupně k odstranění vad odvolání, ani nedoložila důvody, pro něž podala doplnění odvolání opožděně. Již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně byla žalobkyně dne 8. 6. 2018 vyzvána k doložení aktuálních dokladů prokazujících splnění zákonných podmínek pro vyhovění žádosti. Ve výzvě byla informována o tom, jaké doklady jsou založeny ve spisu, a o povinnosti správního orgánu rozhodovat na základě aktuálního skutkového stavu. Byla rovněž poučena o tom, jaké doklady má předložit, a o následcích nedoložení požadovaných dokladů. S doklady, které žalobkyně doložila do vydání prvostupňového rozhodnutí, se správní orgán I. stupně i stěžovatelka řádně vypořádaly ve svých rozhodnutích.

[6] Ani při úvahách o přiměřenosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu vzhledem k právu na soukromý a rodinný život nemohla stěžovatelka zohlednit skutečnosti, které uvedla žalobkyně v doplnění odvolání. Tam uvedené skutečnosti přitom mohla žalobkyně uvést již v průběhu řízení, ovšem neučinila tak. Bylo na žalobkyni, aby poskytla veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. V řízení před správním orgánem I. stupně žalobkyně zmínila pouze nepřiměřenost újmy vůči jejímu novorozenému dítěti a s tím související nemožnost vycestování kvůli poporodnímu stavu žalobkyně, absenci zázemí v Mongolsku a závažný zdravotní stav manžele. S těmito skutečnostmi se správní orgán I. stupně podrobně

pokračování

a přezkoumatelným způsobem vypořádal ve svém rozhodnutí a stěžovatelka se s jeho úvahami ztotožnila.

[7] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť opomenula zásadní důkazy, které jí žalobkyně předložila. Skutkový stav tedy nebyl zjištěn správně. Žalobkyně nesouhlasí se stěžovatelkou, že jí nebyly předloženy doklady týkající se příjmů žalobkyně a její rodiny včas. Již dne 24. 7. 2018 předložila žalobkyně správnímu orgánu I. stupně potvrzení České správy sociálního zabezpečení o vyplacených dávkách nemocenského pojištění ze dne 14. 6. 2018 a doklady o svých příjmech z doby před nástupem na mateřskou dovolenou a o příjmech svého manžela. Tyto listiny dokládaly, že příjmy jejího manžela nejsou nulové. Žalobkyně má za nedostatečné zhodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života. Správní orgány měly vzít v potaz úzké rodinné vazby, které má žalobkyně na území České republiky, a dobu, po kterou zde žije. Správní orgány měly rovněž přihlídnout k zájmům jejího manžela a jejich tří dcer (*správně dvou synů a jedné dcery – pozn. NSS*). Bez významu není skutečnost, že manžel žalobkyně je dlouhodobě vážně nemocný, čeká na transplantaci jater. Pokud by žalobkyně musela vycestovat a její manžel by byl hospitalizován, neměl by se kdo postarat o jejich dcery. Děti ovládají český jazyk, mongolsky nemluví plynule, v případě jejich vycestování společně s matkou by byla narušena jejich školní docházka. Žalobkyně proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem kasační stížnosti a uplatněnými důvody. Přitom shledal, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, ke které musí přihlídnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky z důvodu, že se nevypořádala s tvrzeními a důkazními návrhy uvedenými v odvolání, které se týkaly jak prokázání dostatečného příjmu žalobkyně a společně posuzovaných osob, tak posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí na rodinný a soukromý život žalobkyně a členů její rodiny.

[11] Nejvyšší správní soud ze správního spisu předloženého stěžovatelkou zjistil, že žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně blanketní odvolání datované dnem 14. 8. 2018. Neuvedla v něm tedy žádné tvrzení významné pro posouzení zákonnosti prvostupňového rozhodnutí ani případných vad řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, neoznačila v něm ani žádný důkazní návrh. Žalobkyně pouze uvedla, že odvolání odůvodní ve lhůtě 15 dnů. Správní orgán I. stupně následně vyzval žalobkyni přípisem ze dne 28. 8. 2018 k „*doložení odůvodnění odvolání*“ ve lhůtě 3 dnů od doručení tohoto přípisu. Žalobkyně na výzvu nijak nereagovala, a proto správní orgán I. stupně postoupil odvolání se spisovým materiálem stěžovatelce s tím, že vady odvolání nebyly odstraněny. Stěžovatelka rozhodla o podaném odvolání dne 17. 10. 2018, kdy byl vyhotoven protokol o hlasování i písemné vyhotovení rozhodnutí. Rozhodnutí bylo dodáno do datové schránky zástupce žalobkyně dne 18. 10. 2018 v 15:35 hod., doručeno bylo dne 19. 10. 2018 v 8:56 hod. Součástí spisu stěžovatelky je podání zástupce žalobkyně datované dnem 15. 10. 2018, označené jako odvolání, které je podle svého obsahu doplněním odvolání. Z obsahu správního spisu nelze zjistit, kdy bylo doplnění odvolání doručeno stěžovatelce či správnímu orgánu I. stupně, neboť k němu není připojena průvodka doručeního digitálního dokumentu, pouze „*historie dokumentu*“, z které plyne, že doručení dokumentu byl zapsán do systému dne 22. 10. 2018, přičemž obsluha zadala do systému datum doručení dokumentu 19. 10. 2018 v 13:43 hod.

[12] Vytýká-li krajský soud stěžovatelce, že se nevypořádala s tvrzeními a důkazními návrhy obsaženými v odvolání, patrně tím má na mysli podání datované dnem 15. 10. 2018, které je ve skutečnosti doplněním odvolání. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky plyne, že vycházela z toho, že bylo podáno blanketní odvolání, které nebylo doplněno. Krajský soud vytkl stěžovatelce, že se nevypořádala s tvrzeními (odvolacími námitkami) a důkazními návrhy obsaženými v doplnění odvolání. Nezabýval se ale tím, zda doplnění odvolání bylo doručeno stěžovatelce dříve, než rozhodla o odvolání. Nelze vycházet pouze z data uvedeného v podání žalobkyně, které o dva dny předchází datu, kdy stěžovatelka rozhodla o odvolání a vyhotovila rozhodnutí; tím méně v situaci, kdy z „*historie dokumentu*“ lze dovodit, že podání bylo doručeno správním orgánům později. Bylo třeba zjistit, kdy bylo doplnění odvolání doručeno stěžovatelce, popřípadě správnímu orgánu I. stupně. Správní spis v podobě, v jaké byl předložen Nejvyššímu správnímu soudu, přičemž lze předpokládat, že ve stejné podobě byl předložen i krajskému soudu, nicméně neskýtá oporu pro jednoznačný závěr o tom, kdy bylo doplnění odvolání doručeno správním orgánům. Krajský soud měl proto předně vyzvat stěžovatelku k doplnění správního spisu o průvodku doručeného digitálního dokumentu (či jinak označený identifikátor podání doručeného do datové schránky), případně mohl provést dokazování ohledně okamžiku doručení doplnění odvolání správním orgánům (např. doručenkou k datové zprávě odeslanou odesílateli nebo šetřením u správce informačního systému datových schránek).

[13] Krajský soud nicméně takto nepostupoval, na podkladě neúplného správního spisu učinil implicitní závěr, že doplnění odvolání bylo správním orgánům doručeno před vydáním rozhodnutí stěžovatelky, v důsledku čehož vytкнуł stěžovatelce, že se s obsahem tohoto podání nevypořádala. Jelikož krajský soud vycházel z nepodloženého předpokladu, který nemá oporu v obsahu správního spisu a k němuž nebylo vedeno dokazování, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tím je naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K vadě řízení před krajským soudem musel Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Tato vada mu současně brání v tom, aby se věcně zabýval zákonností závěru krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a že správní řízení bylo zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[14] Nad rámec nezbytně nutného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na zkratkovitost dalších dílčích závěrů krajského soudu, neboť to může mít vliv na jeho další rozhodnutí o žalobě.

[15] V této souvislosti je třeba uvést, že ani výtku, kterou krajský soud adresoval správním orgánům v odst. 13 rozsudku, neodpovídá obsahu správního spisu. Závěr správních orgánů, že žalobkyně nereagovala na výzvu správního orgánu I. stupně ze dne 8. 6. 2018 k předložení dokladů pro posouzení žádosti, odpovídá obsahu správního spisu, neboť žalobkyně na tuto výzvu skutečně nereagovala. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že pouze manžel žalobkyně v řízení o své žádosti, které bylo vedeno souběžně, předložil výpisy z evidence rejstříku trestů fyzických osob (k předložení těchto listin ovšem nebyli žalobkyně ani její manžel vyzváni). Listiny o zdravotním stavu manžela žalobkyně a o jejich aktuálních příjmových poměrech přiložila žalobkyně k doplnění odvolání v jiné věci (proti rozhodnutí Krajského ředitelství Policie hlavního města Prahy o uložení povinnosti opustit území České republiky), které bylo adresováno Krajskému ředitelství Policie hlavního města Prahy, ovšem bylo doručeno do datové schránky Ministerstva vnitra. Třebaže nebyly tyto listiny předloženy v řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu, správní orgán I. stupně k nim přihlédl i v této věci a vypořádal se s nimi v odůvodnění svého rozhodnutí. Postup správního orgánu I. stupně byl tedy vůči žalobkyni vstřícný a rozhodně nezasluhuje odsudek, jakého se mu ze strany krajského soudu dostalo.

pokračování

[16] Nesprávný je rovněž závěr krajského soudu, že správní orgány postupovaly nekonzistentně v tom, že v případě žalobkyně akceptovaly doklady o výši příjmů za dobu minulou, v případě jejího manžela ovšem nikoliv. Z prvostupňového rozhodnutí, jehož závěry byly aprobovány stěžovatelkou, vyplývá, že v řízení byla předložena potvrzení o výši příjmů žalobkyně i jejího manžela z výkonu funkce jednatele společnosti X za období od prosince 2017 do dubna 2018. Z potvrzení vztahujícího se k žalobkyni ovšem plyne, že od března 2018 nepobírala žádný příjem od této společnosti, byly jí nicméně vypláceny dávky nemocenského pojištění, jak plyne z potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení. Z potvrzení vztahujícího se k manželovi žalobkyně správní orgán I. stupně zjistil, že je od 16. 4. 2018 v pracovní neschopnosti. Správní orgán I. stupně (a shodně i stěžovatelka) zdůraznil, že účelem prokazování zdroje příjmů a jejich výše je posoudit, zda žadatel a s ním společně posuzované osoby budou též v budoucnu dosahovat potřebnou výši příjmů, aby se v případě udělení povolení k pobytu nestali zátěží pro systém sociálního zabezpečení České republiky. Příjmy dosažené žalobkyní do února 2018 a jejím manželem do dubna 2018 ovšem nejsou vzhledem ke změnám, které u žalobkyně i jejího manžela následně nastaly, relevantní. Správní orgán I. stupně tak vycházel pouze z příjmů, které žalobkyně pobírá od března 2018 a které doložila potvrzením Pražské správy sociálního zabezpečení. Ohledně příjmů manžela žalobkyně, které dosahuje od dubna 2018, nevyšlo v řízení najevo vůbec nic. Z toho podle Nejvyššího správního soudu plyne, že přístup správních orgánů není nekonzistentní, neboť jak v případě žalobkyně, tak jejího manžela odmítly vycházet z příjmů, které ještě na počátku roku 2018 dosahovali z titulu výkonu funkce jednatele společnosti X, a to z důvodu, že aktuálně žádný z nich tento příjem nepobírá. Rozdílný přístup správních orgánů k příjmům žalobkyně a jejího manžela spočívá pouze v tom, že ve vztahu k žalobkyni uznaly její příjem z dávky nemocenského pojištění, jenž byl řádně doložen, zatímco ve vztahu k jejímu manželovi vycházely z toho, že žádný aktuální příjem nedoložil, což odpovídá obsahu správního spisu.

[17] Nejvyšší správní soud nijak nehodnotí správnost postupu správních orgánů při zjišťování skutkového stavu, zejména pokud jde o aktuální zdroj příjmů manžela žalobkyně a jeho výši, to bude úkolem krajského soudu v dalším řízení. Vyvrací nicméně správnost již učiněného závěru krajského soudu, že správní orgány postupovaly nekonzistentně. Uvedl-li krajský soud dále, že se správní orgány nezabývaly eventuálním nárokem manžela žalobkyně na dávky nemocenského pojištění, stěžovatelka dokonce pominula, že byla prokázána výše dávky, ani v tomto ohledu nevycházel krajský soud důsledně z obsahu správního spisu. Pominul totiž, že zmínka o podání žádosti manžela žalobkyně o vyplacení dávky nemocenského pojištění byla poprvé obsažena až v doplnění odvolání, o jehož včasném doručení správním orgánů panují pochybnosti (viz výše). Bude-li krajský soud v dalším řízení hodnotit, zda bylo povinností správních orgánů aktivně (tj. bez návrhu ze strany žalobkyně) zjišťovat, zda manžel žalobkyně má nárok na dávky nemocenského pojištění a v jaké výši, bude důsledně vycházet z toho, jaké informace měly správní orgány k dispozici v době vydání rozhodnutí.

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedenou vadu řízení před krajským soudem zrušil podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[19] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a proto přijme taková opatření, na jejichž základě bude schopen učinit spolehlivý závěr o přesném okamžiku doručení doplnění odvolání datovaného dnem 15. 10. 2018 správním orgánům.

[20] Krajský soud v konečném rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu