



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **Y. L.**, narozena dne
státní příslušnost: Ukrajina
bytem ...
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech pobytu
cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2016, č. j.: MV-86060-4/SO-2016,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 1. července 2016, č. j.: MV-86060-4/SO-2016, **s e r u š í** a věc se vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2016, č. j. MV-86060-4/SO-2016, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 12. 5. 2016, č. j.: OAM-32499-25/DP-2015, o zamítnutí žádosti a neudělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území pro nesplnění podmínky uvedené v § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců).
2. Ze správního spisu, který byl soudu předložen, vyplývá, že dne 16. 9. 2015 podala žalobkyně žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, resp. za účelem společného soužití rodiny na území podle § 42a zákona o pobytu cizinců (dále jen žádost). Téhož dne vydalo ministerstvo pod č. j.: OAM-32499-5/DP-2015 výzvu k odstranění vad žádosti (dále jen první výzva k odstranění vad žádosti), v níž uvedlo, že žádost neobsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti uvedené v § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, konkrétně chybí doklad o zajištění prostředků k pobytu na území podle § 13 zákona o pobytu cizinců. K této výzvě byl přiložen přehled náležitostí žádosti a poučení o požadavcích na ně kladených. Téhož dne bylo pod č. j.: OAM-32499-6/DP-2015 vydáno usnesení o určení lhůty 30 dnů od doručení k odstranění vad žádosti a o přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu na dobu 30 dnů (dále jen první usnesení o určení lhůty k odstranění vad žádosti).
3. Dne 18. 9. 2015 předložila žalobkyně správnímu orgánu I. stupně následující doklady: přehledy o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2014 vypracované pro Českou správu sociálního zabezpečení a Všeobecnou zdravotní pojišťovnu ČR, které se týkaly manžela žalobkyně (A. L.) a faktury č. 20150002, č. 20150001 vystavené v roce 2015 pro odběratele Better STAV s.r.o.
4. Dne 27. 10. 2015 vydal správní orgán I. stupně pod č. j.: OAM-32499-8/DP-2015 další výzvu k odstranění vad žádosti (dále jen druhá výzva k odstranění vad žádosti), kterou žalobkyni vyzval k doložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění a dokladu o zajištění prostředků k pobytu na území podle § 13 zákona o pobytu cizinců. Téhož dne vydal správní orgán I. stupně pod č. j.: OAM-32499-9/DP-2015 usnesení o určení lhůty 15 dnů od doručení k odstranění vad žádosti a o přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu na dobu 15 dnů (dále jen druhé usnesení o určení lhůty k odstranění vad žádosti).
5. Dne 2. 11. 2015 byly ministerstvu doloženy následující doklady: pojistka včetně pojistné smlouvy uzavřené mezi Pojišťovnou VZP, a.s. na straně pojistitele a žalobkyní jako pojištěnou osobou na straně pojistníka s pojištěním sjednaným na dobu jednoho roku (od 30. 12. 2014 do 30. 12. 2015); doklady, které již byly předloženy k předchozí výzvě, tj. přehled o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2014 pana A. L. Dne 3. 12. 2015 správní orgán I. stupně od žalobkyně obdržel doklad o pojištění komplexní zdravotní péče cizinců s počátkem pojištění od 31. 12. 2015 do 30. 12. 2017, sjednaném mezi společností UNIQA pojišťovna, a.s. na straně pojistitele a žalobkyní jako pojištěné osoby na straně pojistníka.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

6. Dne 26. 1. 2016 vydalo ministerstvo pod č. j.: OAM-32499-14/DP-2015 další výzvu k odstranění vad žádosti (dále též třetí výzva k odstranění vad žádosti). V této výzvě bylo uvedeno, že je třeba doložit doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení ve smyslu § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který bude prokazovat, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet částek životních minim členů rodiny a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny. Ve výzvě ze dne 26. 1. 2016 bylo rovněž uvedeno, že v případě žalobkyně je společně posuzovanou osobou manžel žalobkyně a její nezletilý syn. Z dokladů o příjmu, které žalobkyně v průběhu správního řízení předložila, nebylo možné vypočítat rodinný úhrnný čistý měsíční příjem. Správní orgán I. stupně žalobkyni poučil, jaký konkrétní doklad je třeba předložit, v poučení je mimo jiné přímo uvedeno, že osoby samostatně výdělečně činné příjmy prokazují platebním výměrem vystaveným správcem daně. Téhož dne, tj. 26. 1. 2016 správní orgán vydal pod č. j.: OAM-32499-15/DP-2015 usnesení o určení lhůty 10 dnů od doručení k odstranění vad žádosti a o přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu na dobu 10 dnů (dále jen třetí usnesení o určení lhůty k odstranění vad žádosti).
7. Dne 12. 2. 2016 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost žalobkyně o prodloužení stanovené lhůty, a to o 30 dní. Jako důvod žádosti žalobkyně uvedla komplikace při obstarávání požadovaných dokladů. Této výzvě správní orgán I. stupně vyhověl a dne 2. 3. 2016 vydal pod č. j.: OAM-32499-19/DP-2015 usnesení o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, a to maximálně na dobu 5 dnů ode dne převzetí tohoto usnesení. V mezidobí dne 15. 2. 2016 žalobkyně správnímu orgánu doručila další doklady, a to: vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013 a 2014 manžela žalobkyně – kopii listiny, kterou vydala Pražská správa sociálního zabezpečení dne 4. 3. 2015; vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění manžela žalobkyně za období od 1. 12. 2014 do 8. 1. 2015 – kopii listiny, kterou vydala Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR dne 24. 1. 2015; přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2014, které podal manžel žalobkyně dne 4. 3. 2015. Dne 10. 3. 2016 žalobkyně opětovně předložila ministerstvu přehled o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2014, vypracovaný pro Českou správu sociálního zabezpečení.
8. Dne 12. 5. 2016 vydalo ministerstvo rozhodnutí, č. j. OAM-32499/25/DP-2015, jímž žádost žalobkyně zamítlo a povolení k dlouhodobému pobytu neudělilo pro nesplnění podmínky dosažení zákonem požadované výše úhrnného měsíčního příjmu dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že doklady týkající se manžela žalobkyně předložené v průběhu správního řízení nepředstavují doklady prokazující stálost a pravidelnost příjmu zajištěného do budoucna a splňujícího podmínky § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně nedoložila platební výměr daně z příjmů, doklad o zaplacení pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti za příslušné zdaňovací období ani doklad o výši zaplaceného pojistného na všeobecném zdravotním pojištění. Předložené přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2014 nebylo možno přijmout jako doklad, který by prokazoval úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení, neboť z kopie daňového přiznání není patrný výsledek vyměřovacího řízení. Výsledek vyměřovacího řízení příslušný finanční úřad daňovému subjektu oznamuje od 1. 1. 2011 platebním výměrem dle § 140 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění dalších předpisů. Samotný vyplněný formulář přiznání k dani z příjmů fyzických osob není

způsobilým hodnověrně prokázat skutečný roční příjem manžela žalobkyně, a tudíž správní orgán I. stupně tento doklad neakceptoval. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že v nájemní smlouvě, kterou žalobkyně předložila, bylo uvedeno, že se nájemce (manžel žalobkyně) zavázal, že na sebe převede elektroměr a plynoměr (bod IV. bod 2 nájemní smlouvy) a uzavře s dodavatelem plynu a elektřiny smlouvu o odběru vlastním jménem. Náklady na plyn a elektřinu však žalobkyně správnímu orgánu nedoložila. Správní orgán tedy vycházel z normativních nákladů na bydlení, které byly stanoveny na 15.114 Kč u třech osob v rodině. Minimální výše čistého úhrnného měsíčního příjmu všech společně posuzovaných osob, kterou měla žalobkyně prokázat, tak činila 22 824 Kč.

9. Správní orgán se v odůvodnění rozhodnutí dále zabýval otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Po posouzení zjištěných skutečností dospěl k závěru, že žalobkyně se sama připravila o možnost pobývat na území se svou rodinou, neboť nesplnila zákonem stanovené požadavky k dlouhodobému pobytu. Jestliže nebyla schopna doložit, že příjem rodiny splňuje minimální zákonné podmínky, znamená to, že rodina není schopna finančně zabezpečit pokrytí svých základních potřeb. Za této situace se jeví dopad rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života jako přiměřený. Pokud není cizinec schopen prokázat, že příjem rodiny dosahuje stanovené minimum, není na místě povolení pobytu, aby se rodina nestala po vydání rozhodnutí závislá na dávkách státní sociální podpory či pomoci v hmotné nouzi, případně nežila pod hranicí nouze. Vydané rozhodnutí nebrání žadatelce, aby v zemi původu podala novou žádost, pokud bude schopna doložit zabezpečení finančních prostředků v předepsaném rozsahu. K hlediskům vyjmenovaným v § 174a zákona o pobytu cizinců správní orgán uvedl, že žadatelka nepředložila žádný doklad, kterým by dokládala nepříznivý zdravotní stav či vlastnictví majetku v České republice. Samotná délka pobytu žadatelky na území republiky nezakládá právo na udělení jakéhokoliv typu pobytu.
10. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, ve kterém zejména zdůraznila to, že náklady na bydlení jsou fakticky nižší než ty normativní. K tomu doložila doklady o nákladech na spotřebu elektrické energie a plynu.
11. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí zrekapituloval dosavadní průběh řízení a konstatoval, že žalobkyně přes výzvy ministerstva a daná poučení nepředložila doklady, ze kterých by bylo možné prokazatelně zjistit úhrnný měsíční příjem předepsaný zákonem pro povolení požadovaného druhu dlouhodobého pobytu. Žalobkyně ministerstvu nepředložila přes výslovné poučení platební výměr na daň z příjmů týkající se jejího manžela. Žalobkyně rovněž před vydáním prvostupňového rozhodnutí nedoložila všechny podklady k prokázání nákladů na bydlení (elektřina, plyn). Tyto dodatečně doložené podklady nebyl žalovaný povinen akceptovat s ohledem na zásadu koncentrace obsaženou v § 82 odst. 4 správního řádu. Dle žalovaného prvostupňové rozhodnutí obsahuje řádné odůvodnění, bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci a v souladu s právními předpisy. Bylo na žalobkyni, aby svou žádost doložila potřebnými doklady. K dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně žalovaný uvedl, že tato své tvrzení ohledně nepřiměřenosti dopadu nijak nekonkretizovala a ničím neprokázala.
12. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně v zákonné lhůtě žalobu, ve které namítla, že napadené rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Správní orgány

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

obou stupňů nedostatečně zjistily skutečný stav věci a postupovaly v rozporu s § 3 správního řádu. Rozhodnutí obou stupňů jsou v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, přičemž zásadním způsobem byla porušena zejména ustanovení § 2 odst. 3, 4 správního řádu a § 4 odst. 1 a 4 téhož zákona.

13. Žalobkyně namítla, že správní řízení bylo zatíženo celou řadou nezákonností, které ve svém důsledku způsobily nezákonnost vydaných rozhodnutí. Poukázala na to, že sdělila ve svém vyjádření, že svou žádost pokládá za kompletní a v případě jakýkoliv vad žádosti si přeje být vyrozuměna. Správní orgán I. stupně však žalobkyni neposkytl v tomto ohledu plnou součinnost a odvolací orgán tuto vadu nenapravil.
14. Dále žalobkyně vyslovila názor, že i v případě výzvy, kterou jí bylo uloženo doplnění podkladů pro rozhodnutí ve věci, postupoval správní orgán v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že správní orgán jí uložil i povinnost k doplnění dle jeho názoru chybějících podkladů, měl tento krok být výsledkem vedeného řízení, kde by bylo žalobkyni formalizovaným úkonem uloženo, co přesně má učinit, přičemž by s touto povinností korespondovalo právo žalobkyně zpochybnit tuto svou povinnost ve stejně formalizovaném postupu. Žalobkyni však byla v daném případě uložena povinnost čistě neformálním přípisem, jehož pravdivost neměla možnost rozporovat. Žalobkyně je přesvědčena, že jí byla v řízení uložena povinnost v rozporu se zákonem a tudíž nemůže být sankcionována za neplnění takto uložené povinnosti. Správní orgán měl žalobkyni stanovit lhůtu ke splnění povinnosti usnesením podle § 39 odst. 1 správního řádu.
15. Dále žalobkyně namítla, že žalovaný se nedostatečně zabýval důvody v podaném odvolání, respektive se řádně nevypořádal s uplatněnými námitkami. Odůvodnění rozhodnutí je kusé a schématické
16. Správní orgány dle žalobkyně posoudily nezákonně otázku přiměřenosti daného rozhodnutí ve vztahu k zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně měla totiž v ČR manžela i syna, kteří zde měli povolen trvalý pobyt.
17. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že námitky žalobkyně pokládá za nedůvodné a v podrobnostech odkázal na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál.
18. Při jednání zástupkyně žalobkyně zdůraznila, že nebyla správně hodnocena otázka přiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného života žalobkyně. Ministerstvo vycházelo z nesprávných hledisek, když v podstatě hodnotilo důvody pro zamítnutí žádosti, avšak nezabývalo se otázkou rodinného soužití a ochrany zájmů dítěte. Judikatura zdůrazňuje nutnost posouzení dopadu rozhodnutí, pokud správní orgán toto neprovede, postupuje v rozporu s čl. 8 Úmluvy. V této souvislosti odkázala na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze kterých lze dovodit, jakým způsobem má být tato otázka řešena. Dále odkázala ve věci prokázání výše příjmu manžela žalobkyně na judikaturu Krajského soudu v Plzni s tím, že doklady předložené v rámci předmětného řízení byly dostatečné. Zákon v § 71 odst. 1 nevyžadoval v době vedení řízení prokázání výše příjmu předložením platebního výměru na daň z příjmů. Pokud správní orgán předložené doklady neakceptoval, měl žalobkyni poučit, z jakých důvodů a jaké jiné doklady má předložit. Závěrem zástupkyně žalobkyně označila výrok prvostupňového rozhodnutí za nepřezkoumatelný z důvodu neexistence ustanovení, podle kterého by byl správní orgán oprávněn žádost zamítnout pro nesplnění podmínky doložení výše měsíčního příjmu.

19. Zástupkyně žalovaného s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na vyjádření k žalobě uvedla, že výrok napadeného rozhodnutí je přezkoumatelný a že odkaz na § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je dostatečným identifikátorem důvodu zamítnutí žádosti. Pokud se jedná o náležitosti žádosti, ministerstvo postupovalo v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu. Naopak v daném případě byla žalobkyně opakovaně výzvami informována, v čem spočívá vada žádosti, jakým způsobem ji má odstranit a jaké následky bude mít nepředložení potřebných dokladů. K otázce zkoumání přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně zdůraznila, že se jedná o zamítnutí žádosti o povolení určitého pobytu. Bylo na žalobkyni, aby zvážila, o jaký pobyt bude žádat a zda splňuje předpoklady stanovené zákonem. Při nesplnění podmínky pro vyhovění žádosti se nemůže dovolávat nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího rodinného života.
20. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě, při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně.
21. Žalobkyně v žalobě namítla v obecné rovině porušení ustanovení správního řádu, tj. vady odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu), postup správních orgánů v rozporu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu), nerespektování zásady ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3 správního řádu), zásady ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 4 správního řádu) a dalších základních zásad činnosti správních orgánů obsažených v § 4 odst. 1 a 4 správního řádu. Tyto námitky formulovala pouze obecně a není zřejmé, v čem konkrétně spatřovala vady odůvodnění napadeného rozhodnutí a porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Konkrétní formulování žalobních bodů je nutným předpokladem pro to, aby žaloba mohla být případně úspěšná, neboť v rámci principu dispozitivnosti přezkoumávají správní soudy napadená rozhodnutí jen v rozsahu těchto žalobních bodů. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004-42; ze dne 23. 4. 2004, č. j. 7 Azs 41/2004-50; ze dne 27. 10. 2014, č. j. 4 Azs 149/2004-52; ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54; ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Povinnost žalobce formulovat žalobní body vyplývá z § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Komentářová literatura k tomu uvádí následující: *„Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu pro vytyčení mezí, v nichž se soud může a má v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného, aby mohl při respektování zásady rovnosti účastníků řízení náležitě využít možnosti procesní obrany a v řízení odpovídajícím způsobem argumentovat. Ohledně právní argumentace se žalobce nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Žalobce musí uvést, jaké aspekty dějů či okolností uvedené v rámci skutkových tvrzení považuje za základ jím tvrzené nezákonnosti (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. 2 Azs 92/2005 [835/1996 Sb.NSS]; z klasické starší judikatury srov. usnesení VS v Praze ze dne 19. 1. 1993, sp. zn. 6 A 85/92 [SP 19/1994]). Míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci žalobcova advokáta (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, sp.zn. 4As 3/2008*

[2162/2011 Sb.NSS]). *Obsah a kvalita žaloby tak v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, sp. zn. 7 Afs 104/2004).*” (viz Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016). V daném případě má soud za to, že odůvodnění jak prvostupňového rozhodnutí, tak napadeného rozhodnutí obsahují předepsané náležitosti.

22. Podle § 68 odst. 3 věta první správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
23. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí obsahuje všechny shora citované náležitosti. Je z něj patrné, z jakých podkladů správní orgán vycházel a jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců, která na daný případ dopadají. Žalovaný se pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně vypořádal s odvolacími námitkami a ztotožnil se s hodnocením věci, tak jak je provedl prvostupňový správní orgán.
24. Pokud žalobkyně namítla, že jí žalovaný neposkytl plnou součinnost při odstraňování vad žádosti, pak opak prokazuje samotný průběh správního řízení, kdy žalobkyně byla třikrát vyzývána (viz výše), aby vady žádosti odstranila. Z obsahu těchto výzev vyplývá, že žalobkyni byly poskytovány konkrétní informace, jaké doklady by měla předložit, aby bylo možné ověřit splnění požadavku na dosažení čistého úhrnného měsíčního příjmu všech společně posuzovaných osob ve výši stanovené právními předpisy. Vyjádření, že žádost považuje za kompletní po seznámení se s obsahem správního spisu, nezakládá povinnost správního orgánu vydávat další výzvu k doplnění žádosti tak, aby obsahovala veškeré předepsané podklady. Jak bylo uvedeno shora, ministerstvo žalobkyni opakovaně vyzývalo k doplnění předložených dokladů a upozorňovalo ji na následky jejich nepředložení.
25. V této souvislosti považuje soud za potřebné zdůraznit, že z obsahu správního spisu, zejména z podání samotné žalobkyně, nelze dovodit, že by v době řízení před prvostupňovým správním orgánem existovaly na straně žalobkyně nějaké překážky, které by jí bránily v předložení dokladů vztahujících se jednak k příjmům jejího manžela za příslušné zdaňovací období a jednak k výši záloh na elektřinu a plyn v pronajatém bytě. Pokud přes opakované výzvy doklady k nákladům na bydlení nedoložila, nemůže namítat nesprávnost závěru o nedostatečném úhrnném příjmu společně posuzovaných osob, neboť správní orgán by musel při výpočtu vycházet ze stanoveného paušálu, v takovém případě by úhrnný měsíční příjem nebyl dostatečný, i kdyby výpočet vycházel z údajů o příjmech, tak jak byly uvedeny v daňovém přiznání.
26. Pokud jde o námitku, že výzvy učiněné podle § 45 odst. 2 správního řádu, kdy lhůta k odstranění vad žádosti podle § 39 odst. 1 správního řádu byla obsažena v samostatném usnesení vydaném tentýž den jako příslušná výzva, nebyly vydány ve formalizovaném procesu a žalobkyně se proti nim nemohla bránit, tuto soud rovněž neshledal jako důvodnou. Judikatura správních soudů se sjednotila na závěru, že výzva učiněná podle § 45 odst. 2 správního řádu nemusí mít formu usnesení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatoval, že „[p]odle § 76 odst. 1 správního řádu správní orgán rozhoduje

usnesením v případech stanovených zákonem. Ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu ovšem pro výzvu k odstranění vad žádosti formu usnesení nepředepisuje a nemohlo by tudíž zakládat povinnost správního orgánu usnesení vydávat. Nic na tom nemění ani dikce § 39 odst. 1 správního řádu, vztahující se ke lhůtám pro provedení úkonu. Toto ustanovení totiž nelze vykládat v tom smyslu, že správní orgán musí při stanovení jakékoli lhůty použít vždy usnesení“ (rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2016, čj. 3 Azs 143/2015-37; obdobně viz např. rozsudky NSS ze dne 8. 11. 2016, čj. 5 Azs 115/2016-34, ze dne 23. 9. 2016, čj. 7 Azs 123/2016-35 a ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43)

27. K námitce, že se žalovaný nedostatečně zabýval odvolacími důvody, lze uvést, že v odvolání žalobkyně namítla především, že napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně postrádalo jakékoli hodnocení výše příjmů žalobkyně, společně posuzovaných osob a minimálních částek životních minim. Dále žalobkyně v odvolání namítla, že z podkladů pro rozhodnutí bylo zřejmé, že náklady na bydlení žalobkyně a společně posuzovaných osob byly jednoznačně nižší než normativní náklady na bydlení, přičemž prokázané příjmy jednoznačně postačovaly k pokrytí skutečných nákladů na bydlení a součtu částek životních minim. V dodatečném podání v rámci odvolacího řízení ještě žalobkyně předložila předepsané zálohy na spotřebu plynu a elektřiny na rok 2016. V zásadě jediná odvolací námitka žalobkyně mířila na zhodnocení naplnění podmínky uvedené v § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců správními orgány. V napadeném rozhodnutí žalovaný zrekapituloval dosavadní průběh řízení a zdůraznil, že žalobkyně ve výzvě ze dne 26. 1. 2016, č. j.: OAM-32499-14/DP-2015 byla výslovně poučena, jakým způsobem může prokázat své příjmy.
28. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 38/2004 - 75, *„[r]ozhodnutí odvolacího orgánu musí být opatřeno rozhodovacími důvody, aby soud mohl přezkoumat skutkové i právní premisy, na nichž bylo rozhodnutí založeno. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, jakými úvahami byl správní orgán veden při posuzování jednotlivých odvolacích důvodů, a to jak z hlediska skutkového, tak právního, tedy které konkrétní skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, zda a proč přihlédl či nepřihlédl k tvrzením a důkazům navrženým či předloženým odvolatelem, pod kterou právní normu zjištěný skutkový stav subsumoval (§ 46, § 47 odst. 3 správního řádu). Pokud však rozhodnutí nevycerpává obsah obrany, tedy nevypovídá-li se vyčerpávajícím způsobem s námitkami odvolatele uvedenými v odvolání, pak tento požadavek nesplňuje. Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“*
29. V této věci žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal odvolací námitky, když vycházel z toho, že žádost žalobkyně byla zamítnuta v souladu se zákonem. Názor žalobkyně, že tomu tak nebylo, je opět v obecné poloze bez konkrétního určení tvrzené vady.
30. Žalobkyně dále namítla, že správní orgány nesprávně posoudily otázku přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého 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.

31. V obecnosti lze odkázat na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se podmínkou přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, věnovala (např. rozsudky ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012 - 29, ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 - 60, nebo ze dne 18. 4. 2008, č. j. 2 As 19/2008 - 75). V této oblasti existuje i bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která stanoví řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech v cizineckých věcech (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva srovnej např. *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, rozsudek, 31. 1. 2006, č. 50435/99, § 39; *Nunez proti Norsku*, rozsudek, 28. 6. 2011, č. 55597/09, § 70; *Konstantinov proti Nizozemsku*, rozsudek, 26. 4. 2007, č. 16351/03, § 52; či *Üner proti Nizozemsku*, rozsudek velkého senátu, 18. 10. 2006, č. 46410/99, body 57-58; blíže viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J. Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 958-959).
32. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zformoval výčet faktorů, které je třeba brát v potaz při posuzování otázky přiměřenosti ve věcech cizinecké agendy; jsou jimi: „(1) *povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu* (např. závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizince); (2) *délka pobytu cizince v hostitelském státě*; (3) *doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby*; (4) *stěžovatelova rodinná situace* (např. doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru); (5) *počet nezletilých dětí a jejich věk*; (6) *rozsah, v jakém by byl soukromý a/nebo rodinný život cizince narušen* (tj. vliv na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce, včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění); (7) *rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát* (příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti apod.); (8) *imigrační historie dotčených osob* (např. porušení imigračních pravidel v minulosti); a (9) *věk a zdravotní stav dotčeného cizince* [srov. zejména *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, rozsudek, 31. 1. 2006, č. 50435/99, § 39; a *Üner proti Nizozemsku*, rozsudek velkého senátu, 18. 10. 2006, č. 46410/99, body 57-58]. Tato kritéria byla vytvořena primárně v souvislosti s přezkumem vyhoštění cizinců, nicméně Nejvyšší správní soud je považuje – po patřičné úpravě – za aplikovatelná i na rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu. I samotné zrušení povolení k pobytu může svými důsledky (např. existenčním ohrožením cizince a jeho rodiny) za určitých okolností samo o sobě představovat natolik intenzivní zásah do soukromého a rodinného života cizince, že půjde o nepřiměřený zásah ve smyslu § 87l odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců in fine vykládaného souladně s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech. (...) Za druhé, při posuzování rozsahu, v jakém by byl rodinný život stěžovatele narušen, je nutné zkoumat nejen vliv na ekonomický, osobní a rodinný život stěžovatele, ale i vliv na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat v České republice na základě samostatného pobytového oprávnění. „Narušením“ rodinného života se rozumí negativní dopady rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu, které mohou nabývat různých podob; patří sem například nemožnost získat legální příjem na území České republiky (v důsledku ztráty živnostenského oprávnění či pracovního povolení), ztráta nároku na veřejné zdravotní pojištění, či nutnost s nemalými náklady vycestovat na delší dobu z území České republiky za účelem podání žádosti o jiný pobytový status a kvůli absolvování takového řízení.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39).
33. V konkrétním případě žalobkyně správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že při posuzování přiměřenosti společenského dopadu do soukromého a rodinného života

žalobkyně, vzal v úvahu veškeré zjištěné skutečnosti a dospěl k závěru, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky může být zásahem do rodinného života, neboť žalobkyně prokázala, že na území České republiky má rodinné příslušníky, manžela a syna, kteří na území České republiky pobývají na základě povoleného trvalého pobytu, ovšem žalobkyně sama se připravila o možnost pobývat na území České republiky v souladu se zákonem se svou rodinou, neboť nesplnila zákonem stanovené požadavky k dlouhodobému pobytu. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že žalobkyně na území České republiky může mít vybudované významné osobní vazby, avšak bezprostředním důvodem pro zamítnutí žádosti byla skutečnost, že nebyla schopna doložit, že příjem její rodiny splňuje minimální zákonné podmínky, tedy jinými slovy, že příjem rodiny po sloučení neodpovídá zákonným požadavkům. Tyto skutečnosti byly podle správního orgánu dostatečně závažné, aby případný dopad tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně byl shledán přiměřeným. V napadeném rozhodnutí žalovaný k této otázce uvedl: *„K námitce odvolatelky ohledně jejího úmyslu realizovat na území společenský a rodinný život Komise uvádí, že skutečnost, že odvolatelka nežije se svým manželem a synem ve společné domácnosti, je důsledkem jejich vlastního rozhodnutí žít na území dvou různých států. Toto jejich svobodné rozhodnutí nelze přičítat k tíži správnímu orgánu. Napadené rozhodnutí na tuto jejich volbu nemůže mít žádný vliv, občanská práva v tomto smyslu nemohla být porušena, napadené rozhodnutí nijak nezasahuje do dosavadního života odvolatelky a její rodiny. Odvolatelce zároveň nic nebrání v tom, aby v případě, že bude objektivně schopna dostat podmínkám ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, si podala novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, doložila náležitosti žádosti a na území začala žít se svou rodinou.“*

34. Soud považuje provedené posouzení přiměřenosti zásahu žalobou napadeným rozhodnutím do rodinného a soukromého života žalobkyně za nedostatečné. Předně je třeba odmítnout úvahu správních orgánů, že nedoložení úhrnného měsíčního příjmu, tedy podmínky pro povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42b zákona o pobytu cizinců, představuje okolnost, pro kterou by bylo možno považovat rozhodnutí za přiměřené. Splnění podmínek pro kladné vyřízení žádosti a otázku přiměřenosti rozhodnutí je nezbytné důsledně rozlišovat. Rozhodnutí totiž může být nepřiměřené, i pokud by nebyly splněny podmínky pro povolení k pobytu. Tomu ostatně odpovídá i zákonná konstrukce § 56 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jelikož k posouzení přiměřenosti rozhodnutí přistoupí správní orgán vždy, když podmínky splněny nejsou. Správní orgány však kromě zdůraznění smyslu předkládání úhrnného měsíčního příjmu neprovedly řádné posouzení pro rozhodnutí podstatných okolností, tj. posouzení konkrétních rodinných vazeb žalobkyně na území České republiky, které vyplývají ze spisového materiálu.
35. Nelze přehlédnout, že v době podání žádosti o povolení dlouhodobého pobytu žalobkyně dne 16. 9. 2015, bylo synovi žalobkyně 8 měsíců (datum narození: 14. 1. 2015), přičemž syn žalobkyně v ČR měl povolen trvalý pobyt. Podle Nejvyššího správního soudu i při rozhodování v cizineckých věcech jsou správní orgány povinny dodržovat čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (rozsudek ze dne 19. 11. 2015, č. j. 4 Azs 222/2015 – 42). Jak uvedl zdejší soud ve svém rozhodnutí 16. 1. 2019, č. j. 9A 52/2015-139: *„...Podle Nejvyššího správního soudu i při rozhodování v cizineckých věcech jsou správní orgány povinny dodržovat čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (rozsudek ze dne 19. 11. 2015, č. j. 4 Azs 222/2015 – 42). Stejný princip je zakotven i v čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv EU, která je s ohledem na svůj čl. 51 v této věci aplikovatelná (rozhodování o pobytech cizinců je regulováno*

právem EU). Také z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že v imigračních otázkách se musí posuzovat dopad rozhodnutí na nejlepší zájem dítěte, byť účastníkem řízení je pouze dospělá osoba, tedy zpravidla rodič. Například v rozsudku ve věci M.P.E. V. a další proti Švýcarsku ze dne 8. 7. 2014, č. 3910/13, bod 57, ESLP shledal porušení práva na soukromý a rodinný život, neboť švýcarské soudy se nezabývaly dopady rozhodnutí o vyhoštění rodiče na nejlepší zájem jeho nezletilé dcery. Vyhodnocení dopadu rozhodnutí na nejlepší zájem dítěte vyžaduje i judikatura Nejvyššího právního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016-46, bod 29).“

36. Správní orgány tak pro svůj závěr o přiměřenosti rozhodnutí využily pouze dílčí informace o rodinných vazbách žalobkyně na území; jejich existenci stroze konstatovaly a blíže se jimi nezabývaly a nehodnotily je. Tím správní orgány v dané věci nedostály své povinnosti řádně zkoumat a konkrétním způsobem posoudit rodinné a soukromé vazby žalobkyně na území České republiky. Soud uzavírá, že rozhodnutí v části obsahující posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně nemůže s ohledem na uvedená pochybení obstát, a námitka žalobkyně je proto důvodná. Samotný fakt věku dítěte předpokládá potřebu zabývat se tím, zda může zůstat samo s otcem v české republice či zda musí vycestovat s matkou a zda takové vycestování je možné.
37. Vzhledem k výše uvedenému soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
38. Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši 15 342 Kč. Náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokáta za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, účast při jednání) po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhl. č.177/1996 Sb. a 3x režijní paušál po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 vyhl. č.177/1996 Sb.). Protože zástupcem žalobkyně je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je tento povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Částka daně činí 2 142 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

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 dne 8. června 2020

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu