



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobkyně: **H. T. T.**
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupená advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 4. 2017, č. j. MV-13655-5/SO-2017

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 12. 4. 2017, č. j. MV-13655-5/SO-2017, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo změněno rozhodnutí ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo též „ministerstvo vnitra“), ze dne 12. 12. 2016, č. j. OAM-25282-16/DP-2016, tak, že byla zamítnuta žádost žalobkyně a neuděleno jí povolení k dlouhodobému pobytu, neboť žalobkyně nesplnila podmínku stanovené výše úhrnného měsíčního příjmu dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně v podané žalobě namítala nezákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí, a to s ohledem na provedenou změnu prvostupňového rozhodnutí ministerstva vnitra s argumentací, že žádné procesní ustanovení neumožňuje rozhodnout o zamítnutí žádosti cizince pro nesplnění podmínky uvedené v § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Tím žalovaná zatížila své rozhodnutí nezákonností z důvodu absence náležitosti obsažené v § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť ve výrokové části neuvedla ustanovení, podle kterého bylo v řízení rozhodnuto.
3. Žalobkyně dále v této souvislosti poukázala na skutečnost, že správní orgány při výpočtu příjmů a nákladů na bydlení žalobkyně a společně s ní posuzovaných osob pobývajících na území nesprávně zahrnuly mezi společně posuzované osoby také jejího nezletilého syna, který žije ve Vietnamu a nemá na území České republiky povolen pobyt. Žalobkyně přitom již v doplnění odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ministerstva vnitra, doručeném dne 6. 4. 2017, upozornila na to, že jejímu synovi byla pravomocně zamítnuta žádost o povolení k pobytu, a tudíž jej z tohoto důvodu nebylo možno považovat za společně posuzovanou osobu. S touto skutečností se však žalovaná žádným způsobem nevypořádala.
4. Žalobkyně zároveň uvedla, že v reakci na výzvu ministerstva vnitra k odstranění vad žádosti ze dne 22. 8. 2016, č. j. OAM-25282-4/DP-2016, doložila ve stanovené lhůtě požadované doklady, kdy z opatrnosti požádala o sdělení, o jaké vady či nedostatky se jedná, aby byly co nejlépe odstraněny. Ministerstvo vnitra však na tuto žádost v rozporu s ustanoveními § 3, § 4 a § 5 správního řádu nereagovalo a nevysvětlilo ani svoje úvahy o tom, proč skutečnost, že se text prohlášení prokazující skutečné náklady na bydlení částečně skládá z tištěného a

částečně ručně psaného textu, způsobuje ve vztahu k nákladům na ubytování jeho nevěrohodnost. K provedení hodnocení dokladu o zajištění ubytování pak žalobkyně doplnila, že ona ani ubytovatel nikdy v průběhu řízení netvrdili existenci podnájemní smlouvy, naopak od počátku tvrdili a prokazovali skutečnost, že manžel žalobkyně je ubytování poskytováno jako zaměstnanecký benefit, tedy zdarma. Proto vztah mezi žalobkyní, resp. jejím manželem, a ubytovatelem nebyl vyloučen ujednáním smlouvy, jelikož nebyl úplatný. Ani další argumentace žalované ohledně nevěrohodnosti tohoto dokladu nemohla dle žalobkyně obstát, jelikož v dokladu sice bylo uvedeno období nájmu na dobu neurčitou, avšak na základě smlouvy o nájmu (a tedy užívacího práva ubytovatele do 31. 12. 2018) byla i doba poskytnutí ubytování omezena trváním ubytovatelova užívacího práva. Žalobkyně tak považovala odůvodnění napadeného rozhodnutí žalované za nepřezkoumatelné, neboť tyto skutečnosti nemohly věrohodnost vystaveného dokladu ovlivnit. Stejně tak zpochybňování samotné výše částky nákladů na bydlení nemělo dle žalobkyně žádné opodstatnění, neboť zákon o pobytu cizinců správními orgány neukládá posuzovat a hodnotit obsah nájemní smlouvy. Žalovaná rovněž postupovala v rozporu se zákonem, když do celkového příjmu žalobkyně a s ní posuzovaných osob nezapočítala příjmy plynoucí z jejího pracovního poměru, jelikož mezi žalobkyní a zaměstnavatelem existoval platný závazek, na základě kterého bude žalobkyni vyplácena mzda ve výši uvedené v pracovní smlouvě, a to od desátého dne po příjezdu na území.

5. Žalobkyně byla přesvědčena, že měla mít stejné možnosti jako účastník správního řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 odst. 3 správního řádu, dle kterého má správní orgán účastníky řízení seznámit s konceptem výrokové části, odůvodněním rozhodnutí a poučením, jakým způsobem lze proti konceptu podávat námitky a navrhopvat doplnění řízení. Dle žalobkyně totiž postup správního orgánu I. stupně podle § 36 odst. 3 správního řádu znamená, že žádosti nebude v plném rozsahu vyhověno. Pokud ovšem správní orgán účastníkovi řízení zároveň nesdělí, z jakého důvodu nehodlá žádosti vyhovět, nemůže tento v plné míře uplatnit svá procesní práva tak, aby mohl rozhodnutí správního orgánu zvrátit, jelikož je omezen ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu o koncentraci řízení. Takový postup žalobkyně pokládala za rozporný se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou povinnosti správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy, zásadou vstřícnosti vůči dotčeným osobám a rovněž zásadou rovnosti.
6. Vzhledem k tomu, že žalobkyně až do okamžiku doručení prvostupňového rozhodnutí nevěděla, že tento nebude náklady za bydlení považovat za věrohodně prokázané, a z jakých důvodů, doložila k tomu v odvolacím řízení nové důkazy. Žalobkyně přitom s ohledem na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, vycházela z toho, že na předložení těchto důkazů se koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nevztahuje, neboť správní orgán I. stupně žalobkyni před vydáním napadeného rozhodnutí nepoučil o tom, že v odvolacím řízení nebude moci nové důkazy uplatňovat. Žalovaná pak zatížila napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností i z toho důvodu, že z něj není seznatelné, zda výše uvedené důkazy vzala na vědomí či nikoli, ani jaké úvahy k takovému postupu žalovanou vedly. Závěrem

proto žalobkyně navrhla, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalované zrušil, věc vrátil žalované k novému projednání a rozhodnutí a uložil jí povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

III. Vyjádření žalované

7. Žalovaná pokládala napadené rozhodnutí za souladné s ustanovením § 68 odst. 2 správního řádu, když o změně výroku rozhodla na základě ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, které je ve výrokové části rozhodnutí uvedeno. Dále uvedla, že prokázání skutečnosti, že výše úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení bude odpovídat zákonem požadované výši, je předpokladem pro vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. V případě, že žalobkyně potřebnou výši příjmu neprokázala, bylo dle žalované na místě její žádost zamítnout pro nesplnění této podmínky.
8. Podle názoru žalované byl do okruhu společně posuzovaných osob správně zahrnut i syn žalobkyně, byť tento o udělení pobytového oprávnění teprve žádal. Doplnění odvolání žalobkyně bylo žalované ministerstvem vnitra postoupeno dne 20. 4. 2017, tedy až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a z tohoto důvodu proto nemohlo být v napadeném rozhodnutí vypořádáno. V této souvislosti žalovaná zároveň doplnila, že i v případě bylo-li by počítáno s částkou životních minim pouze žalobkyně a jejího manžela, tj. s částkami 3 140 Kč a 2 830 Kč, a částkou nejvyšších normativních nákladů na bydlení dvou osob v rodině, tj. 11 114 Kč, byla by minimální výše, kterou by měl splňovat měsíční příjem rodiny po sloučení, dosahovat částky ve výši 17 084 Kč. Žalobkyně však doložila úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení ve výši 7 223 Kč.
9. Žalovaná dále uvedla, že žalobkyně byla ministerstvem vnitra ve výzvě k odstranění vad dostatečně poučena o tom, jak má vypadat doklad o zajištění ubytování. Ministerstvo vnitra přitom nepochybilo, pokud žalobkyni výslovně nesdělilo, v čem spatřuje nedostatky doloženého dokladu. Ve vztahu k námitkám týkajícím se dokladu o zajištění ubytování a předložené pracovní smlouvy žalovaná odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
10. Následně se vyjádřila také k postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu, jehož smyslem je vyzoomět účastníky o tom, že se „blíží“ vydání rozhodnutí ve věci, a umožnit jim seznámit se s podklady pro jeho vydání, případně se k nim vyjádřit. Správní orgán I. stupně přitom nemá povinnost účastníkům řízení sdělovat, jaké bude jeho rozhodnutí, stejně jako nemá povinnost postupovat dle § 144 odst. 3 správního řádu. K odkazu žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011- 48, žalovaná uvedla, že žalobkyni citovaná část rozsudku se vztahuje na řízení vedená z moci úřední. Ke správnímu řízení vedenému o žádosti žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 2016/2016 - 48. S ohledem na vše výše uvedené proto závěrem navrhla, aby krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

11. Žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou
[§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobkyně i žalovaná vyslovily s takovým postupem souhlas, rozhodl soud v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání. Při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí krajský soud vycházel dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v podané žalobě předně uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalované, krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalované dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
13. Krajský soud v této souvislosti na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaná v rozhodnutí vypořádala se všemi žalobkyní uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedla, jaké skutečnosti vzala při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčila, jakými úvahami byla ve svém rozhodování vedena, o které důkazy opřela svá skutková zjištění a které důvody ji vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.
14. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byla žalovaná ve své rozhodovací činnosti vedena, jakými skutečnostmi se zabývala a jaké důvody ji vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. K námitkám uvedeným v odvolání žalobkyně, včetně jeho doplnění ze dne 24. 1. 2017 a ze dne 9. 2. 2017 (k doplnění ze dne 4. 4. 2017 se soud vyjádří níže v tomto rozsudku), stejně jako k žalobkyní předloženým listinám, se žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřila, a to konkrétně na str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí, na které krajský soud na tomto místě pro stručnost odkazuje. Z rozhodnutí jsou tedy patrné závěry, které žalovaná ve vztahu k uplatněným námitkám žalobkyně

zaujala a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěla. Žalobkyně ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo. Namítanou nepřezkoumatelnost proto krajský soud v daném případě neshledal, a mohl tak přistoupit k jejímu věcnému posouzení.

15. Namítala-li žalobkyně ve vztahu k napadenému rozhodnutí také jeho nezákonnost z důvodu absence náležitostí předepsaných ustanovením § 68 odst. 2 správního řádu, k tomu krajský soud konstatuje, že z výrokové části rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná na základě ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu rozhodla o změně výroku prvostupňového správního rozhodnutí, přičemž tento postup je v souladu se zákonem, když nesplnění jednoho z předpokladů pro vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny vede k zamítnutí žádosti pro nesplnění této podmínky.
16. Z hlediska věcné stránky je pak v projednávané věci mezi účastníky řízení spor o to, zda žalobkyně řádně prokázala vyšší úhrnného měsíčního příjmu v rozsahu § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
17. Podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je žalobkyně k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny povinna předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet
 1. částek životních minim členů rodiny a
 2. 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.
 Za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídavku na dítě podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije.
18. Krajský soud v této souvislosti nejprve předesílá, že povinnost doložit určitou výši úhrnného měsíčního příjmu podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je promítnutím obecné povinnosti cizince doložit jistou výši finančních prostředků, které jsou dostatečné pro zajištění nezbytných nákladů na pobyt cizince na území České republiky, aniž by k zajištění těchto nezbytných nákladů byl využíván systém státní sociální podpisy a sociálních dávek. Podmínka nezbytnosti předvídaných nákladů je ostatně vyjádřena v samotném ustanovení § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který za účelem stanovení minimální výše úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení vychází z částek životního minima jednotlivých členů rodiny. Účelem a smyslem tohoto ustanovení je tak zamezit situacím, aby cizinec žádající o dlouhodobý pobyt, resp. celá jeho rodina, nebyla zátěží pro sociální systém České republiky a aby nedošlo k případnému zneužívání sociálních dávek (k tomu shodně srovnej např. již rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 9. 2014, č. j. 57 A 94/2013 - 63, dostupný na www.nssoud.cz).

19. Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním a existenčním minimu“), ve spojení s § 1 a § 2 nařízení vlády č. 409/2011 Sb., o zvýšení částek životního a existenčního minima, ve znění pozdějších předpisů, činila v rozhodném období částka životního minima osoby, která není posuzována společně s jinými osobami, výši 3 410 Kč. Pokud je osoba posuzována společně s jinými osobami, platí, že částky životního minima jsou odstupňovány podle pořadí osob. Pořadí posuzovaných osob se stanoví tak, že se nejdříve posuzují osoby, které nejsou nezaopatřenými dětmi, a poté nezaopatřené děti. V rámci každé z těchto skupin posuzovaných osob se pořadí stanoví podle věku od nejstarší po nejmladší osobu. Částka životního minima osoby, která je posuzována jako první v pořadí, činí měsíčně 3 140 Kč. Částka životního minima osoby, která je posuzována jako druhá nebo další v pořadí, činí měsíčně
- 2 830 Kč u osoby od 15 let věku, která není nezaopatřeným dítětem,
 - 2 450 Kč u nezaopatřeného dítěte od 15 do 26 let věku,
 - 2 140 Kč u nezaopatřeného dítěte od 6 do 15 let věku,
 - 1 740 Kč u nezaopatřeného dítěte do 6 let věku.
20. Nejvyšší částku normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení podle počtu osob v rodině určuje § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s nařízením vlády č. 395/2015 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2016 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení. Tato částka činí 7 731 Kč u jedné osoby, 11 114 Kč u dvou osob v rodině, 15 114 Kč u tří osob v rodině a 18 947 Kč u čtyř a více osob v rodině.
21. Z předloženého spisového materiálu krajský soud v projednávané věci zjistil, že žalobkyně podala dne 25. 6. 2015 u zastupitelského úřadu v Hanoji žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Za členy rodiny žalobkyně ministerstvo vnitra považovalo ve smyslu § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců manžela žalobkyně, pana N. D. T. (nar. X), který na území České republiky pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, a dále jejich nezletilého syna N. H. M. Q. (nar. X), který v době podání žádosti žalobkyně žádal o vydání trvalého pobytu na území za účelem společného soužití s otcem. Vzhledem k tomu, že žádost žalobkyně trpěla vadami, resp. nebyly doloženy fotografie, doklad o zajištění ubytování, doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení odpovídá zákonným podmínkám, doklad potvrzující příbuzenský vztah k cizinci s povoleným dlouhodobým nebo trvalým pobytem a doklad obdobný výpisu z evidence rejstříku trestů, vyzvalo ministerstvo vnitra v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 správního řádu žalobkyni (výzvou ze dne 22. 8. 2016, č. j. OAM-25282-4/DP-2016), aby tyto chybějící náležitosti žádosti doložila. Usnesením ze dne 22. 8. 2016, č. j. OAM-25282-5/DP-2016, byla k doložení těchto dokladů stanovena lhůta 35 dnů a řízení o žádosti bylo podle ustanovení § 64 odst. 1 správního řádu přerušeno.

22. Dne 30. 9. 2016 žalobkyně prostřednictvím zplnomocněného zástupce doložila úředně ověřený doklad o zajištění ubytování celé její rodiny na adrese M. 23, B., a to zdarma na dobu od 15. 9. 2016 do 31. 12. 2018, vystavený paní M. L., majitelkou nemovitosti. Dále žalobkyně doložila pracovní smlouvu uzavřenou mezi panem M. L. H. a manželem žalobkyně a rovněž výplatní pásky manžela za období leden až červenec 2016, příslib zaměstnání žalobkyně vystavený panem M. L. H., ze kterého vyplynulo, že za podmínky, že její nástup bude realizován nejpozději ke dni 9. 2. 2017, nastoupí žalobkyně do zaměstnání, kde její měsíční základní mzda bude činit 10 500 Kč a jako bonus jí bude poskytnuto bezplatné ubytování a zvýhodněné stravování. Žalobkyně také doložila oddací list s úředně ověřeným překladem a výpis z rejstříku trestů s úředně ověřeným překladem. Dne 5. 10. 2016 byly doloženy fotografie žalobkyně.
23. Dne 24. 10. 2016 byla žalobkyně ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu podáním ze dne 22. 10. 2016, č. j. OAM-25282-14/DP-2016, vyrozuměna o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, přičemž dne 4. 11. 2016 žalobkyně tohoto svého práva využila.
24. Ministerstvo vnitra následně rozhodnutím ze dne 12. 12. 2016, č. j. OAM-25282-16/DP-2016, žádost žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny zamítlo podle ustanovení § 46 odst. 3, ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a), zákona o pobytu cizinců, neboť dospělo k závěru, že po vyhodnocení předložených dokladů se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti.
25. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila odvoláním, které doplnila dne 25. 1. 2017. K odvolání doložila smlouvu o nájmu uzavřenou dne 22. 6. 2010 mezi Ing. M. L. a Ing. M. L., CSc. (jako vlastníky nemovitosti) a panem M. L. H. (jako nájemcem); dodatek č. 1 této smlouvy ze dne 20. 3. 2013 o prodloužení doby nájmu do 31. 12. 2018 a úředně ověřený doklad o zajištění ubytování rodině žalobkyně vystavený panem M. L. H., nájemcem nemovitosti na dobu bez omezení zcela zdarma, a to jako zaměstnanecký benefit poskytnutý manželu žalobkyně. Dne 9. 2. 2017 žalobkyně doložila pracovní smlouvu uzavřenou dne 6. 2. 2017 s panem M. L. H. a dne 6. 4. 2017 správnímu orgánu sdělila, že žádost jejího nezletilého syna, N. H. M. Q. (nar. X), o povolení trvalého pobytu byla pravomocně zamítnuta rozhodnutím žalované ze dne 21. 3. 2017, č. j. MV-14948-5/SO-2017.
26. Jak již bylo uvedeno výše, žalovaná napadeným rozhodnutím změnila rozhodnutí ministerstva vnitra ze dne 12. 12. 2016, č. j. OAM-25282-16/DP-2016, tak, že žádost žalobkyně zamítla a povolení k dlouhodobému pobytu neudělila, neboť žalobkyně nesplnila podmínku stanovené výše úhrnného měsíčního příjmu dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
27. Za společně posuzované členy rodiny správní orgány v daném případě považovaly ve smyslu ustanovení § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců manžela žalobkyně, pana N. D. T. (nar. X), který na území České republiky pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, a dále jejich nezletilého syna, N. H. M. Q. (nar. X), který v době podání žádosti žalobkyně

žádal o vydání povolení k trvalému pobytu na území z důvodu uvedeného v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tj. za účelem společného soužití s otcem na území České republiky. Rodinu po sloučení tedy podle názoru správních orgánů měli tvořit společně žalobkyně, její manžel a jejich nezletilý syn, v důsledku čehož správní orgány dospěly k závěru, že s ohledem na výše citovaná ustanovení zákona o životním a existenčním minimu bylo třeba v případě žalobkyně považovat za určující částku životních minim členů rodiny po sloučení částku 7 710 Kč, tj. součet životního minima žalobkyně (3 140 Kč), jejího manžela (2 830 Kč) a jejího syna (1 740 Kč).

28. Pokud se jednalo o prokázání výše úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení, žalobkyně k tomu předložila pracovní smlouvu uzavřenou mezi panem M. L. H. a manželem žalobkyně ze dne 2. 1. 2016, jakož i výplatní pásky manžela za období leden až červenec 2016. Dále byl doložen „Příslib zaměstnání“ vydaný panem M. L. H., na základě kterého měla žalobkyně nastoupit do zaměstnání nejpozději do 9. 2. 2017.
29. Ministerstvo vnitra přitom při výpočtu čistého měsíčního příjmu zjistilo z doložených výplatních pásek výši čistého měsíčního příjmu manžela žalobkyně za období tří kalendářních měsíců, tedy za období květen, červen a červenec 2016, a po vydělení počtem těchto měsíců určilo výši průměrného čistého příjmu manžela žalobkyně za toto období jako částku 7 223 Kč. Doklad vztahující se k osobě žalobkyně ministerstvo vnitra neosvědčilo jako doklad o jejím úhrnném měsíčním příjmu, jelikož se jednalo toliko o budoucí závazek zaměstnavatele žalobkyni zaměstnat, který ovšem příjem žalobkyně nemohl prokazovat. Nástup žalobkyně do zaměstnání byl navíc podmíněn, a nebylo tak možno zaručit, že žalobkyně skutečně bude disponovat měsíčním příjmem z pracovního poměru plynoucím jí v budoucnu, ani nebylo možno zjistit výši případného čistého měsíčního příjmu, když zde byla uvedena měsíční základní mzda.
30. Ani žalovaná pak v odvolacím řízení nepovažovala doloženou pracovní smlouvu za doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení, když pracovní poměr žalobkyně, na jehož základě by měla nárok na mzdu, s odkazem na ustanovení § 36 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, dosud nevznikl.
31. Krajský soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že pokud jde o výpočet příjmů, odkazuje zákon o pobytu cizinců na zákon o životním a existenčním minimu. Dle jeho ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) se za započitatelné příjmy pro účely tohoto zákona považují příjmy ze závislé činnosti uvedené v zákoně o daních z příjmů, a to po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení, po odpočtu daně z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pokud nebyla pojistná zahrnuta do těchto výdajů; příjmy z podnikání jsou však u osoby, která je poplatníkem daně z příjmů stanovené paušální částkou podle zákona o daních z příjmů, předpokládané příjmy, a výdaji vynaloženými na jejich dosažení, zajištění a udržení jsou předpokládané výdaje, na jejichž základě byla stanovena daň paušální částkou. Z uvedeného je tedy zřejmé, že pro

zjištění měsíčního úhrnného příjmu správní orgány musejí vycházet z tzv. čistého příjmu, a to v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu z příjmu současného a dosahovaného.

32. V tomto ohledu se tedy lze ztotožnit se závěry žalované, že žalobkyně v průběhu řízení před ministerstvem vnitra jako správním orgánem I. stupně, ani v řízení odvolacím nepředložila doklad, který by prokazoval existenci jejího započitatelného příjmu ve smyslu výše uvedených zákonných ustanovení. Příslib zaměstnání ani následně předložená pracovní smlouva nemohly osvědčovat aktuální dosahovaný příjem žalobkyně, ani nezakládaly nárok žalobkyně na mzdu, nýbrž toliko za splnění stanovených podmínek (nástup nejpozději do 9. 2. 2017, či následně desátý den po příjezdu žalobkyně do České republiky) obsahovaly ujednání o potenciálním v budoucnu dosahovaném příjmu žalobkyně, který však nelze považovat za započitatelný příjem ve smyslu zákona o životním a existenčním minimu. Z doložených dokladů o úhrnném měsíčním příjmu žalobkyně a členů její rodiny tak bylo možno skutečně osvědčit jako průměrný měsíční příjem rodiny po sloučení toliko částku ve výši 7 223 Kč.
33. K prokázání výše skutečných nákladů na ubytování pak žalobkyně ministerstvu vnitra předložila čestné prohlášení ubytovatele o výši skutečných nákladů na ubytování. Tento způsob prokázání nákladů na ubytování však ministerstvo vnitra neshledalo věrohodným, jelikož předmětné prohlášení sice obsahovalo úředně ověřený podpis poskytovatelky ubytování, avšak částka nulových nákladů na ubytování byla i přes výslovné upozornění správního orgánu ve výzvě k odstranění vad (ze dne 22. 8. 2016, č. j. OAM-25282-4/DP-2016) dopisována do tištěného textu rukou a zřetelně i jiným písmem než úvodní část textu prohlášení. Současně ministerstvo vnitra uvedlo, že věrohodně nepůsobí ani skutečnost, že ubytování je poskytováno osobou evidentně s rodinou žalobkyně nespřízněnou zcela zdarma, přičemž se nenabízí žádný zjevný důvod, pro který by tak měla tato osoba dobrovolně činit. Ministerstvo vnitra proto při určení nákladů na ubytování vycházelo z částky nejvyšších normativních nákladů na ubytování pro tři osoby, tj. z částky ve výši 15 114 Kč.
34. Žalovaná se pak v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ztotožnila se závěrem prvostupňového správního orgánu, že doklad o zajištění ubytování předložený žalobkyní věrohodně neprokazoval náklady na bydlení rodiny, a ačkoli žalobkyně byla upozorněna na koncentraci řízení ve smyslu ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu, žalovaná zpochybnila také žalobkyní až v odvolacím řízení doložené doklady k ubytování na stejné adrese, a to smlouvu o nájmu uzavřenou mezi vlastníkem nemovitosti a zaměstnavatelem manžela žalobkyně, stejně jako doklad o zajištění ubytování vystavený zaměstnavatelem manžela žalobkyně, v němž tento uvedl, že rodině žalobkyně poskytuje ubytování zcela zdarma jako zaměstnanecký benefit manželů žalobkyně. Žalovaná v této souvislosti poukázala na nesrovnalosti údajů v předložených dokladech, kdy doložená nájemní smlouva nájemce v čl. III výslovně zavazovala nepřenechat nemovitost do podnájmu třetí osobě; a kdy smlouva o nájmu byla podle dodatku č. 1 uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 2018, zatímco vystavený doklad o zajištění ubytování byl vystaven na dobu bez omezení.

35. Za celkovou určující částku, kterou tak žalobkyně byla povinna doložit jako minimální úhrnný měsíční příjem její a členů rodiny, správní orgány vzaly součet částek 7 710 Kč a 15 114 Kč, tedy částku 22 824 Kč. Z doložených dokladů o úhrnném měsíčním příjmu žalobkyně a členů její rodiny byl zjištěn průměrný měsíční příjem rodiny po sloučení ve výši 7 223 Kč, tedy částka nižší než součet částek životních minim žalobkyně a členů její rodiny, tj. 7 710 Kč (součet životního minima žalobkyně ve výši 3 140 Kč, jejího manžela ve výši 2 830 Kč a jejího syna ve výši 1 740 Kč).
36. V dané věci ovšem nelze odhlížet od skutečnosti, že žalobkyně v průběhu odvolacího řízení doplnila své odvolání také podáním ze dne 4. 4. 2017, v němž uvedla, že „s ohledem na skutečnost, že žádost nezletilého dítěte N. H. M. Q., nar. X, byla pravomocně zamítnuta rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 21. 3. 2017, č. j. MV-14948-5/SO-2017, nemůže být tento již za žádných okolností započítáván mezi členy rodiny účastnice řízení ve smyslu ust. § 42a odst. 1 z.č. 326/1999 Sb., a tedy jeho osoba nesmí být zohledňována při stanovení částky životních minim členů rodiny po sloučení“.
37. V souvislosti s takto učiněným doplněním odvolání tak žalovaná dle krajského soudu pochybila, pokud se k citovanému doplnění odvolání v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřila a toto ve své rozhodovací činnosti nezohlednila.
38. Dle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
39. V obecné rovině lze žalované přisvědčit do té míry, pokud odmítla odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, dostupný na www.nssoud.cz, s odůvodněním, že se žalobkyní citovaná část tohoto rozsudku vztahuje na řízení z moci úřední, přičemž v projednávaném případě se jednalo o řízení o žádosti. Žalovaná proto v této souvislosti naopak poukázala na závěry Nejvyššího správního soudu, obsažené v rozsudku ze dne 19. 5. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, dostupném na www.nssoud.cz, v němž shrnul, že „(...) zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že

v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouští se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25)“.

40. Dle krajského soudu však okolnost, že v mezidobí došlo k pravomocnému zamítnutí žádosti syna žalobkyně o povolení trvalého pobytu, byla bezesporu skutečností, kterou žalobkyně nemohla uplatnit dříve, a proto ji nebylo možno odmítnout s odkazem na ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Je sice pravdivým tvrzení žalované, která ve svém vyjádření k podané žalobě uvedla, že doplnění odvolání neměla před vydáním napadeného rozhodnutí k dispozici, neboť předmětné doplnění odvolání bylo doručeno ministerstvu vnitra jako správnímu orgánu I. stupně dne 6. 4. 2017, postoupeno žalované dne 20. 4. 2017, přičemž k vydání žalobou napadeného rozhodnutí došlo dne 12. 4. 2017. Pomine-li krajský soud skutečnost, že je věcí správních orgánů a jejich interní organizace, aby si mezi sebou písemnosti předávaly bez zbytečného odkladu a prodlení, nelze odhlížet od skutečnosti, že to byly správní orgány, které syna žalobkyně zahrnuly do výpočtu společně posuzovaných osob s ohledem na skutečnost, že je s ním vedeno správní řízení o povolení pobytu. Za této situace proto žalovaná byla povinna změnu skutkového stavu spočívající v pravomocném ukončení správního řízení se synem žalobkyně zohlednit, neboť k ní došlo v průběhu odvolacího řízení vedeného se žalobkyní, a žalované tak měla být z vlastní úřední činnosti (tj. i bez nutnosti oznámení žalobkyně) známa.
41. Zároveň krajský soud toliko podpůrně doplňuje, že žalobkyně navíc neměla žádné indicie o tom, že by v okamžiku zasílání předmětného doplnění odvolání již byl správní spis postoupen žalované, když i obě předchozí doplnění odvolání shodně doručovala správnímu orgánu I. stupně (viz doplnění odvolání 24. 1. 2017, postoupené žalované dne 2. 2. 2017; či doplnění odvolání ze dne 9. 2. 2017, postoupené žalované dne 23. 2. 2017). Stejně tak dobu čtrnácti dnů, která v daném případě uplynula mezi doručením doplnění odvolání prvostupňovému správnímu orgánu a jeho postoupením žalované, nelze i s přihlédnutím k rozsahu této písemnosti (jedna strana) považovat za dobu odpovídající a přiměřenou.
42. Ve vyjádření k podané žalobě pak žalovaná v souvislosti s takto uplatněnou žalobní námitkou uvedla, že i v případě, kdyby bylo počítáno s částkou životních minim pouze žalobkyně a jejího manžela, tj. s částkami ve výši 3 140 Kč a 2 830 Kč, a s částkou nejvyšších normativních nákladů na bydlení dvou osob v rodině ve výši 11 114 Kč, by byla minimální stanovená výše měsíčního příjmu rodiny po sloučení 17 084 Kč, přičemž žalobkyně doložila úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení toliko ve výši 7 223 Kč.
43. K tomu ovšem krajský soud upozorňuje na vyslovené závěry ministerstva vnitra jako správního orgánu I. stupně, které následně v napadeném rozhodnutí potvrdila i žalovaná, že částka nákladů na ubytování je v daném případě irelevantní, jelikož doložený čistý měsíční příjem žalobkyně a její rodiny nepokrývá ani součet částek životních minim žalobkyně, jejího manžela a jejich syna. Žalobkyně by tedy nesplňovala požadavky na výši měsíčního příjmu ani v případě, pokud by správní orgán I. stupně akceptoval výši

skutečných nákladů na ubytování uvedenou formou čestného prohlášení, tedy počítal-li by s tím, že celé rodině bude poskytováno ubytování zdarma.

44. Ačkoli tedy ministerstvo vnitra mělo pochybnosti o věrohodnosti dokladu o zajištění ubytování předloženého žalobkyní, nepřistoupilo v tomto ohledu k doplnění dokazování, např. provedením výslechu manžela žalobkyně či paní M. L., za účelem zjištění skutkových okolností týkajících se pronájmu dané nemovitosti, ale naopak bez dalšího uzavřelo, že doložený čistý měsíční příjem žalobkyně a její rodiny stejně nepokrývá ani součet částek životních minim žalobkyně, jejího manžela a jejich syna, a proto měl výši nákladů na ubytování v daném případě za irelevantní.

45. Obdobným způsobem pak reagovala na námitku žalobkyně (stran doplnění dalšího šetření za účelem odstranění pochybnosti o věrohodnosti dokladu o zajištění ubytování) i žalovaná, která tuto námitku shledala nedůvodnou a v této souvislosti shodně jako správní orgán I. stupně uvedla, že výše nákladů na ubytování nebyla pro zamítnutí žádosti žalobkyně rozhodná, neboť i v případě uznání nulových nákladů na ubytování by úhrnný měsíční příjem rodiny stejně nedosahoval dostatečné výše.

46. S ohledem na obsah žalobkyní předloženého doplnění odvolání však tato argumentace nemůže obstát. Při akceptaci ubytování poskytnutého žalobkyni a jejímu manželovi zdarma by totiž součet životního minima žalobkyně (3 140 Kč) a jejího manžela (2 830 Kč) činil částku ve výši 5 970 Kč. Z doložených dokladů o úhrnném měsíčním příjmu žalobkyně a jejího manžela byl přitom zjištěn průměrný měsíční příjem rodiny po sloučení ve výši 7 223 Kč, tedy jednalo by se o příjem dostatečný. Pokud tedy správní orgány v daném případě užily jako určitou „pojistku“ argumentaci, v níž zdůraznily, že žalobkyně by nesplňovala požadavek na výši měsíčního příjmu ani v případě, pokud by správní orgány akceptovaly skutečné náklady na ubytování uvedené formou čestného prohlášení v nulové výši, nelze již z tohoto předpokladu ve světle doplnění odvolání nadále vycházet. Bez doplnění dokazování stran zjišťování věrohodnosti podmínek takto poskytnutého smluveného bydlení pak nelze (s ohledem na nedostatečně zjištěný skutkový stav) bez dalšího vycházet ani z částky nejvyšších normativních nákladů na bydlení dvou osob tak, jak to žalovaná učinila až ve svém vyjádření k podané žalobě. Lze tedy uzavřít, že žalovaná se v napadeném rozhodnutí nevypořádala s novými skutečnostmi, které byly v odvolacím řízení řádně uplatněny a které měla ve své rozhodovací činnosti zohlednit, neboť v daném případě nepochybně mohly ovlivnit výsledek konečného rozhodnutí ve věci.

47. Důvodnou nicméně krajský soud neshledal námitku žalobkyně týkající se postupu správních orgánů dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Toto ustanovení umožňuje účastníkům řízení seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí a případně se k nim vyjádřit a uplatnit svá stanoviska. Smyslem tohoto postupu tak zcela jistě není seznámit se s vlastním rozhodnutím správního orgánu a jeho důvody. Přisvědčit pak nelze žalobkyni ani v námitce, že měla mít stejná práva jako účastník řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 odst. 3 správního řádu, jelikož pro takový postup nebyly v daném případě splněny zákonné podmínky.

V. Závěr a náklady řízení

48. Krajský soud tak na základě výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalované dle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil.
49. Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení, v němž je žalovaná vázána právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tak bude na žalované, aby ve své rozhodovací činnosti zohlednila doplnění odvolání žalobkyně a vypořádala se a řádně zhodnotila vliv těchto nových skutečností na rozhodnutí ve věci samé.
50. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 8 228 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu Mgr. Marka Sedláka, advokáta, za zastupování žalobkyně v řízení před krajským soudem, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé – podání žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 1 428 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku ve výši 11 228 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalované stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 21. února 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu