



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: L.Ch., nar. ...**, státní příslušnost Ukrajina, v ČR bytem ..., *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 9. 2016, č.j. MV-107865-4/SO-2016,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 5. 9. 2016, č.j. MV-107865-4/SO-2016, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 9. 6. 2016, č.j. OAM-21824-41/TP-2013, se **z r u š u j í** a věc se **v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **j e p o v i n n a** nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 16.342,- Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:

I. Předmět řízení

Žalobkyně se žalobou ze dne 6. 10. 2016 domáhala zrušení shora označeného rozhodnutí žalované a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*), zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 9. 6. 2016, čj. OAM-21824-41/TP-2013, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu dle ustanovení § 75 odst. 2 písm. b) 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“*).

II. Žaloba

Žalobkyně zásadně nesouhlasila s argumentací žalované, již odůvodnila, resp. potvrdila, zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Žalovaná naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobkyně nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem.

Napadené rozhodnutí bylo v rozporu s § 4 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně doložila na základě výzvy správního orgánu do řízení platební výměr na daň z příjmu fyzických osob za zdaňovací období roku 2015, a to jak svůj, tak manžela. Následně právní zástupce žalobkyně ve svém vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 23. 5. 2016 konstatoval, že má za to, že žádost je kompletní, ale zároveň výslovně požádal správní orgán o to, aby jej v případě jakýchkoli pochybností směřujících k zamítnutí žádosti řádně vyzval, resp. specifikoval případné vady a to, jakým způsobem by měly být odstraněny. Správní orgán I. stupně však místo toho rovnou přistoupil k vydání zamítavého rozhodnutí. V tomto směru žalobkyně v žalobě poukázala na rozhodovací praxi žalované, např. rozhodnutí ze dne 16. 4. 2015, čj. MV-97861-4/SO/sen-2014, podle kterého pokud je „*zřejmé, že se [účastník řízení] domníval, že žádost je kompletní, a opakovaně žádal správní orgán I. stupně o sdělení v případě, že by žádost kompletní nebyla, a správní orgán I. stupně na tyto žádosti nerefletoval, domnívá se Komise, že dále porušil § 4 odst. 2 [správního řádu].*“ Z výše uvedeného jasně vyplývá, že žalobkyně správní orgán I. stupně explicitně žádala o sdělení, zda shledává nějaké další vady žádosti, neboť sama se domnívala, že žádost je bezvadná, avšak tento na tuto žádost nijak nereagoval a místo toho bez dalšího vydal zamítavé rozhodnutí. Správní orgán I. stupně tím porušil § 4 odst. 2 správního řádu a dále též zásadu legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Komise své rozhodnutí zatížila nezákonností ve stejném rozsahu, když postup správního orgánu I. stupně aprobovala.

Žalobkyně dále namítala, že se žalovaná naprosto nevypořádala s její odvolací námitkou, že vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění není ve výkladovém ustanovení § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uvedeno jako doklad o zajištění prostředků k pobytu pro účely zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně na této námitce nadále trvala a měla

za to, že nevypořádáním se s touto námitkou se žalovaná dopustila porušení § 68 odst. 3 správního řádu, který ukládá správnímu orgánu vypořádat se se všemi námitkami účastníka řízení v odůvodnění rozhodnutí, a dále § 89 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v rozsahu námitek odvolatele.

Žalobkyně dále porušení těchto ustanovení namítala i v souladu se svou námitkou přepjatého formalismu, jenž je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný, v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud. V následující pasáži žaloby byla argumentace přepjatým formalismem rozvinuta za pomoci principiálně formulovaných východisek Ústavního soudu a s odkazy na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 21/96 a 19/98.

Konečně žalobkyně setrvala na tom, že rozhodnutími správního orgánu I. stupně i žalované došlo k porušení § 174a zákona o pobytu cizinců. Výčet uvedený v citovaném ustanovení je přitom výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí. V této souvislosti nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře nebo vůbec. Žalobkyně namítala, že správní orgán I. stupně i žalovaná opřely své závěry ohledně přiměřenosti dopadu rozhodnutí de facto pouze o tvrzení, že žalobkyně zde pobývá na základě fikce dlouhodobého pobytu. Žalobkyně měla za to, že nelze přiměřenost zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu stavět na existenci nižšího pobytového oprávnění, natož jeho fikce. Trvalý pobyt je (hned po státním občanství) nejvyšším pobytovým oprávněním, které s sebou nese určitá práva a povinnosti. Argumentací existencí fikce nižšího pobytového oprávnění, kterou v době podání žaloby žalobkyně již ani nedisponovala, nelze nahradit škálu kategorií, které má správní orgán dle zákona o pobytu cizinců (a ustálené judikatury) povinnost posuzovat s ohledem na přiměřenost rozhodnutí. V situaci, kdy je správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu, tj. tak, aby zjistil skutečný stav věci, je jeho povinností, aby se minimálně pokusil účastníka buďto vyslechnout k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo jej jakýmkoliv jiným způsobem vyzvat k tomu, aby se k předmětné problematice vyjádřil, případně aby se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem. Pokud však rozhodnutí žalované obsahuje pouze omezenou úvahu o přiměřenosti rozhodnutí v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců (jak je tomu v tomto případě), jedná se o porušení nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu. Žalovaná tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s nepřiměřeností nevypořádala, jednala také v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Vzhledem k výše uvedenému žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí v celém rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Zároveň žalobkyně požádala o přiznání náhrady nákladů řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná se ve svém vyjádření k žalobě ztotožnila se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu má být přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem. Orgány Ministerstva

vnitř jako celek jsou mj. povolány hájit veřejný zájem, tzn. v daném případě zájem na prokázání dostatečných finančních prostředků k trvalému pobytu na území.

Námítky porušení ustanovení § 2 odst. 4, § 4 odst. 2, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu žalovaná odmítla jako nedůvodné. Žalovaná byla rovněž přesvědčena, že nepostupovala formalisticky, ale postupovala plně v souladu se zákonem, když dospěla k závěru, že žalobkyně k žádosti o povolení k trvalému pobytu nepředložila doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území, jak je vymezen v § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Žalobkyně k žádosti předložila jako doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince a s ním společně posuzovaných osob ve smyslu § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců svůj platební výměr daně z příjmů fyzických osob za rok 2015 a platební výměr daně z příjmů fyzických osob za rok 2015 svého manžela. Nedoložila však potvrzení o zaplaceném pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti a pojistném na všeobecné zdravotní pojištění za dané zdaňovací období. K tomu žalovaná konstatovala, že pokud žadatel dokládá své příjmy z podnikání na základě platebního výměru daně, je třeba doložit rovněž daná potvrzení, a to zejména proto, že pokud by správní orgán vzal za dostatečný doklad platební výměr daně z příjmu, dopustil by se porušení zásady rovnosti ve vztahu k těm žadatelům, kteří své příjmy ze zaměstnání dokládají příslušným potvrzením zaměstnavatele o výši průměrného čistého měsíčního výdělku. Jak totiž vyplývá z § 356 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, *„má-li být uplatněn průměrný měsíční čistý výdělek, zjistí se tento výdělek z průměrného měsíčního hrubého výdělku odečtením pojistného na sociální zabezpečení, pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a zálohy na daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, vypočtených podle podmínek a sazeb platných pro zaměstnance v měsíci, v němž se průměrný měsíční čistý výdělek zjišťuje“*. Obdobně § 7 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, stanoví, že tam uvedené příjmy se započítávají *„po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení, po odpočtu daně z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, pokud nebyla pojistná a příspěvek zahrnuta do těchto výdajů.“* Obdobně popisuje příjem rozhodný pro přiznání dávky státní sociální podpory i § 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Je tedy zřejmé, že pokud má být zjištěn čistý příjem z podnikání za situace, kdy z platebního výměru daně se platby na sociální zabezpečení a všeobecné zdravotní pojištění správní orgán nedozví, a nechce-li se správní orgán dopouštět nerovného jednání vůči těm, kdo dokládají příjmy ze zaměstnání, je třeba předložit rovněž doklady, které umožní dané částky pojistných od příjmu uvedeného v platebním výměru odečíst. Žalovaná podotkla, že dané částky nejsou zahrnuty v daňovém přiznání již od zdaňovacího období roku 2008. S ohledem na povinnost mlčenlivosti příslušných úřadů (např. podle § 14 zákona č. 528/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) pak nelze jinak, než tyto údaje zjistit po součinnosti žadatele. Žalobkyně na výzvu správního orgánu I. stupně ani v odvolacím řízení nedoložila vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2015, na základě kterých by bylo možné stanovit čistý příjem odvolatelky a jejího manžela z doložených platebních výměrů.

Námítku žalobkyně týkající se porušení § 174a zákona o pobytu cizinců žalovaná shledala nedůvodnou. Uvedla, že žalobkyně v současné době pobývá na území na základě tzv.

fikce pobytu dle ustanovení § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť o její žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání-OSVČ“ nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Žalovaná zdůraznila, že žalobkyni důsledkem zamítnutí podané žádosti o povolení k trvalému pobytu zákaz pobytu na území udělen nebyl a může v souladu se zákonem o pobytu cizinců nadále pobývat na území ve stávajícím pobytovém režimu a realizovat tak svůj rodinný a soukromý život.

Žalovaná byla přesvědčena, že byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a tento závěr byl v odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodněn. V podrobnostech odkázala na spisový materiál. S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Jednání před krajským soudem

Nařízeného jednání se zúčastnila žalobkyně a její zástupkyně na základě substituční plné moci, žalovaná se z účasti na jednání omluvila. Po shrnutí podstatného obsahu správního spisu a průběhu správního řízení zástupkyně žalobkyně shrnula a konkretizovala žalobní námitky. Ve vztahu k výzvě správního orgánu upozornila na to, že výzva nebyla individualizovaná, jednalo se o „formulářovou“ výzvu, a proto byla porušena poučovací povinnost. Správní orgány se ve svých rozhodnutích nezabývaly smyslem a účelem ustanovení upravujícího nutný příjem cizince, přičemž žalobkyně doložila, že její příjem spolu s příjmem jejího manžela představuje dvojnásobek nutného příjmu, a správnímu orgánu musí být z jeho činnosti známo, že částky odváděné na důchodové pojištění se pohybují v řádech jednotek tisíců Kč. K námitce nepřiměřenosti zástupkyně žalobkyně podotkla, že žalobkyně disponuje pouze fikcí dlouhodobého pobytu jen proto, že správní orgány ignorují závazná soudní rozhodnutí. Odkázala rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 81/2016-33, podle nějž je nezbytné zkoumat přiměřenost rozhodnutí též ve vztahu k rodinným příslušníkům žadatele, a na Úmluvu o právech dítěte, kdy ve vztahu k dítěti je také třeba přiměřenost posuzovat. V konečném návrhu bylo setrváno na podané žalobě i žalobním návrhu a byla specifikována požadovaná náhrada nákladů řízení.

V. Vlastní argumentace soudu

V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „s. ř. s.“*), vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Soud shledal žalobu důvodnou.

Předmětné ustanovení § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění rozhodném pro rozhodování správních orgánů, stanoví: „*Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže cizinec nepředloží doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.*“

Podle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[z]a doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území se považuje doklad prokazující, že příjem cizince je pravidelný a úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území [§ 42c odst. 3 písm. c)] nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob. [...] **Příjem cizince lze prokázat zejména potvrzením zaměstnavatele o výši průměrného čistého měsíčního výdělku, jde-li o příjmy ze závislé činnosti, nebo daňovým přiznáním z příjmů fyzických osob, jde-li o příjmy z podnikání. Pokud nelze prokázat příjem jiným věrohodným způsobem, lze jako doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu předložit výpisy z účtu vedeného v bance za posledních 6 měsíců, ze kterých vyplývá, že cizinec takovými příjmy disponuje, nebo platební výměr daně z příjmu.**“

Pro rozhodování soudu byly klíčové následující okolnosti: Žalobkyně podala dne 17. 10. 2013 žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Její žádost byla dne 28. 2. 2014 rozhodnutím čj. OAM-21824-14/TP-2013 zamítnuta. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, kterému odvolací správní orgán vyhověl, prvoinstanční rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Mezitím došlo k vývoji ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (podána 26. 7. 2010), kde proběhl mj. i soudní přezkum rozhodnutí před Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem. V novém řízení ve vztahu k povolení k trvalému pobytu správní orgán I. stupně zaslal zástupci žalobkyně Mgr. Petru Václavkovi výzvu k odstranění vad žádosti o povolení k trvalému pobytu ze dne 14. 3. 2016, která na str. 4-7 definovala, co se považuje za příjem a jak ho lze prokázat. Dne 12. 4. 2016 byly v reakci na tuto výzvu doloženy mj. platební výměry na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2015 žalobkyně a jejího manžela. Správnímu orgánu bylo dále zasláno vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 23. 5. 2016. Správní orgán I. stupně ve věci rozhodl dne 9. 6. 2016, kdy důvodem zamítnutí žádosti bylo nedoložení dostatečnosti příjmů žalobkyně. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání. Odvolací námítky v doplnění odvolání ze dne 25. 7. 2016 spočívaly v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, v ignorování doložených platebních výměrů a nad rámec zákona vyžadovaném vyúčtování záloh pojistného na sociální zabezpečení, v přepjatém formalismu a v nedostatečném posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím ze dne 5. 9. 2016 bylo odvolání zamítnuto.

V.1 Vyzývání k odstranění vad

Žalobkyně předně namítala porušení § 4 odst. 2 a § 2 odst. 4 správního řádu spočívající v tom, že správní orgán I. stupně žalobkyni i přes její žádost opětovně nevyzval k odstranění vad žádosti, když shledal přetrvávající vady, a žádost zamítl, přičemž žalovaná tento postup aprobovala. Výzva rovněž nebyla nijak individualizovaná.

Soud shledal, že výzva správního orgánu je rozsáhlá a vykazuje jisté znaky univerzálnosti, když např. zmiňuje i jiné druhy výdělečné činnosti a způsob, jakým lze prokázat příjmy z nich. Správní orgán měl a mohl více přihlídnout k adresátce výzvy, což je zejména v případě, kdy adresátkou je cizinka, žádoucí. Na druhé straně mělo svou váhu to, že žalobkyně v době zaslání výzvy již byla zastupována právním zástupcem. Byť tedy mohla být výzva koncipována srozumitelněji, ani její stávající podoba nevykazuje znaky nezákonnosti či procesní vadnosti.

Soud vycházel i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 51/2010-214, ve kterém byly kromě jiného formulovány následující závěry: „[...] z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se tedy nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. [...] Poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit [...] Poučovací povinnost správních orgánů však nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad.“ Správní orgán tudíž procesně nepochybil, pokud nebyl ještě návodnější ve smyslu, co dalšího má žalobkyně učinit, aby její žádosti bylo vyhověno. Soud neshledal tuto žalobní námitku důvodnou.

V.2 Vyúčtování záloh na pojistné a přepjatý formalismus

Dále žalobkyně namítala, že se žalovaná nevypořádala s její odvolací námitkou spočívající v tom, že vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění není v § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zmiňováno, čímž porušila § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu. Na této své námitce setrvala i v žalobě, stejně jako na námitce přepjatého formalismu. Správní orgány pochybily, jestliže se nezabývaly smyslem a účelem ustanovení upravujícího nutný příjem cizince, když přitom doložený příjem žalobkyně a jejího manžela byl dvojnásobkem tohoto nutného příjmu.

V nyní projednávané věci bylo stěžejní otázkou doložení příjmu, resp. předložení „dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území“. Vymezení toho, co se pokládá za takový doklad, je možno nalézt ve shora citovaném ustanovení § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Z tohoto ani žádného jiného zákonného ustanovení nevyplývá, že je nutné za všech okolností přikládat potvrzení příslušné správy sociálního zabezpečení, byť výzva byla takto postavena. Je třeba posuzovat případ od případu a pro věc je podstatné, zda rozhodné skutečnosti – v tomto případě tedy dostatečný příjem žalobkyně – byly prokázány.

V řízení ve věci povolení k trvalému pobytu byly předloženy platební výměry žalobkyně a jejího manžela za rok 2015. Správní orgán mohl tedy mít dobrou představu o tom, jaký je celkový započitatelný příjem rodiny. Zároveň byly na základě předložené nájemní smlouvy a se započtením částek životních minim žalobkyně a s ní společně posuzovaných osob stanoveny nezbytné výdaje. V rozhodnutí správního orgánu soud postrádá zdůvodnění skutečnosti, že nelze dojít k závěru ohledně dostatečnosti finančních prostředků,

jimiž disponuje žalobkyně, aniž je předložena příslušná dokumentace od správy sociálního zabezpečení, v situaci, kdy je prokázáno, že příjem je přibližně 30.000 Kč měsíčně a (minimální) výdaje jsou cca 14.000 Kč měsíčně, když je nebo by měla být známa obvyklá minimální výše odvodů na sociální zabezpečení.

Soud si dokáže představit, že by sporná otázka mohla vyvstat, kdyby se „hrubý“ příjem nutným výdajům blížil, avšak pokud existuje takovýto významný rozdíl, pak mělo být přinejmenším reagováno na řádně uplatněnou odvolací námitku, jak vyžaduje § 89 odst. 2 správního řádu. To se v napadeném rozhodnutí nestalo. Podle § 6 odst. 2 věty první správního řádu platí zásada co možná nejmenšího zatěžování dotčených osob a soudu nebylo zřejmé, v čem při přihlédnutí ke specifickým tohoto konkrétního případu spočívala ona nutnost, aby žalobkyně předložila daný doklad správy sociálního zabezpečení. Proto shledal tuto žalobní námitku důvodnou.

V.3 Posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života

Konečně žalobkyně namítala, že žalovaná i správní orgán I. stupně porušily § 174a zákona o pobytu cizinců, když se dostatečně nezabývaly dopadem rozhodnutí a založily své úvahy o přiměřenosti toliko na pobytu žalobkyně na území ČR na základě fikce dlouhodobého pobytu, tj. na existenci fikce nižšího pobytového oprávnění. Správní orgán měl rovněž zjistit skutečný stav věci; když tak neučinil a posuzoval přiměřenost jen omezeně, porušil § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně dále odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 81/2016-33 a Úmluvu o právech dítěte.

Soud shledal námitku důvodnou, neboť správní orgány obou stupňů se přiměřeností de facto nezabývaly. Posuzování přiměřenosti pojaly tak, že když je tady jednak řízení o žádosti o trvalý pobyt a jednak řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, přiměřenost v nyní projednávané věci vlastně vyhodnocovat nemusí. Argumentovaly totiž toliko tím, že ještě nebylo pravomocně rozhodnuto o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a tak tu je žalobkyně oprávněna pobývat na základě fikce pobytu. To jim posloužilo jako jediný nosný argument ve prospěch přiměřenosti. Takový postup je i s ohledem na dikci § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců nepřípustný.

Soud na věc nahlížel tak, že se v případě rozhodování o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a o povolení k trvalému pobytu jedná o dva relativně samostatné postupy, o dvě odlišná řízení, a že se správní orgány přiměřeností rozhodnutí i v případě povolování trvalého pobytu měly odpovídajícím způsobem zabývat, tj. posoudit dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Zákonodárce se faktory, které mají být při posuzování přiměřenosti brány v potaz, zabýval alespoň příkladmo v ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců, když mezi nimi zmínil např. věk cizince, jeho zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vazeb či vazby cizince k území České republiky a ke státu, jehož je občanem. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30, pak platí: „Z § 174a zákona o pobytu cizinců vyplývá pouze to, že v těch případech, kdy má správní orgán povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, je nezbytné ji hodnotit z hledisek, která demonstrativně § 174a zákona o pobytu cizinců zmiňuje,

jsou-li pro daný případ relevantní. Ze samotného jazykového vyjádření § 174a zákona o pobytu cizinců [...] lze dovodit jen to, jak se má postupovat při posuzování přiměřenosti dopadů. Dané ustanovení však neobsahuje žádné vodítko pro to, u jakých rozhodnutí se má k posuzování přiměřenosti přikročit.“ V nyní projednávané věci je problém toho, zda přiměřenost posuzovat, vyřešen přímo v zákoně o pobytu cizinců, neboť ustanovení § 75 odst. 2 *in fine* stanoví nezbytnost posuzování přiměřenosti v případě zamítavých rozhodnutí o žádosti z důvodů uvedených pod jednotlivými písmeny tohoto odstavce. Nicméně k řádnému posouzení dopadu rozhodnutí ohledně těch kritérií, která jsou ve vztahu k žalobkyni relevantní, by bylo nutné opatřit si potřebná skutková zjištění stran soukromých a rodinných poměrů žalobkyně, to ovšem správní orgány v rozporu s § 3 správního řádu neučinily.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Na základě výše uvedeného soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a pro vady řízení zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil k dalšímu řízení žalované. Soud šel s ohledem na nedostatečnost skutkových zjištění přes žalobní petit a zrušil s odkazem na § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť se domníval, že náprava nemůže být zjednána jenom v odvolacím řízení, aniž by byla žalobkyně připravena o instanci. Shledal, že je nutno zabývat se celou záležitostí znovu v prvoinstančním řízení, shromáždit si potřebné podklady a relativně samostatně i v řízení o žádosti o trvalý pobyt posoudit přiměřenost. Pokud by správní orgány nadále trvaly na předložení dalších dokladů, musely by dále účastníci řízení (a soudu) vysvětlit, proč není možné k odpovídajícímu závěru o (ne)dostatečnosti příjmů dojít i bez doložení příslušného vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění od správy sociálního zabezpečení.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má nárok na jejich náhradu žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch. Přiznána byla náhrada nákladů spočívajících v odměně advokáta za tři úkony právní služby v plné výši (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na ústním jednání před soudem dne 16. 8. 2017), tj. po 3.100,- Kč/úkon, a v náhradách hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300,- Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů; dále byl připočten zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000,- Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000,- Kč; vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, byla připočtena též částka 2.142,- Kč odpovídající této dani. Celková částka přiznané náhrady nákladů řízení tedy činí **16.342,- Kč**. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a byla stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

P o u ě n í : *Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.*

V Plzni dne 16. srpna 2017

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková