



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

E. C., narozena dne X,
státní příslušnost: M.,
bytem Y,
zastoupena advokátem JUDr. Athanassiem Pantazopoulosem,
se sídlem Slavíkova 1510/19, 120 00 Praha 2,

proti
žalované

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 4. 2020, č. j. MV-44900-5/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 16. 4. 2020, č. j. MV-44900-5/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 16.342,- Kč k rukám jejího právního zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím žalované ze dne 16. 4. 2020, č. j. MV-44900-5/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 1. 2020, č. j. OAM-28399-12/DP-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Správní orgán prvního stupně rozhodl tak, že zamítl žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (dále jen „DP za účelem podnikání“) a z důvodu nesplnění podmínek pro jeho vydání neprodloužil platnost povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. l) zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalované, ústní jednání

3. Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí namítá zejména to, že se v něm uvádí, že žalobkyně nepředložila **nájemní smlouvu**, a proto žalovaný vycházel z výpočtu normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem. Žalobkyně však nájemní smlouvu **dokládala** dvakrát, a to dne 28. 8. 2019 při podání žádosti o prodloužení povolení k DP, kdy si pracovník pořídil kopii nájemní smlouvy, a podruhé spolu s podaným odvoláním ze dne 13. 2. 2020, které bylo doručeno správnímu orgánu prvního stupně téhož dne. Razítko podatelny však **neobsahuje údaj o počtu listů** podání, ani zda jeho součástí byla nějaká příloha. Těžko pak může správní orgán prokázat, že nájemní smlouva doložena nebyla již při podání žádosti. Správní orgán měl z opatrnosti žalobkyni **vyzvat k jejímu doložení** znovu. Žalobkyně doložila nájemní smlouvu dvakrát s tím, že zde byly jasně určeny náklady na bydlení ve výši 3 000 Kč. Pokud tato není součástí správního spisu, jedná se o pochybení správního orgánu, nikoliv žalobkyně.
4. Odůvodnění žalované na str. 4 napadeného rozhodnutí, týkající se nemožnosti přihlédnout k nájemní smlouvě ze dne 10. 1. 2019, předložené spolu s odvoláním, z důvodu **koncentrace** řízení, považuje žalobkyně za nepřiměřené, neopodstatněné a nepodložené. Správní orgán měl v rámci autoremedury v řízení pokračovat a přezkoumat a zjistit skutkový stav věci znovu, aby vydal **přezkoumatelné** rozhodnutí.
5. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že podle žalovaného součástí spisového materiálu není nájemní smlouva, ale pouze doklad o zajištění ubytování, když sám žalovaný uvádí, že nájemní smlouva byla opakovaně doručena spolu s odvoláním (str. 4 napadeného rozhodnutí). Absenci nájemní smlouvy nelze klást k tíži žalobkyni, jedná se spíše o **administrativní pochybení** správního orgánu. Ten se měl touto absencí zabývat a vyžádat si např. čestné prohlášení pronajímatele, nebo jej předvolat k výsledku a tyto skutečnosti prokázat. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není ani zřejmé, zda prvostupňový orgán žalobkyni k předložení nájemní smlouvy vyzval či nikoliv. Průběh správního řízení tedy

vykazuje výrazné vady, které jsou v rozporu s § 2 odst. 1 a § 3 zák. č. 500/2004 Sb., a *per analogiam* s čl. 6 a čl. 8 EÚLP.

6. Žalobkyně má na území povolen pobyť již od r. 2006, řádně zde podniká od r. 2011 (za tímto účelem získala povolení k DP, které každé dva roky prodlužuje), negeneruje dluhy ani neparazituje na sociálním systému, ale je soběstačná. Napadené rozhodnutí je tedy **přehnaně formalistické**, k čemuž žalobkyně odkázala na nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1336/18. Pro žalobkyni je překvapivé, že „najednou“ správní orgán zjistil, že její příjem není dostačující na pokrytí nákladů. Není ani jasné, z čeho správní orgán usuzuje, že by žalobkyně nepřiměřeně zatěžovala sociální systém. Žalobkyně doložila daňová přiznání i vyúčtování záloh na sociální pojištění. Svě výdaje účtuje paušálně, její reálný čistý měsíční příjem je vyšší než uvedený v daňovém přiznání. Žalobkyně měla být vyslechnuta, aby mohla správnímu orgánu zodpovědět jeho nejasnosti.
7. Žalobkyně dále namítá absenci vypořádání s **dopadem do soukromého a rodinného života**, jehož součástí je také pracovní uplatnění. Žalobkyně pobývá na území ČR 14 let, tedy se integrovala do české společnosti, hovoří plynne česky, vytvořila si pracovní zázemí, již 9 let zde podniká. V zemi původu nemá žádné zázemí, rodinu ani pracovní uplatnění. Dále odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2013, sp. zn. 22 Cdo 3324/2011, týkající se výkladu a aplikace práva.
8. Žalobkyně závěrem navrhla, aby soud rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.
9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla žalobu zamítnout. Odkázala na str. 4 napadeného rozhodnutí s tím, že žalobkyně ve smyslu § 52 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“) neprokázala, že nájemní smlouvu dokládala již při podání žádosti. Dne 4. 10. 2019 byla žalobkyně vyzvána k odstranění vad žádosti. Z výzvy vyplývá, že správní orgán I. stupně vychází z normativních nákladů na bydlení. Žalobkyni tedy muselo být zřejmé, že správní orgán dokladem prokazujícím skutečné náklady na bydlení nedisponuje. To si mohla žalobkyně ověřit i při seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí dne 3. 12. 2019. K nájemní smlouvě doložené spolu s odvoláním nebylo přihlédnuto s ohledem na zásadu koncentrace řízení.
10. Žalovaná nesouhlasila s námitkou, že správní orgán měl možnost si skutečnosti týkající se nájemní smlouvy vyžádat jiným způsobem, např. výsledkem pronajímatele. Řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k DP je řízením zahajovaným na základě žádosti, a tedy je ovládáno dispoziční zásadou. Bylo tedy na žalobkyni, aby potřebné doklady k prokázání výše skutečných nákladů na bydlení správnímu orgánu I. stupně předložila. Jelikož tak neučinila, správní orgán I. stupně vycházel z normativních nákladů na bydlení.
11. Dále nelze za přepjatý formalismus považovat to, pokud správní orgán I. stupně postupuje podle příslušných ustanovení zákona.
12. Otázka přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně je vypořádána na str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí, na které žalovaná odkázala.
13. Soud nařídil ve věci jednání, které proběhlo dne 7. 9. 2022, při kterém účastníci řízení setrvali na svých postojích.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III.

Obsah správního spisu

14. Ze správního spisu předloženého žalovanou soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
15. Dne 28. 8. 2019 podala žalobkyně Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, žádost o prodloužení doby platnosti povolení k DP za účelem podnikání – OSVČ dle § 44a zákona o pobytu cizinců. Z podacího razítka Ministerstva vnitra je zřejmé datum podání dne 28. 8. 2019, údaj o počtu listů ani o případných přílohách podání není uveden.
16. Z kopie Dokladu (potvrzení) o zajištění ubytování ze dne 23. 8. 2019, obsahující razítko Ministerstva vnitra ze dne 28. 8. 2019 a informaci o tom, že fotokopie souhlasí s originálem, vyplývá, že pan P. J. jako vlastník uvedené nemovitosti potvrzuje, že poskytne žalobkyni ubytování na území ČR na dobu od 1. 10. 2019 do 1. 10. 2021 v bytě č. 1 na adrese Y. Nájemné ani žádná jiná částka nákladů na bydlení zde není uvedena.
17. Dne 4. 10. 2019 byla vydána výzva k odstranění vad žádosti, č. j. OAM-28399-8/DP-2019, kterou byla žalobkyně vyzvána k předložení dokladu prokazujícího, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob odpovídá podmínkám uvedeným v § 46 odst. 7 písm. b) zák. o pobytu cizinců.
18. Na tuto výzvu reagovala žalobkyně tak, že doplnila o přehled předpisů a plateb na důchodové pojištění za rok 2018.
19. Správní spis dále obsahuje Výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 11. 11. 2019, č. j. OAM-28399-10/DP-2019. Z Protokolu o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 3. 12. 2019, č. j. OAM-28399-11/DP-2019, vyplývá, že uvedeného dne se žalobkyně s podklady seznámila a zároveň se k nim nechtěla vyjádřit, resp. uvedla, že se nebude ke spisu vyjadřovat.
20. Z prvostupňového rozhodnutí, jímž byla žádost žalobkyně zamítnuta a platnost povolení k DP nebyla prodloužena, se po dosavadní rekapitulaci průběhu správního řízení podává, že jednou z podmínek pro vyhovění uvedené žádosti je [ve smyslu § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců] to, že cizinec správnímu orgánu předloží doklad prokazující, že jeho příjem (a příp. i společně posuzovaných osob) i nadále splňuje minimální požadavky stanovené v § 46 odst. 7 písm. b) uvedeného zákona. Žalobkyně není společně posuzována s žádnou další osobou.
21. Dále je zde odkázáno na ustanovení zák. č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve spojení s nařízením vlády č. 409/2011 Sb. Správní orgán dospívá k závěru, že v případě žalobkyně je třeba za určující částku životního minima považovat částku 3 410 Kč. Důkazní břemeno k prokázání nákladů vynaložených na ubytování ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců nese cizinec, a pokud tak učiní, je na správním orgánu, aby posoudil, zda byla skutečná výše nákladů na bydlení věrohodně prokázána. Žalobkyně předložila Doklad (potvrzení) o zajištění ubytování, na němž nebyly uvedeny skutečné náklady na ubytování. Proto správní orgán vycházel z nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení pro jednu osobu, tedy částky 8 577 Kč. Za celkovou určující částku minimálního úhrnného měsíčního příjmu žalobkyně správní orgán označil částku 11 987 Kč jako součet částek 3 410 Kč (životní minimum žalobkyně) a 8 577 Kč (nejvyšší částka normativních nákladů na bydlení).

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

22. Dále se zde konstatuje, že k žádosti nebyly předloženy doklady, které by byly způsobilé prokázat čistý měsíční příjem žalobkyně. Ta doložila platební výměr za r. 2018 a přehled pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti (dále jen „přehled“) u Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) za r. 2019, nebylo tedy možné stanovit čistý příjem žalobkyně za r. 2018. K výzvě ze dne 4. 10. 2019 žalobkyně dne 23. 10. 2019 předložila přehled pojistného u PSSZ za r. 2018. Z předložených dokladů [výpočet: platební výměr za r. 2018 (120 720 Kč) minus vyměřená daň z příjmu fyzických osob (0 Kč) minus platby pojistného na sociální zabezpečení za r. 2018 (24 490 Kč) vč. penále (84 Kč) děleno 12 dle počtu kalendářních měsíců zdaňovacího období] správní orgán zjistil měsíční příjem žalobkyně 8 012 Kč. Jedná se však o nižší částku, než součet částek životního minima žalobkyně a nejvyšších normativních nákladů na bydlení, tedy částku 11 987 Kč. Správní orgán I. stupně tedy učinil závěr, že prokázaný příjem žalobkyně neodpovídá požadavkům stanoveným v § 46 odst. 7 písm. b) zák. o pobytu cizinců, a proto žádosti nelze vyhovět a povolení prodloužit. Jelikož tedy žalobkyně prokázala příjem nižší, než jak vyplývá z uvedeného ustanovení, přestala splňovat jednu z podmínek pro vydání povolení k DP za účelem podnikání, tedy podmínku, že její příjem dosahuje určité minimální výše, která vyplývá ze zákona. Prvostupňový orgán dále odkázal na rozhodné znění právních předpisů, z nichž při výpočtu částek životního minima a normativních nákladů na bydlení vycházel.
23. Dále se správní orgán zabýval podle § 174a zákona o pobytu cizinců posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, přičemž dospěl k závěru, že jelikož žalobkyně nemá na území ČR žádné příbuzné, rozhodnutí dopad do jejího rodinného života mít nebude. Žalobkyně na území pobývá od r. 2006. Při porovnání doby, kterou žalobkyně strávila ve své domovské zemi a v ČR, správní orgán dospěl k závěru, že si žalobkyně nevytvořila takové společensko-kulturní návyky, které by jí bránily v opětovném zařazení do moldavské společnosti. V ČR nevlastní ani žádnou nemovitost. Její podnikatelské aktivity na území ČR s ohledem na předložené doklady o příjmu nebyly nijak zvlášť úspěšné a výdělek tedy nesplňuje ani minimální požadavky stanovené zákonem. Důvodem zamítavého rozhodnutí je neschopnost žalobkyně prokázat minimální příjem stanovený zákonem, jehož prokázání je nezbytnou podmínkou pro prodloužení doby platnosti tohoto povolení. Dopad rozhodnutí s ohledem na uvedené je tedy třeba hodnotit jako přiměřený.
24. V odvolání ze dne 12. 2. 2020 žalobkyně uvedla, že dne 28. 8. 2019 předmětnou žádost o prodloužení doby platnosti povolení k DP podala osobně u Odboru azylové a migrační politiky Praha (dále jen „OAMP“), přičemž k žádosti doložila veškeré požadované náležitosti včetně potvrzení o ubytování, platebního výměru za r. 2018 a přehledu plateb. U sebe měla ještě nájemní smlouvu uzavřenou s majitelem bytu, kdy částka za pronájem jedné místnosti a veškeré zálohy na služby a energie činí 3 000 Kč. Přijímající pracovník si doklady prohlédl, pořídil kopie a originál nájemní smlouvy jí vrátil. Žalobkyně se tedy domnívala, že předložila i nájemní smlouvu a její příjem je tak dostatečný. Proto do Protokolu uvedla, že se nebude vyjadřovat. K odvolání (znovu) připojila nájemní smlouvu. Závěrem uvedla, že v Moldávii nemá žádnou možnost profesního uplatnění ani žádné zázemí.
25. V napadeném rozhodnutí se uvádí, že smyslem prokázání úhrnného měsíčního příjmu je, aby cizinci pobývající na území ČR měli dostatek finančních prostředků k hrazení nákladů spojených se svým pobytem a nestali se tak nedůvodnou zátěží sociálního systému ČR.

Žalovaná se ztotožnila se závěrem Ministerstva vnitra, kdy rekapituluje, že minimální výše, které měl dosahovat úhrnný měsíční příjem žalobkyně podle správního orgánu I. stupně, byla částka 11 987 Kč, tj. součet částek 3 410 Kč jako životního minima žalobkyně a 8 577 Kč jako nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení, skutečná částka úhrnného měsíčního příjmu podle výpočtu prvostupňového orgánu činila 8 012 Kč, tedy úhrnný měsíční příjem žalobkyně byl nižší než příjem, který byla povinna podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců prokázat.

26. K námitce žalobkyně, že při podání žádosti doložila rovněž nájemní smlouvu, žalovaná uvedla, že součástí spisového materiálu je pouze doklad o zajištění ubytování, ve kterém nejsou uvedeny náklady na ubytování. Žalobkyně neprokázala tvrzení, že předmětnou smlouvu doložila při podání žádosti (§ 52 správního řádu). Žalovaná odkazuje na výzvu k odstranění vad ze dne 4. 10. 2019, kde správní orgán uvedl, že byl doložen platební výměr za r. 2018 a doklad PSSZ za r. 2019 a současně, že takto doložený příjem není dostatečný. Z výzvy rovněž vyplývá, že správní orgán vychází z normativních nákladů na bydlení, a je zde obsaženo poučení, jakými doklady lze prokázat skutečné náklady na ubytování. Žalobkyni z uvedeného muselo být zřejmé, že prvostupňový orgán nedisponuje dokladem, který by věrohodně prokazoval její skutečné náklady na bydlení. To mohla žalobkyně zjistit rovněž dne 3. 12. 2019, kdy se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí, mezi kterými nájemní smlouva s vyčíslenými náklady na bydlení není. Námitka žalobkyně, že se domnívala, že jí částka na bydlení byla uznána, tedy neobstojí.
27. Dále se v napadeném rozhodnutí konstatuje, že k nájemní smlouvě ze dne 10. 1. 2019 doložené žalobkyní spolu s odvoláním Komise s ohledem na zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla, neboť žalobkyně neuvedla žádný relevantní důvod, který by jí bránil tento doklad, tj. výši skutečných nákladů na ubytování, doložit již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně.
28. Ohledně otázky přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně žalovaná uvedla, že z cizineckého informačního systému vyplývá, že na území ČR nepobývají žádní rodinní příslušníci žalobkyně, zásah do rodinného života je tedy vyloučen. K dopadu do soukromého života lze uvést, že žalobkyně se na území ČR zdržuje od r. 2006 a mohla si zde za tu dobu vytvořit určité vazby, v odvolání uváděla, že zde nikdy neměla problémy a řádně zde podniká, v Moldávii nemá možnost profesního uplatnění a žádné zázemí. Podle žalované se však jedná o zcela obecná a nekonkrétní tvrzení. Pokud by žalobkyně měla o pobyt v ČR zájem, doložila by prvostupňovému orgánu na základě výzvy doklady za účelem prokázání úhrnného měsíčního příjmu. Z příjmů žalobkyně je zřejmé, že vzhledem k tomu, že její příjem nevyhovuje zákonným podmínkám, je zde reálná možnost odkázání žalobkyně na sociální systém ČR.

IV.

Posouzení žaloby

29. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
30. Soud vycházel z následující právní úpravy ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

31. Dle ust. § 76 odst. 1 písm. c): „Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“
32. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců: „Žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu na úředním tiskopisu, na kterém se podává žádost o vydání tohoto povolení. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně.“
33. Podle § 35 odst. 3 zák. o pobytu cizinců: „Dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a dobu pobytu na území na toto vízum nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).“
34. Podle § 37 odst. 2 písm. a) zák. o pobytu cizinců: „Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a), c), d), g), h) a j) až l) nebo v § 56 odst. 2.“
35. Podle § 56 odst. 1 písm. l) zák. o pobytu cizinců: „Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza.“
36. Podle § 46 odst. 7 písm. b) zák. o pobytu cizinců: „K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit 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 prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob; společně posuzovanými osobami se pro účely tohoto zákona rozumí osoby uvedené v § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu za podmínek uvedených v § 4 odst. 2 a 3 zákona o životním a existenčním minimu; 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 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije; na požádání je cizinec povinen předložit též prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti finančního úřadu, a to v plném rozsahu údajů, za účelem ověření úhrnného měsíčního příjmu rodiny; pokud cizinec předložil k žádosti doklad o příjmu člena rodiny, je povinen na požádání předložit též jeho prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti.“
37. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
38. Pokud žalobkyně naznačuje, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, když namítá, že „správní orgán I. stupně mohl v rámci autoremedury v řízení pokračovat a provést přezkoumání a zjištění skutkového stavu znovu tak, aby vydal rozhodnutí, které je přezkoumatelné“, soud považuje tuto námitku za nedůvodnou.
39. Za nepřezkoumatelné rozhodnutí se považuje takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů.

40. Z rozhodnutí je zřejmé, proč žalovaná rozhodla právě tak, jak rozhodla. S její argumentací ostatně žalobkyně polemizuje, což by při nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nebylo možné. Z rozhodnutí je zcela jasné, z jakých důvodů bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno a odvolání žalobkyně zamítnuto. K uvedenému lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 143/2015-71 ze dne 03. 11. 2015, ve kterém je uvedeno, že: *„Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. [...] Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13). Zpravidla proto postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13), případně, za podmínek tomu 2 Afs 143/2015 přiměřeného kontextu, je akceptovatelná i odpověď implicitní (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, odstavec 4 odůvodnění; usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, odstavec 5 odůvodnění; usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09, odstavec 6 odůvodnění [dostupné, stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na <http://nalus.usoud.cz>]), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72).“*
41. Další námitky se týkaly jádra sporu mezi účastníky řízení, kterým byla otázka předložení nájemní smlouvy žalobkyni k její žádosti o prodloužení požadovaného typu oprávnění s tím, že uvedené mělo vliv na postup při stanovení nákladů na ubytování (normativních nebo prokázaných skutečných). To se poté promítlo v nepříznivém rozhodnutí o žádosti žalobkyně.
42. Soud uznal jako důvodnou námitku, kterou žalobkyně namítala vady řízení, mimo jiné to, že správní orgán žalobkyni nevyzval, aby doložila nájemní smlouvu.
43. Dle ust. § 3 správního řádu: *„Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*
44. Dle ust. § 4 odst. 1 a 2: *„Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*
Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.
45. Z ust. § 45 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že *[ž]ádost musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.*
46. Dále pak § 46 odst. 7 písm. b) zák. o pobytu cizinců uvádí, co konkrétně musí účastník správního řízení, který je předmětem tohoto soudního řízení, doložit.
47. Řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k DP je řízením zahajovaným na základě žádosti a je ovládáno dispoziční zásadou. Proto bylo na žalobkyni, aby předložila

potřebné doklady k prokázání výše skutečných nákladů na bydlení, jak vyplývá ze shora citovaných ustanovení. Žalovaná má tak pravdu v tom, že v řízení o žádosti je procesní aktivita na účastníkovi, který měl všechny doklady nutné pro rozhodnutí věci doložit již se žádostí o prodloužení pobytového oprávnění.

48. Na druhou stranu však ust. § 45 odst. 2 správního řádu, stanoví, že *[n]emá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*
49. Ze shora uvedených ustanovení je tedy zřejmé, že i v řízení o žádosti, nemá-li tato všechny náležitosti, nebo nedoloží-li účastník všechny doklady tak, aby mohlo být žádosti vyhověno, je potřebné účastníka vyzvat a poučit jej o tom co, chybí.
50. Soud v této souvislosti upozorňuje na právní věty Nejvyššího správního soudu vyslovenou v jeho rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č.j. 1 As 30/2008- 49, v němž se uvádí:

„I. Adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení (§ 19 odst. 2 správního řádu z roku 1967, § 37 odst. 1 správního řádu z roku 2004).; II. Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004, odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.

II. Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004, odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.“

51. Shora uvedené závěry týkající se zřejmě podání účastníka lze dle soudu vice versa zcela jistě aplikovat i na úkony správního orgánu vůči účastníkovi. Správní orgán nemůže očekávat, že účastníkovi, který nejenom že nemá právní vzdělání, ale není ani rodilým mluvčím, bude zcela jasné, to, co je jasné jemu. Musí proto využít prostředků nejvhodnějších pro uživatele veřejné správy nikoliv pro správní orgán. Pokud něco lze napsat přímo a jednoduše, správní orgán to tak v souladu se shora uvedenými zásadami napsat musí. Soud má proto za to, že výzva k doplnění žádosti tak měla v souladu se zásadami dobré správy konkrétně zásadou vstřícnosti a zásadou poučovací uvedenou v ust. § 4 odst. 1 a 2 správního řádu, být stručná, jasná a návodná, nikoliv komplikovaná, nejasná a zavádějící.
52. Dle soudu následně nutno konstatovat, že výzva k odstranění vad žádosti ze dne 4. 10.

2019, č. j. OAM-28399-8/DP-2019, je značně nepřehledná a i pro česky mluvícího cizince obtížně srozumitelná.

53. Na první, druhé a třetí straně, je uvedena řada obecných poučení, ohledně toho, co lze čím prokázat. Až na čtvrté straně je výzva konkrétní - je zde uvedené, které doklady k prokázání příjmu byly k žádosti přiložené a které je třeba doplnit (explicitně je zde uveden pouze doklad o výši zaplaceného pojistného PSSZ za rok 2018):

„K žádosti byl jako doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince doložen platební výměr za rok 2018 a doklad Pražské správy sociálního zabezpečení o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za rok 2019.“

„Po posouzení výše průměrného měsíčního příjmu žadatelky bylo zjištěno, že takto doložený měsíční příjem je nižší, než součet částek životního minima žadatelky a normativních nákladů na bydlení dle výše uvedeného.“

Tento nedostatek můžete odstranit tím, že doložíte další doklady, dle výše uvedeného, tak aby výše příjmu žadatelky byla v souladu s ust. § 47 odst. 7 b) zák. č. 326/1999 Sb.

Dále je třeba správnímu orgánu doložit doklad z Pražské správy sociálního zabezpečení o výši zaplaceného pojistného na sociálním zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za rok 2018“

54. Soud proto nemůže souhlasit se závěrem žalované uvedeným na 4. straně 5. odstavce: *„Komise v této souvislosti odkazuje na výzvu k odstranění vad ze dne 4. 10. 2019, kde správní orgán uvedl, že byl doložen platební výměr za r. 2018 a doklad PSSZ za r. 2019 a současně, že takto doložený příjem není dostatečný. Z výzvy rovněž vyplývá, že správní orgán vychází z normativních nákladů na bydlení, a je zde obsaženo poučení, jakými doklady lze prokázat skutečné náklady na ubytování. Žalobkyni z uvedeného muselo být zřejmé, že prvostupňový orgán nedisponuje dokladem, který by věrohodně prokazoval její skutečné náklady na bydlení.“*
55. Soud má za to, že z výzvy lze vyčíst to, že byl předložen platební výměr za r. 2018 a doklad PSSZ za r. 2019 a současně, že takto doložený příjem není dostatečný a dále že je potřeba doplnit doklad PSSZ za rok 2018. Výzva je tedy zcela konkrétní, co se týče dokladu PSSZ. Je však zcela nespécifická ohledně nákladů na bydlení. Není zde uvedené, že žalobkyně skutečné náklady na bydlení nedokládá, a proto bude správní orgán vycházet z normativních nákladů na bydlení.
56. Soud má za to, že z výzvy sice vyplývá, že *takto doložený měsíční příjem je nižší, než součet částek životního minima žadatelky a normativních nákladů na bydlení dle výše uvedeného.* Tento závěr by ovšem platil i za situace, kdyby žalobkyně již k žádosti přiložila nájemní smlouvu.
57. Z této ani jiné věty dle soudu nelze vyčíst, že z takto určených nákladů na bydlení bude správní orgán vycházet, pokud žalobkyně svou žádost nedoplní o doklad prokazující skutečné náklady na bydlení.
58. Jasné a srozumitelné poučení mělo znít např. následovně: „Jelikož žadatelka nedoložila skutečné náklady na bydlení (např. nájemní smlouvu), bude správní orgán vycházet z normativních nákladů na bydlení.“
59. K nejasnosti výzvy přispívá i věta na str. 3 v dolní části, kde je uvedené: *„Dále si dovoluje správní orgán upozornit, že částka skutečných nákladů na bydlení dopisovaná do textu dokladu o zajištění ubytování, nemusí být správním orgánem posouzena jako věrohodně prokazující“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

náklady na ubytování“ (pozn.: zvýrazněno soudem), ačkoliv v Dokladu o zajištění ubytování, který žalobkyně doložila současně s žádostí, žádná dopisovaná částka skutečných nákladů na bydlení není uvedena.

60. Správní orgán mohl zcela jednoduše a srozumitelně uvést, že ze strany žalobkyně nebyly náklady bydlení doložené a proto bude vycházet z normativních nákladů na bydlení, tj. srozumitelným a nikoliv zavádějícím způsobem vyzvat žalobkyni k doplnění toho, co k žádosti chybí. Správní orgán však takto nepostupoval a žalobkyně se až z rozhodnutí orgánu prvního stupně dozvěděla, že její žádost byla zamítnuta z důvodu chybějící nájemní smlouvy, o které byla přesvědčená, že ji dodala již se žádostí.
61. Soud tedy považuje postup správního orgánu prvního stupně za vadný s tím, že tato vada mohla vést k nezákonnému rozhodnutí ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.
62. Dle ust. § 89 odst. 2 správního řádu, *odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.*
63. 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 přihlídnou 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.“*
64. Jak konstatuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, zásada koncentrace řízení je opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh (tedy řízení o žádosti). V takovém řízení (o žádosti) je koncentrace řízení plně namístě. Je tak v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS). Ze shora citovaných ustanovení správního řádu však rovněž vyplývá, že prvostupňové řízení nemohlo být koncentrováno, pokud žalobkyně nebyla správně vyzvána, k prokázání jí tvrzených skutečností, jak bylo konstatováno shora, a důvodně se domnívala, že doložila vše, co je potřebné k vyhovění její žádosti.
65. Jak bylo rozvedeno shora, výzva k doplnění chybějících dokladů má být zcela jasná tak, aby se nestalo, že se účastník až z prvostupňového rozhodnutí dozví, co vlastně chybělo a kvůli čemu byla jeho žádost zamítnuta, jak se stalo právě v případě žalobkyně. Pokud prvostupňové řízení nebylo touto výzvou koncentrované, bylo nutné, jak soud konstatoval shora, ze strany žalované k nájemní smlouvě doložené spolu s odvoláním přihlídnout, jelikož ze shora uvedeného postupu, vyplývá, že nebyly splněné podmínky pro koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu.
66. Námitka týkající se koncentrace řízení je tak rovněž důvodná.
67. Co se týče námítky žalované, že to, že nedoložila nájemní smlouvu, mohla žalobkyně zjistit rovněž dne 3. 12. 2019, kdy se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí, mezi kterými nájemní smlouva s vyčíslenými náklady na bydlení uvedena nebyla, soud

s ohledem na shora popsaný nesprávný procesní postup spočívající v nedostatečné výzvě k doplnění žádosti, považuje za nedůvodnou. Pokud z výzvy nebylo možné vyčíst, že správní orgán bude vycházet z normativních nákladů na bydlení, ob stojí námitka žalobkyně, že se důvodně domnívala, že jí částka na bydlení byla uznána.

68. Ohledně námitky týkající se přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně má soud za to, že úvahy žalované, která souladně se správním orgánem prvního stupně takový nepřiměřený dopad neshledala, nikterak nepřekračují zákonné meze správního uvážení a žalobní námitka je tak nedůvodná.
69. Závěrem městský soud uvádí, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo, s ohledem na shora uvedenou arhumentaci, vydáno v souladu se zákonem a proto jej soud jako nezákonné zrušil.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

70. Vzhledem k tomu, že městský soud shledal žalobu důvodnou, rozhodl žalobě vyhovět a napadené rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušit. Městský soud dále v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným městským soudem ve zrušujícím rozsudku.
71. Výrok II. o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 4.000,- Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení, za podání žaloby a za účast na jednání (3 x 3.100,- Kč dle § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 900,- Kč (3 x 300,- Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 2.142,- Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 10.200,- Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 12.342,- Kč a dále 4.000,- Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. září 2022

v z. Mgr. Jana Jurečková, v.r.
soudkyně

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu