



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobců a) J.Z.**, státní příslušnost Republika Kazachstán, **b) L.A.**, státní příslušnost Republika Kazachstán, oba zastoupeni Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti **žalované Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, o **žalobách proti rozhodnutím žalované ze dne 31. 5. 2016, č. j. MV-68675-6/SO-2016 a č. j. MV-68663-6/SO-2016,**

**t a k t o:**

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2016, č. j. MV-68675-6/SO-2016 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2016, č. j. MV-68663-6/SO-2016 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- III. Žalovaná je povinna nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 24.456 Kč k rukám zástupce žalobců Mgr. Petra Václavka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

### O d ů v o d n ě n í

**I.**  
**Předmět řízení**

Žalobkyně a) se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2016, č. j. MV-68675-6/SO-2016, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí

Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 29. 1. 2016, č. j. OAM-70256-55/DP-2011, na základě kterého byla zamítnuta podle § 46 odst. 7 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“*) žádost žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Žalobkyně v žalobě požadovala přiznání náhrady nákladů řízení.

Žalobce b) se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2016, č. j. MV-68663-6/SO-2016, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 29. 1. 2016, č. j. OAM-70264-60/DP-2011, na základě kterého byla zamítnuta podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Žalobce v žalobě požadoval přiznání náhrady nákladů řízení.

Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2017 se žaloba vedená u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 57A 58/2016 spojila ke společnému projednání s žalobou vedenou u téhož soudu pod sp. zn. 57A 57/2016. Následně byly žaloby vedeny pod sp. zn. 57A 57/2016.

## II. Žaloby

Žalobci se domnívali, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, její rozhodnutí odporují požadavkům obsaženým v ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*) definujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a zároveň jsou v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména tedy ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Zároveň jsou žalobci přesvědčeni, že v tomto smyslu pak žalovaná rovněž opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy, deklarované na zákonné úrovni v ustanovení § 3 správního řádu. Zároveň nelze též přehlédnout, že napadená rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí prvoinstanční jsou v rozporu s ustanovením § 174a zákona o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména tedy základní zásady činnosti správních orgánů deklarované v ustanovení § 2, § 3 a § 4 správního řádu.

Žalobci namítali, že správní orgán I. stupně nedostatečně zjistil skutečný stav věci, čímž nedostal své povinnosti vyplývající ze zásady materiální pravdy deklarované na zákonné úrovni v ustanovení § 3 správního řádu a zatížil tak svá rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností. Jak již ostatně v odvolání žalobci uvedli, v rozhodnutích prvoinstančního správního orgánu, na které rovněž odkazují napadená rozhodnutí, se konstatuje, že z předloženého výpisu z katastru nemovitostí ze dne 5. 3. 2013 plyne, že žalobci jsou spoluvlastníci nemovitosti, na jejíž adrese mají žalobci a celá rodina adresu hlášeného pobytu. Proto bylo žalobcům nejasné, z jakého důvodu započítal správní orgán pro účely bydlení částku 18.947,- Kč dle normativních nákladů na bydlení. Správní orgán v napadených rozhodnutích sice zmiňuje výzvy ze dne 28. 8. 2015, nicméně jejich obsahem je

doslova: „*Správním orgánem vytýkané vady je třeba odstranit, resp. je nutné doložit následující náležitosti žádosti, které vůbec nebyly doloženy, a to následujícím způsobem: „Doklad prokazující příjem cizince“*“. Dále zmíněné výzvy obsahují strohé konstatování, že podklady doložené doposud do žádosti prokazující příjem žadatele nesplňují zákonnou výši. Žádné sdělení a už vůbec ne výzvu k doložení skutečných nákladů vynakládaných na bydlení tyto výzvy neobsahují. Žalobci nikdy nebyli vyzváni k doložení dokladů prokazujících částku, kterou hradí za služby spojené s užíváním nemovitosti. Postoj správního orgánu shledávají žalobci za přinejmenším nelogický, když na náklady za bydlení započít částku ve výši 18.947,- Kč. Přitom z vlastnictví nemovitosti, ve které žalobci s celou rodinou bydlí, je jasné, že tyto náklady uvedenou částku mohou dosahovat jenom stěží. Správní orgán určil určující částku nákladů na bydlení ve výši 18.947,- Kč na základě ustanovení zákona č. 177/1995 Sb., o státní sociální podpoře (*dále jen „zákon o státní sociální podpoře“*). Nicméně tento postup slouží na základě ustanovení zákona o pobytu cizinců pouze jako subsidiární způsob pro případy, kdy cizinec věrohodně neprokáže částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení. K tomuto prokázání nebyli žalobci správním orgánem vůbec vyzváni. S o to větším překvapením se pak až ze samotných rozhodnutí dověděli, že i když jsou spoluvlastníky předmětné nemovitosti, správní orgán dovozuje jejich náklady na bydlení na základě zákona o státní sociální podpoře. V případě, že se u žalobců jedná o cizince, kteří nejsou právně vzděláni natolik, aby z pouhého odkazu na ustanovení zákona měli automaticky být schopni vytušit, jakým způsobem mohou odstranit vadu žádosti, nelze dovozovat.

Žalobci dále uvedli, že jsou toho názoru, že při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v něm vždy musí být přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých nesprávná aplikace ústavního práva obecnými soudy, či správními orgány, má za následek porušení základních práv či svobod. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě (např. nález sp. zn.: III. ÚS 150/99, Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 17, nález č. 9). Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení věci. Dle žalobců je tedy nutno zohlednit smysl a účel samotného prokazování výše příjmu žadatele o pobytové oprávnění a subsidiaritu užití normativních nákladů na bydlení. V případě, kdy je žadatel spoluvlastníkem nemovitosti, ve které reálně bydlí a správní orgán nevyzve žadatele, aby doložil i náklady hrazené za služby spojené s užíváním předmětné nemovitosti, nelze tento postoj správního orgánu označit jinak, než za alibistický. Nutno poukázat i na skutečnost, že příjem žalobců je zcela dostačující k pokrytí nákladů spojených s bydlením a zákonem stanovené určující částky životního minima. Správní orgán naprosto jednoznačně a účelově v rozporu s § 3 správního řádu, nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti

a zamítl žádosti žalobců i naproti splnění všech zákonných podmínek pro udělení dlouhodobého pobytu. Pokud správní orgán pochyboval o výši příjmů žalobců, měl provést jejich výslech, kde by byly jakékoli pochybnosti zcela rozptýleny. Nelze se v tomto ohledu schovat za břemeno důkazní na straně účastníka řízení, neboť tato skutečnost nemůže sejmout ze správního orgánu povinnost zjistit náležitě skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán měl tedy, pokud měl v souladu se zásadou dobré správy a vstřícného postupu zcela jednoduše vyzvat žalobce, ať doloží náklady na služby spojené s užíváním nemovitosti nebo si žalobce předvolat na výslech, kde by uvedli částku, kterou na tyto služby hradí a mohli následně doložit relevantními dokumenty.

V neposlední řadě žalobci namítali, že se správní orgán I. stupně vůbec nezabýval otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobců. Správní orgán I. stupně tím zatížil svá rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností, neboť se v rámci odvolacího řízení touto nezákonností žalovaná vůbec nezabývala, a to navzdory skutečnosti, že odvolací správní orgán přezkoumává zákonnost rozhodnutí z úřední povinnosti, tedy i mimo rozsah odvolacích námitek. K tomuto je nutné dle žalobců poznamenat, že odůvodnění žalované, ospravedlňující absenci jakékoli úvahy co do přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobců tím, že jednotlivá příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců údajně takovouto povinnost na správní orgány nekladou, je velmi alibistické a projevem přepjatého formalismu. Žalobci jsou přesvědčeni, že rozhodování o právech a povinnostech, tím spíše v tak citlivých věcech z hlediska dopadů do rodinného a soukromého života jednotlivce, jako jsou rozhodování o dlouhodobém pobytu matky a otce tří nezletilých dětí, které na území ČR navštěvují základní školu. V právním státě musí přeci vždy být rozhodnutí přiměřené, přinejmenším se o úvahu co do přiměřenosti mají správní orgány alespoň pokusit a ne jí jako takovou bez dalšího a priori odmítnout s takto formalistickým odůvodněním. Žalobci se domnívali, že zásada přiměřenosti v cizineckých věcech vyplývá již ze samotného ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců a dále z obecných zásad právních, aniž by bylo potřeba explicitně stanovit požadavek přiměřenosti u každého jednotlivého ustanovení v rámci zákona o pobytu cizinců. Argumentace odvolacího správního orgánu v napadaném rozhodnutí, že z důvodu, že pobytové oprávnění dětí žalobců je vázáno na jejich vlastní pobytové oprávnění není možno označit za náležité posouzení přiměřenosti rozhodnutí dle zákonných požadavků.

Žalobci dále poukazovali na samotnou délku řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost žalobci podali dne 22. 9. 2011, nicméně rozhodnutí prvoinstančního orgánu byla vydána až 5. 2. 2016 (*pozn. soudu 29. I. 2016*), tedy téměř po pěti letech a samotná pravomocná rozhodnutí byla vydána 31. 5. 2016. Během této doby, kdy správní orgán porušil všechny stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců a rovněž správního řádu, pobývali žalobci na území ČR na základě tzv. „*překlenovacích štítků*“, které jim byly vylepovány do cestovního dokladu. Tedy z důvodu, aby žalobci zachovali oprávněnost svého pobytu a byli se schopni legitimovat oprávněním k pobytu na území ČR, museli pravidelně několikrát docházet ke správnímu orgánu a nechat si zmíněný štítek vylepit do pasu. Právě s ohledem na celkovou délku řízení, kdy si žalobci a zejména jejich nezletilé děti vytvořili na území ČR relevantní sociální vazby (děti nastoupily do základní školy a celou dobu řádně plnily své školní povinnosti a našly si v třídním kolektivu několik kamarádů - občanů ČR), nelze než konstatovat, že napadaná rozhodnutí nejsou přiměřenými.

Vzhledem ke všemu výše uvedenému byli žalobci toho názoru, že napadená rozhodnutí stejně jako řízení, která předcházela jejich vydání, jsou zatíženy nezákonností, a proto navrhovali, aby soud napadená rozhodnutí zrušil a věci vrátil žalované k dalšímu řízení.

### III.

#### Vyjádření žalované

Žalovaná navrhla zamítnutí žalob. Ve svém vyjádření k žalobám žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně dostatečně zjistil stav věci odpovídající § 3 správního řádu. Žalobci sice prokázali své vlastnictví nemovitosti výpisem z katastru nemovitostí, nepředložili však žádný doklad, který by prokazoval skutečně odůvodněné náklady na bydlení žalobců a společně s nimi posuzovaných osob. Ve výzvěch správní orgán I. stupně specifikoval, co tvoří skutečně odůvodněné náklady na bydlení a v případě, pokud nebudou věrohodně prokázány, žalobce poučil, že bude postupováno podle nařízení vlády č. 327/2014 Sb., tj. částek uvedených v tabulce ve sloupci § 2 písm. a) ve sloupci Praha (nejvyšší částka normativních nákladů na bydlení). Není v pravomoci správního orgánu I. stupně posuzovat náklady v místě, kde se nemovitost nachází ani v čase, kdy je o žádosti rozhodováno. Takový postup by ztratil prvek objektivit a rozhodnutí správního orgánu I. stupně by nemělo žádnou oporu v zákoně o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně nebyl ani povinen vyzývat žalobce k prokázání skutečných nákladů na bydlení, není totiž povinností správních orgánů poskytování komplexního návodu, co by žalobci měli nebo mohli v daném případě dělat, aby dosáhli žádaného účinku, ale jen pomoci k tomu, aby mohli zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlají v řízení učinit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214). V tomto kontextu byly výzvy správního orgánu I. stupně dostatečně srozumitelné. Výsledky žalobců podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců by pak byly v řízení nadbytečnými úkony, neboť žalobci byli povinni předložit doklad o zajištění ubytování a pouhým tvrzením o nákladech na bydlení nelze prokázat skutečné odůvodnění náklady na bydlení žalobců a společně s nimi posuzovaných osob.

K námitce, že rozhodnutí jsou nepřiměřená žalovaná konstatovala, že k aplikaci ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců může dojít teprve tehdy, pokud některé ustanovení zákona správnímu orgánu v konkrétním případě povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí ukládá. V případě napadených rozhodnutí se však přiměřenost rozhodnutí zásadně neposuzuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015).

Žalovaná se vyjádřila k námitkám, kterými žalobci poukazovali na nepřiměřenou délku řízení. K tomuto bodu žalovaná odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002 – 41: „*namítané průtahy nemají relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť průtahy v řízení lze charakterizovat jako nečinnosti státního orgánu, kde procesní ochrana proti této nečinnosti musí směřovat k tomu, aby tato nečinnost skončila, tj. aby státní orgán ve věci jednal a rozhodl. Již z povahy věci proto není možno zrušit vydané rozhodnutí státního orgánu.*“ S ohledem na uvedené žalovaná neshledala v nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí vadu způsobující nezákonnost napadených rozhodnutí.

### IV.

### Jednání před soudem

Žalobci k námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu odkázali na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 57A 94/2013, ve kterém zdejší soud jasně stanovuje, že účelem § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je doložit, že cizinec je schopen zajistit finanční prostředky ke svému pobytu na území a nebude tak on nebo jeho rodina zátěží pro sociální systém. V témže rozsudku soud judikoval, že je nutné k výkladu tohoto ustanovení přistupovat racionálně a s ohledem na konkrétní okolnosti. Správní orgán I. stupně ani žalovaná takto nepostupovaly a rozhodly přepjatě formalisticky, ačkoli tento způsob rozhodování je odsuzován v ustálené rozhodovací praxi Ústavním soudem. Dále žalobci odkázali na rozhodovací praxi přímo samotné žalované, a to na rozhodnutí ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015, ve kterém žalovaná uvádí následující: „Dle § 82 odst. 4 správního řádu se sice k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů přihlédne pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, avšak dle názoru Komise není v případech správního řízení o žádostech, kde jediným účastníkem řízení je žadatel striktně formalistická aplikace § 82 odst. 4 správního řádu na místě a je nutné přihlédnout i k základním zásadám činnosti správního orgánu. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o žádosti, jehož jediným účastníkem je žadatel, nemůže zrušením napadeného usnesení dojít k žádnému zásahu do práv a oprávněných zájmů dalších osob. Komise rovněž uvádí, že uvedeným postupem nebude zasaženo do veřejného zájmu.“ Žalobci měli za to, že výše uvedené rozhodnutí lze vztáhnout i na jejich případ a tudíž, že rozhodnutí žalované byla v rozporu s její samotnou rozhodovací praxí, tedy s § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobci nadále trvali na námitce přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života s odkazem na Úmluvu o právech dítěte.

Jednání před soudem proběhlo v nepřítomnosti zástupce strany žalované, která se písemně omluvila.

### V.

#### Posouzení věci soudem

Soud dospěl k závěru, že žaloby jsou důvodné.

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadená rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Ze správních spisů vyplývá, že žalobci shodně dne 22. 9. 2011 podali žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě dle § 42 zákona o pobytu cizinců, který stanoví v odst. 1, že: „*Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu.*“ Mimo jiných dokladů v rámci řízení před správním orgánem I. stupně doložili žalobci výpis z katastru nemovitostí, který dokládá, že jsou podílovými spoluvlastníky nemovitosti. Dále žalobci předložili smlouvy o výkonu funkce jednatele a také potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti, příjem žalobce činí 10.335 Kč a příjem žalobkyně činí také 10.335 Kč. Žalobci tedy prokázali úhrnný měsíční příjem svůj a společně posuzovaných osob ve výši

20.670 Kč. Okruh společně posuzovaných osob tvoří žalobce, žalobkyně a jejich nezletilé děti, L.A., L.K., a L.Y., nar... Správní orgán oba žalobce vyzval mimo jiné k doložení dokladů prokazujících příjem cizince a ve výzvě odkázal na § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců: „*Tímto je ve smyslu uvedeného ustanovení doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob. Za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 a 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije.*“ Dále je výzvách uvedeno, že: „*Za doklad prokazující příjem cizince je tedy třeba považovat nejen doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince samotného, ale i osob, které jsou s ním společně posuzovány a mají měsíční příjem.*“ Správní orgán I. stupně následně rozhodnutími ze dne 29. 1. 2016 žalobcům zamítl žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, z důvodu nesplnění podmínky dosažení zákonem požadované výše úhrnného měsíčního příjmu dle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Dne 10. 2. 2016 podali žalobci blanketní odvolání proti výše uvedeným rozhodnutím a dne 11. 4. 2016 svá odvolání doplnili a shodně uvedli, že správní orgán I. stupně nevyřídil věc bez zbytečných průtahů a nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť náklady na bydlení stěží dosahují nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení a předložili rozpis platby za elektřinu a služby poskytované s užíváním bytu. Dne 31. 5. 2016 žalovaná odvolání žalobců zamítla a napadená rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění napadených rozhodnutí žalovaná mimo jiné uvedla, že úhrnný měsíční příjem žalobců a společně s nimi posuzovaných osob je ve výši 20. 670 Kč. Dále žalovaná uvedla, že jako určující částku normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení je třeba považovat částku 18.947 Kč, neboť žalobci správnímu orgánu I. stupně nepředložili žádný doklad, který by prokazoval výši skutečných finančních prostředků vynakládaných na bydlení. Žalovaná dále uvedla určující částky životních minim, která v součtu tvoří částku 12.700 Kč. Minimální měsíční příjem žalobců žalovaná určila na 31.647 Kč. Komparací požadované částky 31.647 Kč a částky úhrnného měsíčního příjmu žalobců 20.670 Kč bylo zřejmé, že požadovaná částka je o 10.977 Kč vyšší a žalobci proto nesplňují požadavek § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná ve svých rozhodnutích nepopírala fakt, že žalobci předložili správnímu orgánu I. stupně výpis z katastru nemovitostí, který prokazoval jejich vlastnictví, ale uvedla, že nepředložili žádný doklad prokazující skutečné náklady na bydlení. Žalovaná odkázala na výzvy ze dne 28. 8. 2015, kde žalobce správní orgán I. stupně poučil, že v případě neprokázání nákladů na bydlení bude postupováno dle nařízení vlády č. 327/2014 Sb., tj. částek uvedených v tabulce ve sloupci § 2 písm. a) ve sloupci Praha (nejvyšší částka normativních nákladů na bydlení). Dále žalovaná uvedla, že k dokladům, které žalobci předložili v rámci odvolacího řízení, tj. rozpisu záloh na dodávky elektřiny, předpisu služeb poskytovaných s užíváním bytu a výpisu z bankovního účtu nepřihlédla s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu, jelikož se jedná o doklady vztahující se na období před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

### V.1 Nesprávný výklad předmětné právní úpravy

Žalobci namítali, že ačkoliv doložili správnímu orgánu výpis z katastru nemovitostí ze dne 5. 3. 2013, ze kterého plyne, že žalobci jsou podílovými spoluvlastníky předmětné nemovitosti, tak správní orgán započít pro účely bydlení částku 18.947 Kč dle normativních nákladů na bydlení.

Soud uvádí, že z odůvodnění napadených rozhodnutí plyne, že částku normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení podle počtu osob v rodině stanoví § 26 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s nařízením vlády č. 395/2015 Sb., že za společně posuzované osoby se se žalobci považují i jejich tři děti, a že jako určující částku normativních nákladů na bydlení je třeba považovat částku 18.947 Kč. Normativní náklady na bydlení upravuje § 26 zákona o státní sociální podpoře. Výši částek normativních nákladů na bydlení stanoví podle růstu nájemného k 1. lednu pro období do 31. prosince následujícího kalendářního roku vláda formou nařízení (§ 28 zákona o státní sociální podpoře). Pro rok 2016 je stanovila nařízením č. 395/2015 Sb. Částka 18.947 Kč je zde uvedena jako normativní náklad na bydlení v bytech užívaných na základě nájemní smlouvy pro hlavní město Prahu a čtyři a více osob v rodině. Lze tak předpokládat, že při určení částky normativních nákladů na bydlení správní orgán přihlédl k počtu společně posuzovaných osob (pět), pro něž je nejvyšší částkou normativních nákladů na bydlení (podle počtu obyvatel obce) uvedená částka 18.947 Kč. Z odůvodnění správního orgánu však žádným způsobem neplyne, proč vycházelo z normativních nákladů na bydlení v bytech užívaných na základě nájemní smlouvy podle § 26 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře. Žalobci totiž doložili výpis z katastru nemovitostí, ze kterého vyplývá, že bytová jednotka č. 1255/21 v budově č. p. 1255 v Jesenici je v podílovém spoluvlastnictví žalobců. Normativní náklady na bydlení v bytech vlastníků podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o státní sociální podpoře pro hlavní město Prahu a čtyři a více osob v rodině byly výše uvedeným nařízením vlády pro rok 2016 stanoveny ve výši 11.887 Kč. Z jakého důvodu však správní orgán I. stupně a žalovaná k této částce nepřihlédly, není z odůvodnění jejich rozhodnutí vůbec patrné.

Přitom nejvyšší částkou normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců není možné rozumět absolutně nejvyšší částku stanovenou jako normativní náklad na bydlení podle § 26 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s příslušným nařízením vlády pro daný kalendářní rok. Přestože totiž zákon užívá přívlastek „nejvyšší“, je vždy třeba zohledňovat konkrétní okolnosti případu. Takovou okolností je jak počet společně posuzovaných osob, který ostatně správní orgán zohlednil, ale jednak také příslušný druh bydlení, a to zda se jedná o bydlení v bytech užívaných na základě nájemní smlouvy podle § 26 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře, nebo v bytech družstevních a bytech vlastníků podle § 26 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

Pojem „nejvyšší“ tedy znamená, že se jedná o nejvyšší normativní náklady na bydlení pro konkrétní počet posuzovaných osob a konkrétní druh bydlení. Z hlediska platné právní úpravy se v praxi tedy jedná o částku uvedenou vždy v prvním sloupci příslušné tabulky zleva. Z hlediska zásady proporcionality lze akceptovat pouze to, že zákonodárce použitím přívlastku „nejvyšší“ vyloučil možnost přihlížet k rozlišení normativních nákladů podle obce, kde daná osoba pobývá. To má pro účely pobytu cizinců svou logiku, neboť povolení

k pobytu podle zákona o pobytu cizinců se uděluje vždy pro celé území státu a proto musí mít cizinec zajištěny prostředky k pobytu i na území obcí s vyššími normativními náklady na bydlení. Dále lze uvést, že poznámka pod čarou u ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců odkazuje obecně na § 26 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, a nikoliv pouze na písmeno a) tohoto ustanovení. Ačkoliv poznámka pod čarou nemá normativní hodnotu, může svou roli sehrát při interpretaci příslušného ustanovení.

## V.2 Výzvy k odstranění vad žádosti

Žalobci dále poukázali na to, že jim doručené výzvy k odstranění vad žádosti vytýkaly vadu, že je nutné doložit doklad prokazující příjem cizince, a že žádné sdělení a už vůbec ne výzvu k doložení skutečných nákladů vynakládaných na bydlení tyto výzvy neobsahovaly.

Soud k tomuto uvádí, že správní orgán I. stupně sice vyzval žalobce k doložení dokladů prokazujících jejich příjem, ale výslovně k doložení výdajů žalobce nevyzval. Aby výzva byla srozumitelná, měl správní orgán I. stupně výslovně zmínit, že je nutné doložit i výdaje související s užíváním bytu a poučit žalobce o tom, že pokud tyto výdaje nedoloží, bude správní orgán I. stupně vycházet dle nařízení vlády č. 327/2014 Sb. S ohledem na to, že výzvy nebyly takto formulovány, je pochopitelné, že žalobci dokládali pouze své příjmy. Žalobci nikdy nebyli skutečně vyzváni k doložení výdajů, tudíž z toho, že dané doklady nebyly předloženy, nemůže správní orgán nic vyvozovat. Soud proto tuto námitku považuje za důvodnou.

## V.3 Koncentrace řízení

Podle § 82 odst. 4 správního řádu, k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítali účastníci, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním

Z dokladů doplněných v rámci odvolání vyplývá, že žalobci předložili rozpis záloh na dodávky elektřiny za období 4. 11. 2013 – 4. 9. 2013, 3. 11. 2014 – 3. 9. 2015, 2. 11. 2015 – 2. 9. 2016. Dále předložili předpis služeb poskytovaných s užíváním bytu za období 7. 12. 2012 – 31. 12. 2012, 1. 1. 2013 – 31. 12. 2013, 1. 1. 2014 – 31. 12. 2014, 1. 1. 2015 – 31. 12. 2015 a 1. 1. 2016 – 31. 12. 2016. Rovněž žalobci doložili výpisy z bankovního účtu ze dne 9. 2. 2016, ze kterých plyne hrazení služeb ve výši 2.790 Kč měsíčně a poplatek správě budovy za služby poskytované s užíváním bytu ve výši 1.757 Kč měsíčně. Celkové náklady žalobců na bydlení jsou ve výši 4.547 Kč. Dlužno připomenout, že obě prvoinstanční rozhodnutí byla vydána dne 29. 1. 2016.

Žalovaná v odůvodnění napadených rozhodnutích pouze souhrnně uvedla, že „se jedná o doklady, které se vztahují za období před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně a účastníci řízení neuvedli žádný relevantní důvod jejich nepředložení v rámci řízení před správním orgánem I. stupně“.

Žalovaná se jednotlivými listinami vůbec konkrétním způsobem nezabývala, a to z pohledu ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Závěr žalované o tom, že se „*doklady vztahují za období před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“ je v rozporu s tím, že byl doložen rozpis záloh na dodávky elektřiny za období 2. 11. 2015 – 2. 9. 2016 a předpis služeb poskytovaných s užíváním bytu za období 1. 1. 2016 - 31. 12. 2016. Tyto doklady se evidentně vztahují na období po vydání prvoinstančních rozhodnutí. Stejně tak není z odůvodnění napadených rozhodnutí zřejmé, jak mohli žalobci předložit předložené výpisy z bankovního účtu dříve, když jsou datovány až dnem 9. 2. 2016.

Procesní pochybení žalované mohlo mít vliv na zákonnost napadených rozhodnutí, neboť v případě, pokud by zde nebyl zákonný důvod pro odmítnutí těchto důkazů, bylo by povinností žalované k těmto důkazům přihlídnout a vycházet tak ze skutečně prokázaných výdajů.

#### V.4 Ostatní námitky

Vzhledem k tomu, že soud shledal stěžejní žalobní námitky za důvodné, není důvod se vyjadřovat k namítané nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Pokud jde o námitku týkající se délky správního řízení, je nezbytné uvést, že průtahy v řízení nejsou bez dalšího způsobilé ovlivnit zákonnost napadených rozhodnutí.

#### VI.

##### Rozhodnutí soudu

Vzhledem k výše uvedenému soud pro nezákonnost a vady řízení zrušil napadená rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a současně soud vyslovil, že věci se vrací žalované k dalšímu řízení. Žalovaná je v dalším řízení vázána právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

#### VII.

##### Náklady řízení

Žalobci, kteří měli ve věci plný úspěch, mají podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalované, která ve věci úspěch neměla, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem. Soud přiznal žalobcům náhradu nákladů řízení v požadované výši 24.456,- Kč, skládající se ze zaplacených soudních poplatků za žaloby ve výši 6.000 Kč a za návrhy na přiznání odkladného účinku žalobám ve výši 2.000 Kč a dále z odměny advokáta za pět úkonů právní služby a z náhrady hotových výdajů za pět úkonů právní služby podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*advokátní tarif*“). Za úkony právní služby se považují převzetí a příprava zastoupení, podání žalob a účast u jednání soudu dne 14. 3. 2017. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 2.856,- Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). 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 stanovena lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o.  
s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

**P o u č e n í :**     **Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.**

V Plzni dne 14. března 2017

**Mgr. Alexandr Krysl, v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová