



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Marcely Uhříčkové a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **A. G.**, narozený X
státní příslušnost Arménská republika
bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Petrem Dvořákem
sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2023, č. j. MV-199349-4/SO-2022,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2023, č. j. MV-199349-4/SO-2022, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 650 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Dvořáka, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 13. 10. 2022, č. j. OAM-09379-20/DP-2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím zamítlo žalobcovu žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a současně podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. g) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České

republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 4. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) neprodloužilo platnost jeho povolení k dlouhodobému pobytu s odůvodněním, že žalobce nesplnil podmínku dosažení zákonem požadované výše úhrnného měsíčního příjmu.

Obsah žaloby

2. Žalobce konstatuje, že byla zvláště závažným způsobem porušena ustanovení o řízení před správním orgánem, žalovaná nevycházela ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu a napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a to jednak pro nedostatečné zdůvodnění jeho přiměřenosti a jednak pro nevypořádání odvolacích námitek.
3. Ministerstvo zamítlo žalobcovu žádost proto, že neprokázal dostatečné prostředky k pobytu. Žalobce přitom ke své žádosti doložil doklady o příjmu jeho družky a vlastní platební výměr. Na následnou výzvu k odstranění vad žádosti reagoval doložením dalších dokladů, které však podle ministerstva nebyly dostatečné. Poté byl vyzván k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí s dovětkem, že se jedná o jeho právo, a nikoliv povinnost. Žalobce se k úkonu přesto dostavil zastoupen svou družkou, která v podkladech neshledala problém a nijak na ně nereagovala v domnění, že se jedná o formalitu před vydáním kladného rozhodnutí, avšak ministerstvo následně žalobcovu žádost zamítlo. Žalobci nelze vytýkat nedostatek aktivity či nezáměr o řízení, bohužel však neměl dostatek znalostí a zkušeností, aby rozluštil požadavky ministerstva, které byly uvedené ve výzvě pro laika zcela nesrozumitelně. Teprve z prvostupňového rozhodnutí pochopil, jaké konkrétní doklady měl doložit, a učinil tak společně s odvoláním. Chybějící podklady nemohl doložit dříve, neboť nevěděl, že mu v žádosti stále něco chybí. Byl přesvědčen, že jeho žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu je kompletní. Žalovaná však k novým dokladům v rámci odvolacího řízení nepřihlédla, ačkoliv je z nich zřejmé, že žalobce splňuje veškeré podmínky pro prodloužení povolení k pobytu a jeho příjem je dostatečný. Žalobce má postup žalované za přepjatě formalistický. Vydání kladného rozhodnutí, i kdyby se tak mělo stát až v odvolacím řízení, nic nebránilo, neboť žalobce splňoval všechny požadavky pro něj vyplývající ze zákona o pobytu cizinců. Žalobce již v řízení v prvním stupni doložil příjem své družky a svůj platební výměr, ze kterého je jeho příjem patrný. Čistý příjem bylo možné dopočítat z daňového přiznání i bez nutnosti dokládat platby České správě sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) a Všeobecné zdravotní pojišťovně (dále jen „VZP“). Žalobce proto poukazuje na zásadu materiální pravdy, podle které je žalovaná povinna při správním rozhodování hledat spravedlivá řešení. K tomu odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, podle které se nelze formalisticky držet doslovného znění zákona a tím odůvodňovat zřejmou nespravedlnost (nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, a ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98), či na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS.
4. Postup žalované je zjevně nepřiměřený okolnostem a odporuje požadavkům dobré správy. Žalobce je cizinec a právní laik, který vyvinul maximální úsilí, aby vyhověl požadavkům ministerstva, resp. žalované. Podal dle svého přesvědčení kompletní žádost a na žádost ministerstva doložil další podklady. O nedostacích nebyl informován a seznámen s nimi byl až prostřednictvím prvostupňového rozhodnutí. V odvolacím řízení proto doložil všechny další potřebné doklady. Žalobce si je vědom zásady koncentrace řízení, nicméně

správními soudy byla již konstatována možnost prolomení této zásady v cizineckých věcech, pokud to okolnosti umožňují a důvodem zamítnutí žádosti je absence dokladu, který pouze osvědčuje existující stav (např. vyúčtování plateb ČSSZ). Prolomení je možné, pokud by přísné dodržení koncentrace způsobilo nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života cizince, jako je tomu v projednávaném případě (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2021, č. j. 11 A 80/2019-51). Žalobce má za to, že i pokud by jím předložené podklady byly v odvolacím řízení nepřipustnou novotou, mělo již ministerstvo dostatek podkladů k tomu, aby žádosti vyhovělo. Současně se žalobce domnívá, že mu ministerstvo mohlo jednoduše sdělit, který konkrétní doklad v jeho žádosti chybí, a on by jej doložil. Místo toho ministerstvo jeho žádost rovnou zamítlo v rozporu se zásadou dobré správy (v tomto kontextu žalobce odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 13. 10. 2021, č. j. 52 A 8/2021-64) a také žalovaná posléze postupovala formalisticky.

5. Žalobce má dále za to, že žalovaná posuzovala přiměřenost napadeného rozhodnutí ve vztahu k jeho soukromému a rodinnému životu ryze formálně, aniž by zohlednila okolnosti jeho života, přičemž prakticky ignorovala žalobcovy vazby v České republice. Napadené rozhodnutí je tak ve svém důsledku nepřezkoumatelné. Žalobce má na území České republiky rodinu, neboť zde žije jeho družka s dcerou. Žalobce zde také již 15 let podniká. Po celou dobu disponoval platným pobytovým oprávněním. Neproloužení pobytového oprávnění tak představuje zcela nepřiměřený zásah do jeho soukromého života. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak žalovaná dospěla k závěru, že není možné určit míru dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, přestože je žalobcova rodinná situace naprosto přehledná. Žalobce též poukazuje na § 174a zákona o pobytu cizinců, který podle něj představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí. Žalovaná jakožto správní orgán má povinnost vypořádat se se všemi vyjmenovanými faktory. Za tímto účelem by se měla žalobce dotázat na zmíněné faktory a provést úvahu o přiměřenosti ve vztahu ke všemu, co jí bylo sděleno. Žalovaná se však ani nepokusila zjistit všechny skutečnosti nutné k náležitému posouzení všech okolností soukromého a rodinného života žalobce.

Vyjádření žalované

6. Žalovaná se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ministerstvo podle ní oprávněně shledalo zákonné důvody pro zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu, neboť žalobce neprokázal příjem, který by odpovídal požadavkům stanoveným v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. minimální výši 28 762 Kč, resp. 28 422 Kč. Ministerstvo i žalovaná rozhodovaly na základě dostatečně zjištěného stavu věci v souladu se zásadou materiální pravdy. Napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí obsahují odůvodnění, ze kterých jsou zřejmé důvody zamítnutí žádosti a úvahy i podklady, ze kterých při rozhodování oba správní orgány vycházely. Základní zásady správního řízení byly rovněž respektovány. V napadeném rozhodnutí byly řádně vypořádány všechny odvolací námitky, a to včetně otázky přiměřenosti rozhodnutí.
7. Výzva k odstranění vad žádosti byla jasná, srozumitelná a konkrétní. Pokud žalobce jejímu obsahu neporozuměl, bylo v jeho zájmu zvolit si zmocněnce. Avšak i s ohledem na délku pobytu žalobce na území České republiky lze předpokládat, že byl schopen porozumět obsahu dané výzvy. Navíc si žalobce již třikrát prodlužoval pobytové oprávnění za účelem podnikání, přičemž pokaždé musel prokazovat svůj úhrnný měsíční příjem odpovídající

podmínkám § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. K později doloženým podkladům žalovaná nemohla přihlídnout s ohledem na koncentraci řízení.

8. K námitce žalobce, že postup žalované je přepjatým formalismem a odporuje požadavkům na výkon dobré správy, žalovaná uvádí, že napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí jsou spravedlivá a přiměřená, neboť byly dány zákonné důvody pro zamítnutí žádosti žalobce. Není přepjatým formalismem, pokud žalovaná dojde ke stejnému závěru jako ministerstvo, které ze své činnosti zjistí, že cizinec nesplňuje podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění stanovené zákonem.
9. K žalobcem tvrzené možnosti prolomení zásady koncentrace, pokud by striktní trvání na jejím dodržení způsobilo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince, žalovaná uvádí, že se ztotožňuje s posouzením ministerstva. Rozhodnutí budou mít přiměřený dopad do rodinného i soukromého života žalobce. Důvody k prolomení koncentrace v případě žalobce nejsou dány. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41, na který žalobce v této souvislosti odkázal, na tento případ podle žalované nepřiléhá. V případě žalobce bylo po meritorním posouzení předložených dokladů důvodem zamítnutí jeho žádosti to, že ani na výzvu k odstranění vad neprokázal příjem, který by odpovídal požadavkům § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle názoru žalované prolomení koncentrace není možné ani s ohledem na nejlepší zájem dítěte. Úmluva o právech dítěte nestanoví, že rodiče musí žít spolu se svým dítětem v jednom státě, a naopak předpokládá, že k oddělení dítěte od rodičů může dojít. Žalovaná proto s ohledem na zásadu koncentrace řízení nemohla v odvolacím řízení přihlídnout k žalobcem nově doloženým dokladům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-28).
10. Žalovaná má dále za to, že o nezletilou dceru žalobce bude řádně postaráno i bez jeho přítomnosti, neboť žalobcova družka má na území České republiky povolen trvalý pobyt. Pobytová oprávnění družky a dcery tedy na žalobci nejsou závislá. Navíc žalobci není zakázán další pobyt na území České republiky. Žalobce může požádat o nové povolení k pobytu na zastupitelském úřadě v domovské zemi a pak se do České republiky vrátit a realizovat svůj rodinný a soukromý život.
11. K žalobcem namítané nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí žalovaná uvádí, že to byl právě žalobce, kdo měl námitku nepřiměřenosti rozhodnutí vznést a podpořit důkazy ve správním řízení, neboť je primárně na žadateli, aby sdělil informace ze svého rodinného a soukromého života, o nichž se domnívá, že jsou pro posouzení věci relevantní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020-49). Ve zbytku žalovaná odkazuje na napadené rozhodnutí, kde své úvahy dostatečně rozvedla a odůvodnila.

Obsah správního spisu

12. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce dne 4. 4. 2022 podal žádost, formálně označenou jako „o *povolení k dlouhodobému pobytu*“, o níž ministerstvo s ohledem na skutkové okolnosti věci zahájilo řízení o prodloužení doby povolení k dlouhodobému pobytu. K žádosti žalobce přiložil své přiznání k dani z příjmů fyzických osob za kalendářní rok 2021, průkaz pojišťence, smlouvu s VZP o základním zdravotním pojištění cizinců a doklad o zajištění ubytování společně s nájemní smlouvou a výpisem z katastru nemovitostí. Ze smlouvy s VZP je zřejmé, že žalobce je pojištěn na dobu určitou do 16. 5. 2024 a za toto pojištění zaplatil jednorázové pojistné ve výši 14 250 Kč. Z dokladů o zajištění ubytování vyplývá, že žalobce bydlí v bytě, který vlastní jeho družka. Mají spolu uzavřenou nájemní

smlouvu, přičemž žalobce platí své družce nájemné ve výši 3 000 Kč měsíčně. Byt se nachází na adrese X.

13. Výzvou ze dne 20. 4. 2022 byl žalobce vyzván k odstranění vad žádosti, a to mimo jiné k doložení dokladu prokazujícího jeho bezdlužnost a dokladu prokazujícího, že úhrnný měsíční příjem žalobce a osob s ním společně posuzovaných odpovídá podmínkám uvedeným v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Ve vztahu k tomuto dokladu bylo ve výzvě vysvětleno, že úhrnný měsíční příjem žalobce a společně s ním posuzovaných osob nesmí být „*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*“. Následně bylo ve výzvě uvedeno, kdo jsou společně posuzované osoby a že skutečné náklady na bydlení tvoří nájemné nebo jiná částka placená na poskytnutí ubytování a dále náklady za plyn, elektřinu, vodné, stočné, odvoz odpadu a centrální vytápění nebo za pevná paliva, pokud tyto náklady za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním bytu nebo jiného prostoru určeného k bydlení nejsou zahrnuty do nájemného, popř. částky placené za poskytnutí ubytování. Výzva obsahovala také dva odstavce, do nichž byly z příslušných právních předpisů nakopírovány částky životního minima a nejvyšších normativních nákladů na bydlení v Praze pro rok 2022. Ministerstvo ve výzvě též uvedlo, že forma dokladu o úhrnném měsíčním příjmu cizince není zákonem o pobytu cizinců přímo stanovena a záleží zejména na druhu příjmu, kterého žadatel a společně s ním posuzované osoby dosahují. Následovalo sedm odstavců, které se lišily podle druhu příjmů a vždy konkretizovaly nejčastější formu dokladů, kterými lze daný druh příjmu prokázat. Jeden z těchto sedmi odstavců se věnoval příjmům z podnikání. Tam bylo uvedeno, že nejčastější formou dokladů prokazujících příjmy z podnikání může být zejména originál či ověřená kopie platebního výměru na daň z příjmů za předchozí zdaňovací období (rok 2021). Pro účely stanovení čistého příjmu je současně nutné doložit doklad vydaný ČSSZ o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za příslušné zdaňovací období. Jde-li o příjem osoby, která je účastna na veřejném zdravotním pojištění, je třeba doložit také doklad o výši zaplaceného pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Tímto způsobem bylo žalobci sděleno, jakými doklady může svůj příjem doložit. Dále bylo upřesněno, jak je čistý měsíční příjem z výše uvedených dokladů zjišťován. Požadované doklady měl žalobce doložit do 60 dní. Zároveň byl upozorněn na to, že pokud doklady nedoloží, tak ministerstvo řízení o jeho žádosti zastaví.
14. Žalobce na výzvu ministerstva včas reagoval. Mimo jiné ke své žádosti doložil svůj platební výměr za kalendářní rok 2021, potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků, doklad ČSSZ potvrzující, že ke dni 29. 3. 2022 neměl splatný nedoplatek na pojistném na sociálním zabezpečení a na příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a potvrzení celního úřadu o tom, že za ním tento úřad ke dni 26. 4. 2022 neevidoval žádné nedoplatky s výjimkou případného nedoplatku, u kterého je povoleno posečkání jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky. Základ daně z příjmů žalobce coby fyzické osoby za zdaňovací období (kalendářní rok) 2021 byl platebním výměrem stanoven na částku 190 316 Kč.
15. Dále je ze správního spisu zjiitelné, že žalobce ke dni 24. 5. 2022 disponoval platným živnostenským oprávněním, přičemž předmětem jeho podnikání byla výroba, obchod a

služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Ke dni 13. 6. 2022 žalobce neměl žádné záznamy ve výpisu z evidence rejstříku trestů fyzických osob.

16. Další výzvou ze dne 13. 6. 2022, která byla žalobci doručena veřejnou vyhláškou dne 9. 8. 2022, ministerstvo vyzvalo žalobce, aby ve lhůtě 30 dnů odstranil vady žádosti, konkrétně aby doložil doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem žalobce a společně s ním posuzovaných osob odpovídá podmínkám uvedeným v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Obsah i formát této výzvy a výše popsané výzvy k odstranění vad byl obdobný. Navíc oproti předchozí výzvě zde bylo uvedeno, že se za společně se žalobcem posuzované osoby považují jeho družka a jejich nezletilá dcera. Na konci výzvy byl zvýrazněn tento text:

„K žádosti byl jako doklad prokazující měsíční úhrnný příjem cizince a společně posuzovaných osob doložen platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za uplynulé zdaňovací období. K tomuto platebnímu výměru však nebyl doložen doklad vydaný příslušnou správnou sociálního zabezpečení o výši zaplaceného pojistného na pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za uvedené období včetně výše případných nedoplatků a penále. Bez tohoto dokladu nelze přesně stanovit výši měsíčního čistého příjmu. Tento nedostatek můžete odstranit tím, že doložíte doklad o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za období doklad výši plateb na pojistné na všeobecné zdravotním pojištění.

Dále je možné doložit doklady o příjmu společně posuzovaných osob, dle výše uvedených náležitostí.

Dále Vás správní orgán upozorňuje na skutečnost, že Vámi po výzvě předložené doklady musí svojí výší odpovídat v ust. § 46 odst. 7 písm. b) zák. č. 326/1999 Sb.

Dále Vás správní orgán upozorňuje na skutečnost, že při výpočtu úhrnného měsíčního příjmu vychází z normativních nákladů na bydlení. Vámi doloženou nájemní smlouvu nelze akceptovat, neboť pojednává pouze o Vaší výši nájmu, nikoliv však o výši nájmu dalších společně posuzovaných osob.“

17. Žalobce ve včasné reakci na druhou výzvu dodal ministerstvu dodatek k pracovní smlouvě ze dne 1. 2. 2022 uzavřený mezi společností Lidl Česká republika v.o.s. a jeho družkou a výplatní pásky dokládající příjem jeho družky za leden až červenec 2022, dále smlouvu o hypotečním úvěru dokládající, že jeho družka vlastní byt, ve kterém společně bydlí, a evidenční list, v němž jsou uvedeny měsíční zálohy za služby, tedy za správu domu, parkovné, pojištění, společnou elektřinu, topení, ohřev, vodné a stočné, úklid společných prostor a výtah.
18. Následně byl žalobce vyrozuměn o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, přičemž ministerstvo zdůraznilo, že vyjádřit se k podkladům je jeho právem, nikoliv povinností. Žalobce tohoto práva využil. V protokolu o nahlédnutí do spisového materiálu je uvedeno, že ministerstvo bude při posuzování žádosti žalobce vycházet zejména ze žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, včetně náležitostí a dokladů doložených a obsažených v předloženém spisovém materiálu, informací z Informačního systému cizinců, materiálů cizinecké evidence a případného vyjádření účastníka řízení. Při nahlížení žalobce dodal ministerstvu výpis ze živnostenského rejstříku.
19. Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím žalobcovu žádost zamítlo a současně neprodloužilo platnost jeho povolení k dlouhodobému pobytu, což odůvodnilo tím, že

žalobce nedoložil úhrnný měsíční příjem vyšší než je součet částek životního minima jeho a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení nebo částky odpovídající (věrohodně prokazaným) skutečným odůvodněným nákladům vynakládaným na bydlení.

20. Za účelem stanovení úhrnného měsíčního příjmu ministerstvo sečetlo částky ve výši 3 910 Kč (životní minimum žalobce), 3 530 Kč (životní minimum jeho družky) a 2 710 Kč (životní minimum jejich dcery) stanovené nařízením vlády č. 75/2022 Sb., o zvýšení částek životního minima a existenčního minima (dále jen „nařízení vlády č. 75/2022 Sb.“), jejichž součet podle něj dohromady činil 10 450 Kč. Za určující částku nákladů bydlení ministerstvo považovalo 18 312 Kč, přičemž je z prvostupňového rozhodnutí seznatelné, že k této částce ministerstvo dospělo součtem částky 16 705 Kč odpovídající normativním nákladům na bydlení v bytech užívaných na základě nájemní smlouvy v Praze pro tři osoby podle § 2 písm. a) nařízení vlády č. 507/2021 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2022 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení (dále jen „nařízení vlády č. 507/2021 Sb.“) a „částky uvedené v zákoně č. 17/2022 Sb.“ (jejich výši ani nic bližšího v prvostupňovém rozhodnutí nespecifikovalo). Žalobce tedy měl podle ministerstva prokázat, že jeho úhrnný měsíční příjem činil alespoň 28 762 Kč. Ministerstvo přitom nemohlo vycházet ze skutečných nákladů na bydlení, jelikož žalobce nedoložil žádný doklad, který by prokazoval výši úhrady za elektrickou energii, pročež neakceptovalo ani předloženou hypoteční smlouvu a evidenční list.
21. Na základě žalobcem předložených dokladů byl dle ministerstva prokázán pouze úhrnný měsíční příjem ve výši 19 137 Kč, odpovídající průměrnému měsíčnímu příjmu žalobcovy družky za měsíce březen až červenec 2022. Žalobcův příjem doložený platebním výměrem naproti tomu nebyl zohledněn, neboť žalobce ministerstvu nedoložil vyúčtování plateb pojistného na důchodové pojištění za rok 2021, bez něhož nelze přesně stanovit výši měsíčního čistého příjmu. Na to, že je třeba předložit také vyúčtování plateb Pražské správě sociálního zabezpečení, přitom byl žalobce upozorněn a bylo mu sděleno, jak se stanovují skutečné náklady na bydlení. Protože žalobcem prokazaný příjem neodpovídá požadavkům stanoveným v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nebylo možné jeho žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu vyhovět.
22. Dále ministerstvo konstatovalo, že prvostupňové rozhodnutí sice bude mít dopad do rodinného života žalobce, neboť ten bude muset odcestovat od své rodiny, avšak takový důsledek je přiměřený. Žalobce ze své vůle vědomě nespolupracoval s ministerstvem a nedoložil požadované doklady. Žalobcova družka i dcera pobývají na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu, a nejsou tak závislé na pobytovém statusu žalobce. Prvostupňové rozhodnutí žalobci navíc nebrání v tom, aby byl v kontaktu se svou nezletilou dcerou, a není tedy v rozporu s Úmluvou o právech dítěte, která připouští oddělení dítěte od rodičů. Ani samotná délka pobytu žalobce na území České republiky od roku 2008 neopodstatňuje odhlédnutí od důvodů pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.
23. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž konstatoval, že je přesvědčen o tom, že ke své žádosti doložil všechny nezbytné podklady. Žádost podal v dobré víře, že splňuje všechny podmínky pro prodloužení pobytu za účelem podnikání. Žádal o opětovné posouzení žádosti a o odstranění tvrdosti zákona, přičemž poukázal na to, že žije i se svou rodinou řádným životem, neporušuje zákony a nepáchá přestupky.

K odvolání žalobce znovu přiložil svůj platební výměr za rok 2021 a dále přehled předpisů a plateb záloh na důchodové a nemocenské pojištění za roky 2021 a 2022, jakož i vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za roky 2021 a 2022 (vše vydané Okresní správou sociálního zabezpečení Praha-východ). Dále předložil potvrzení VZP o absenci nedoplatků, kopii průkazu pojištěného a fakturu za elektřinu za období od 22. 7. 2021 do 21. 7. 2022. Přiložil také vlastnoručně psaný dopis, ve kterém žalované vysvětluje, že se domníval, že ve správním řízení doložil vše potřebné ke své žádosti. Nechápal, proč byla jeho žádost zamítnuta. Následně se dočetl, že ministerstvo zohlednilo pouze příjem jeho přítelkyně ve výši cca 19 000 Kč, což znamená, že jeho příjem nemělo. K odvolání proto znovu doložil svůj příjem, který byl nejspíš prostřednictvím pošty ztracen, přičemž se omluvil za nedopatření.

24. Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla žalobcovo odvolání a potvrdila prvostupňové rozhodnutí, neboť se ztotožnila se závěrem ministerstva, že výše úhrnného měsíčního příjmu žalobce a společně s ním posuzovaných osob nedosahovala minimální zákonné výše. Ta měla dle žalované činit 28 422 Kč, a nikoliv ministerstvem uváděných 28 762 Kč; nesprávný výpočet však neměl vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Ministerstvo dle názoru žalované správně vycházelo z částky nejvyšších normativních nákladů na bydlení pro tři osoby ve výši 18 312 Kč, poněvadž žalobce neprokázal skutečné náklady na bydlení. Taktéž postupovalo správně, když vzalo v potaz pouze příjem družky žalobce ve výši 19 317 Kč, jelikož žalobce společně s platebním výměrem za rok 2021 nedoložil doklad o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti a doklad o výši zaplaceného pojistného na všeobecné zdravotní pojištění. Výzva ze dne 13. 6. 2022 k odstranění vad žádosti byla dle žalované jasná, srozumitelná a konkrétní. Žalobce byl jejím prostřednictvím poučen o tom, jakými doklady může svůj příjem doložit, a byl též seznámen s tím, že nedoložil doklad vydaný příslušnou správou sociálního zabezpečení o výši zaplaceného pojistného a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, jakož i s tím, že jím předloženou nájemní smlouvu nelze akceptovat, neboť ta neprokazovala výši nájmu ostatních společně posuzovaných osob. Následně předložené doklady pak potřebnou výši úhrnného měsíčního příjmu ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců též neprokazovaly.
25. K odvolací námitce ohledně tvrdosti zákona žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017-34, podle kterého je nutné respektovat tvrdou právní úpravu zákona o pobytu cizinců, neboť je právem každého státu regulovat příchod a pobyt cizinců na svém území, přičemž stěžovatelé si musí sami střežit svá práva. K námitce, že žalobce vždy splňoval všechny podmínky k pobytu a žil v České republice se svou rodinou řádným životem, žalovaná uvedla, že tyto skutečnosti nemohou změnit konečný výrok rozhodnutí. Tvrzení žalobce o ztrátě příloh k žádosti v poštovní přepravě pak nebylo ničím podložené. K dokladům nově doloženým v odvolacím řízení žalovaná nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaná se ztotožnila také se závěrem ministerstva ohledně přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce. Každý cizinec pobývajícím v České republice delší dobu má na území vytvořené určité vazby, proto samotná délka pobytu nemůže být důvodem pro odhlédnutí od rozhodovacích důvodů. Žalobce netvrdil ani neprokazoval žádné jiné (např. zdravotní) překážky, které by mu bránily v návratu do země jeho původu. Současně neprokazoval nepřiměřený zásah prvostupňového rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, přičemž po správním orgánu nelze požadovat, aby

takové důkazy vyhledával z vlastní iniciativy. Právní řád ani nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky; toto právo přísluší jenom občanům.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

26. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Proto ji věcně projednal.
27. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž byl vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, neshledal.
28. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalovaná s tímto procesním postupem výslovně souhlasila. Žalobce se k výzvě soudu podle druhé věty citovaného ustanovení nevyjádřil, a proto měl soud za to, že i jeho souhlas s rozhodnutím bez jednání byl dán. Důvod pro rozhodnutí věci bez jednání byl nadto dán i podle § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Posouzení věci soudem

29. Soud se předně zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť zpravidla pouze přezkoumatelné rozhodnutí lze podrobit soudnímu přezkumu. K problematice nepřezkoumatelnosti lze obecně připomenout, že může spočívat v nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pokud jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti přdestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Zároveň platí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Pokud však vyloží, proč se s danou námitkou neztotožňuje, nelze zpravidla hovořit o nepřezkoumatelnosti, i kdyby se vyslovený závěr jevil soudu jako mylný či nepřijatelný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
30. Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že se žalovaná řádně nevypořádala s jeho odvolacími námitkami a že se podrobně nezabývala přiměřeností správních rozhodnutí a jejich dopadů do soukromého a rodinného života žalobce. Soud však se žalobcem nesouhlasí, neboť žalovaná na všechny odvolací námitky explicitně reagovala a jasně i srozumitelně vysvětlila, proč je nepovažovala za důvodné. Také přiměřeností správních rozhodnutí se žalovaná zabývala, a to na stranách 8 až 9 napadeného rozhodnutí. S jednotlivými rozhodovacími důvody žalované, potažmo ministerstva, lze polemizovat, což rovněž svědčí o jejich přezkoumatelnosti (což však nutně neznamená, že věc byla posouzena správně). Vytýká-li žalobce žalované, že z napadeného rozhodnutí „není zjevné, jak dospěl správní orgán k závěru, že není možné určit míru dopadu do soukromého a rodinného života

účastníka řízení“, pak taková výtka vůbec neodpovídá odůvodnění napadeného rozhodnutí, jelikož žalovaná míru dopadu rozhodnutí do života žalobce stanovila jako přiměřenou a o žádné nemožnosti stran určení míry dopadu se v napadeném rozhodnutí ani nezminila. Ze samotné žaloby je pak patrné, že žalobce sporuje spíše procesní postup žalované či ministerstva a závěry, k nimž správní orgány dospěly, a nikoli nedostatek rozhodovacích důvodů.

31. Vzhledem k tomu, že je napadené rozhodnutí přezkoumatelné, přistoupil soud k posouzení důvodnosti ostatních žalobních bodů. Přitom shledal, že žaloba je důvodná.
32. Podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vztahuje obdobně mj. § 35 odst. 3 téhož zákona, podle něhož 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). Dle § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo 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. Podle § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, jestliže cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza. Jednou z takových podmínek pak dle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců je to, že cizinec musí 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“*.
33. Soud připomíná, že ve správním řízení zahájeném žádostí je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí. Žadatel tedy v tomto typu řízení nese břemeno tvrzení i břemeno důkazní. Stávající právní úprava také klade důraz na to, aby se těžiště dokazování ve správním řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy se v odvolacím řízení připouští jen výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi neumožňuje uplatňovat takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve v řízení před prvostupňovým správním orgánem. Nemožnost uvádět v odvolání *nova* je výrazem neúplné apelace, jíž je úprava správního řízení ovládána (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, publikovaný pod č. 2412/2011 Sb. NSS).
34. Současně platí, že veřejná správa je službou veřejnosti, a každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost podle možností dotčeným osobám vycházet vstříc (§ 4 odst. 1 správního řádu). Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné (§ 4 odst. 2 správního řádu). Správní orgán také umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 správního řádu). Tyto obecné zásady správního řízení se uplatní při veškerých postupech veřejné správy (srov. § 1 odst. 2 správního řádu).
35. Jedná-li se o řízení zahajované na základě žádosti, která nemá předepsané náležitosti nebo trpí 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 (§ 45 odst. 2 správního řádu). Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak plyne, že správní orgány „*mohou vyvodit pro žadatele nepříznivé procesní důsledky, pouze pokud své požadavky vyjevily dostatečně srozumitelným způsobem a žadatel měl skutečnou, nikoli jen formální či teoretickou možnost výzvě k doplnění náležitostí jeho žádosti vyhovět*“ (viz rozsudky ze dne 10. 10. 2014, č. j. 2 Azs 75/2014-26, nebo ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013-56). Na srozumitelnost svého postupu by přitom správní orgány měly dbát zvláště pečlivě tehdy, je-li účastníkem řízení cizinec, který je v komunikaci s nimi fakticky omezen jazykovou bariérou (viz již citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 75/2014-26). Přitom také platí, a to nejen v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, že „*[v]ýzva ke splnění povinnosti by měla být formulována takovým způsobem, aby jí průměrný adresát veřejné správy porozuměl a mohl na ni podle své vůle reagovat (vyhovět jí, anebo i rezignovat na splnění uložené povinnosti, poučen o následcích, jež to bude mít)*“ (viz tamtéž).

36. V právě posuzované věci bylo řízení zahájeno žádostí žalobce, na jehož bedrech tedy spočívalo břemeno tvrzení i důkazní. Povinností ministerstva nebylo, aby za žalobce dohledávalo důkazy svědčící v jeho prospěch, avšak bylo povinností ministerstva reagovat na neúplnost žalobcovy žádosti jasnou a srozumitelnou výzvou k odstranění vad, spojenou s poučením o následcích nevyhovění výzvě. Ministerstvo zaslalo žalobci v průběhu správního řízení dvě výzvy k odstranění vad žádosti ze dnů 20. 4. 2022 a 13. 6. 2022. Jednalo se o formulářové výzvy, jejichž obsahem byly především citace právních předpisů a jejichž obsah by byl těžko uchopitelný i pro osobu ovládající český jazyk na úrovni rodilého mluvčího a schopnou zorientovat se v komplikované a nepřehledné právní úpravě pobytu cizinců.
37. První výzva ze dne 20. 4. 2022 ve vztahu k úhrnnému měsíčnímu příjmu cizince a společně s ním posuzovaných osob neobsahovala jasnou informaci o tom, jaké konkrétní doklady měl žalobce v řízení doložit. Žalobce sice byl vyzván (mj.) k doložení dokladu prokazujícího, že „*úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob odpovídá podmínkám uvedeným v § 46 odst. 7 písm. b) zák. č. 326/1999 Sb.*“, nicméně namísto specifikace těchto dokladů – resp. srozumitelné informace o tom, že žalobce sice předložil přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2021, ale nikoli platební výměr za dané zdaňovací období a doklad vydaný příslušnou okresní správou sociálního zabezpečení o výši zaplaceného pojistného na důchodové pojištění a na státní politiku zaměstnanosti, popř. o výši zaplaceného nemocenského pojištění za předmětné zdaňovací období – následovaly dlouhé pasáže z různých právních předpisů dopadající na všechny myslitelné situace. Žalobce tak nejdříve musel z výzvy rozluštit, který konkrétní odstavec se týká jeho osoby a poté z tohoto odstavce vyčíst, jaké doklady může ke své žádosti doložit. I přesto žalobce na takto nekonkrétní výzvu včas reagoval a doložil relevantní doklady (ve vztahu k úhrnnému měsíčnímu příjmu šlo o platební výměr za zdaňovací období 2021; dále na výzvu doložil cestovní doklad či potvrzení o bezdlužnosti včetně potvrzení finančního úřadu o absenci daňových nedoplatků nebo potvrzení ČSSZ o absenci nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti).
38. Druhou výzvou ze dne 13. 6. 2022 byl žalobce opětovně vyzván k doložení dokladu prokazujícího, že „*úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob odpovídá podmínkám uvedeným v § 46 odst. 7 písm. b) zák. č. 326/1999 Sb.*“, přičemž tentokrát byl – nutno však říci, že s překlepy a obsahovými nesmysly, které srozumitelnost výzvy pro cizince nutně dále snižují – upozorněn na to, že k platebnímu výměru nedoložil doklad vydaný „*příslušnou správnou sociálního zabezpečení*“ o výši „*zaplaceného pojistného na pojistné*“

na sociální zabezpečení“ a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, a byl poučen o tom, že tento nedostatek může odstranit tím, že doloží „doklad o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za období doklad výši plateb na pojistné na všeobecné zdravotní pojištění“. Jakkoli je osobě znalé češtiny a zákonné úpravy i přes chybnou formulaci seznatelné, že ministerstvo požadovalo předložení dokladu ČSSZ o zaplaceném pojistném na sociální zabezpečení (tj. na důchodové a eventuálně i pro osobu samostatně výdělečně činnou dobrovolné nemocenské pojištění) a o zaplaceném příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, žalobci coby cizinci taková informace z citované výzvy zřejmá být nemusela a mohl se i domnívat, že je po něm požadován doklad o zaplaceném pojistném na základní zdravotní pojištění cizinců, který již předložil společně se svou žádostí. Žalobce nadto ani nebyl citovanou výzvou upozorněn na to, že pokud požadované doklady nepředloží, tak ministerstvo při posuzování jeho žádosti vůbec nebude jakkoli přihlížet k jeho příjmu plynoucímu z platebního výměru. Opak přitom neplynul ani z protokolu o nahlédnutí do spisového materiálu ze dne 19. 9. 2022, v němž bylo výslovně uvedeno, že ministerstvo bude mj. vycházet ze žádosti a k ní doložených dokladů. Tato informace přitom byla pro žalobce stěžejní. V rámci druhé výzvy byl žalobce také upozorněn na to, že může doložit doklady o příjmu společně posuzovaných osob a že předložené doklady musí svou výší odpovídat § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž byl poučen o tom, že ministerstvo bude vycházet z normativních nákladů na bydlení, neboť žalobce nedoložil výši nájmu dalších osob s ním společně posuzovaných.

39. I na tuto v pořadí druhou výzvu k odstranění vad žádosti žalobce včas reagoval, přičemž doložil příjem své družky a smlouvu o hypotečním úvěru, kterou jeho družka uzavřela ve vztahu k bytu v Klecanech, ve kterém společně bydlí, jakož i evidenční list dokládající veškeré náklady na bydlení kromě nákladů na elektrickou energii spotřebovávanou v bytě (v evidenčním listu byla zahrnuta pouze společná elektřina).
40. Soud s ohledem na tato zjištění žalobci předně dává za pravdu v tom, že byl ve správním řízení aktivní, na výzvy ministerstva reagoval a snažil se jim vyhovět. Pokud by žalobce ke své žádosti doložil doklad o výši plateb za elektrickou energii spotřebovávanou v bytě, ministerstvo by namísto vysokých normativních nákladů na bydlení vycházelo z podstatně nižších skutečných nákladů na bydlení. Žalobce ovšem ani nebyl explicitně a jasně informován, aby takový doklad doložil. V rámci obou výzev byla tato informace schovaná v dlouhé citaci různých právních předpisů, v jejímž rámci bylo uvedeno, že skutečné náklady na bydlení mj. tvoří náklady na elektřinu, kteréžto žalobce částečně prostřednictvím evidenčního listu doložil. Na to, že je třeba, aby žalobce doložil ještě náklady na elektrickou energii spotřebovávanou v bytě, ministerstvo žalobce neupozornilo.
41. Jakkoli lze na straně jedné obecně konstatovat, že povinností správního orgánu není vyzývat účastníka řízení opětovně k tomu, aby doložil podklady (v daném případě k prokázání úhrnného měsíčního příjmu), které nedoložil již na základě předchozí výzvy, je třeba na straně druhé vždy posuzovat každou věc jednotlivě s ohledem na její konkrétní okolnosti (§ 2 odst. 4 správního řádu). V této situaci, kdy žalobce s ministerstvem komunikoval a kdy jemu zasílané výzvy byly nadto nepřehledné, jen omezeně přizpůsobené skutečnému požadavku správního orgánu v dané procesní situaci a pro žalobce zjevně nedostatečně srozumitelné, soud nevidí žádný rozumný důvod, pro který by ministerstvo nemohlo žalobce ještě písemně alespoň ve vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí nebo přímo při nahlížení do spisu upozornit na to, že dosud nedoložil veškeré náklady na elektřinu. Taková stručná informace by ministerstvo neúměrně nezatížila,

nevyvolala by žádné dodatečné finanční či časové náklady a žalobci by naopak dala možnost reagovat a požadovaný podklad ještě doplnit, když bylo evidentní, že jinak žalobce s ministerstvem spolupracoval a vše ostatní požadované pro výpočet skutečných nákladů na bydlení doložil. Za daných okolností tak soud neshledává postup ministerstva za souladný se zásadami veřejné správy jako služby veřejnosti a vstřícnosti či s principem dobré správy, přičemž se ztotožňuje s názorem vysloveným v obdobné situaci Krajským soudem v Hradci Králové – pobočkou v Pardubicích v rozsudku ze dne 13. 10. 2021, č. j. 52 A 8/2021-64, podle něhož „[j]e zřejmé, že institut zastavení řízení, resp. zamítnutí žádosti pro nedoložení podkladů prokazujících údaje uvedené v žádosti, má své nezastupitelné místo v konstrukci řízení o žádostech ve věcech pobytových oprávnění. Krajský soud je však přesvědčen, že jde o postup v podstatě výjimečný, neboť prolamuje hned několik základních zásad správního řízení. Vzhledem k tomu jistě nebylo záměrem zákonodárce, aby byl tento postup široce aplikován, nýbrž aby jeho použití bylo vyhrazeno případům, kdy je žadatel procesně pasivní, liknavý, nereaguje na výzvy správních orgánů, nebo se dokonce uchyluje k procesním obstrukcím a postup správního řízení tak ztěžuje a maří.“

42. Žalobce náklady na elektrickou energii doložil společně s odvoláním poté, co teprve z prvostupňového rozhodnutí zjistil, že je měl doložit již v řízení před ministerstvem. Součet žalobcem doložené výše měsíční splátky dle smlouvy o hypotečním úvěru poskytnutém na financování vlastního bytu žalobcovy družky v Klecanech ve výši 5 958 Kč, měsíčních záloh na služby dle evidenčního listu ve výši 3 568 Kč a měsíčních záloh na elektřinu dle faktury Pražské energetiky, a. s., ve výši 1 410 Kč přitom činí částku nákladů na bydlení ve výši 10 936 Kč (z níž žalobce své družce na základě smlouvy označené jako nájemní hradí přinejmenším 3 000 Kč), která je podstatně nižší než částka normativních nákladů na bydlení ve výši 18 312 Kč, s níž kalkulovaly oba správní orgány.
43. Co se žalobcem doložených příjmů týče, ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců neobsahuje taxativní výčet jediné možných dokladů, které lze použít k prokázání úhrnného měsíčního příjmu, což ostatně konstatovalo i ministerstvo ve výzvách zasílaných žalobci. I z podpůrně aplikovatelného § 51 odst. 1 správního řádu plyne, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Žalobce již v řízení před ministerstvem ke své žádosti doložil platební výměr se základem daně 190 316 Kč, z něhož plynulo, že jeho měsíční hrubý příjem za rok 2021 činil 15 860 Kč, a současně prokázal absenci nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a na příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Byť v řízení před ministerstvem nebyla prokázána přesná částka tzv. čistého měsíčního příjmu žalobce, nebylo však namístě, aby ministerstvo k žalobcem doloženému platebnímu výměru vůbec nepřihlíželo. O takovém důsledku navíc, jak již soud poznamenal výše, ministerstvo žalobce ani nepoučilo. Ve výzvě ze dne 13. 6. 2022 jej pouze (poněkud zmatečně) informovalo, že bez dokladu o zaplacené výši pojistného a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti nebude možné přesně stanovit výši měsíčního čistého příjmu. Taková informace přitom není totožná s konečným důsledkem nedoložení těchto podkladů, který spočíval v tom, že ministerstvo platební výměr vůbec nezohlednilo.
44. Byly-li by zohledněny skutečné náklady na bydlení ve výši 10 936 Kč a částka 10 110 Kč odpovídající součtu životních minim všech společně posuzovaných osob (3 910 Kč jako částka životního minima osoby posuzované jako první v pořadí, 3 530 Kč jako částka životního minima osoby od 15 let věku, která není nezaopatřeným dítětem, a 2 670 Kč jako částka životního minima nezaopatřeného dítěte od 6 do 15 let věku), činila by minimální

výše požadovaného úhrnného měsíčního příjmu žalobce a společně s ním posuzovaných osob 21 046 Kč. V situaci, kdy správními orgány zohledňovaný tzv. čistý příjem žalobcovy družky činil 19 317 Kč, tak postačovalo, pokud by na základě žalobcova platebního výměru byla zohledněna alespoň částka 1 729 Kč. I bez znalosti konkrétní výše odváděného pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti a od toho se odvíjejícího čistého měsíčního příjmu žalobce lze na základě znalosti hrubého příjmu žalobce ve výši 15 860 Kč uzavřít, že žalobce požadovaného úhrnného měsíčního příjmu dle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců dosáhl. Přístup ministerstva, které k platebnímu výměru vůbec nepřihlíželo, tak soud za daných okolností ve shodě se žalobcem považuje za příliš formalistický, opětovně odporující zásadám veřejné správy jako služby veřejnosti a vstřícnosti i principu dobré správy, jakož i za rozporný s § 51 odst. 1 správního řádu.

45. To, že ministerstvo v prvostupňovém řízení nepostupovalo tak, jak si situace žádala, a zpronevěřilo se základním zásadám činnosti správních orgánů, pak samo o sobě mohlo být důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí žalovanou podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Avšak s ohledem na to, že žalobce společně s odvoláním doložil také chybějící doklady od Okresní správy sociálního zabezpečení Praha-východ a fakturu od Pražské energetiky, a.s., bylo rovněž na místě, aby žalovaná prolomila koncentrační zásadu zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu, a aby nově předkládané listiny sama zohlednila a prvostupňové rozhodnutí případně postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnila ve prospěch žalobce. Soud tak dává žalobci za pravdu též v tom, že při poměrech této věci bylo i lpění na zásadě koncentrace řízení postupem, jenž odporoval základním zásadám činnosti správních orgánů. Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí tak soud shledal v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
46. Nad rámec nutného odůvodnění soud dodává, že oba správní orgány vycházely z výše normativních nákladů na bydlení v bytech užívaných na základě nájemní osoby třemi osobami v Praze, aniž vzaly v potaz, že žalobce a s ním společně posuzované osoby bydlí ve vlastním bytě v Klecanech, jež jsou samostatnou obcí s počtem obyvatel do 9 999 nacházející se v okrese Praha-východ, pročež částka normativních nákladů na bydlení pro rok 2022 měla správně činit 11 561 Kč [tj. částka 9 828 Kč odpovídající normativním nákladům na bydlení ve vlastních bytech obývaných třemi členy domácnosti v obci do 9 999 obyvatel dle § 2 písm. b) nařízení vlády č. 507/2021 Sb. navýšená o částku měsíčních normativních nákladů na bydlení pro rok 2022 ve výši 1 733 Kč dle § 26a odst. 2 písm. b) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 31. 12. 2022]. Tato částka normativních nákladů se přitom od částky skutečných nákladů žalobce a společně s ním posuzovaných osob příliš nelišila; oproti částce normativních nákladů na bydlení v Praze ve výši 18 312 Kč však jde o rozdíl podstatný. Zohlednilo-li by ministerstvo správnou částku normativních nákladů na bydlení pro Klecany a přihlédlo-li by k žalobcem dokládanému platebnímu výměru, muselo by již v prvostupňovém řízení dospět k závěru, že žalobce prokázal minimální požadovanou výši úhrnného měsíčního příjmu.
47. Podrobné vypořádání posledního žalobního bodu spočívajícího v tvrzeně nesprávném posouzení přiměřenosti dopadů správních rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života soud považuje s ohledem na výše uvedené za nadbytečné a nehospodárné. Pouze ve stručnosti však lze uvést, že samotná existence rodinných vazeb žadatele na území České republiky bez dalšího neznamená, že napadené rozhodnutí bude představovat nepřiměřený zásah do jeho rodinné či soukromé sféry. Nepřiměřenost zásahu do této sféry

bude zpravidla shledána jen ve výjimečných situacích, které by ospravedlňovaly naprostou nezbytnost přítomnosti žadatele na území České republiky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018–35). Se žalobcem přitom nelze souhlasit v tom, že by správní orgány měly povinnost samy bez toho, že by sám žadatel uváděl informace o svém soukromém a rodinném životě, které jsou pro posouzení jeho žádosti relevantní, zjišťovat a pátrat po podrobnostech a specifikách jeho soukromí, která by případně převážila nad důvodem pro neudělení pobytového oprávnění. Je to totiž sám žadatel, kdo disponuje relevantními informacemi ze svého soukromého a rodinného života a kdo nejlépe může vylicit specifika svého soukromého a rodinného života do té míry, aby mohla být položena „na misku vah“ proti veřejným zájmům, které případně naopak brání udělení pobytového oprávnění. Teprve v případě, že by měl správní orgán o těchto informacích pochybnosti, nebo by nastala potřeba jejich doplnění, lze vyžadovat odpovídající procesní aktivitu po správním orgánu (viz rozsudek téhož soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020-49). Vzhledem k tomu, že žalobce v prvostupňovém řízení ani v odvolání netvrdil ke svému rodinnému a soukromému životu nic výjimečného (pouze konstatoval, že žije na území České republiky se svou rodinou řádným životem), nelze správním orgánům vytýkat, že přiměřenost dopadů správních rozhodnutí do žalobcovy sféry posoudily v zásadě formálně a bez toho, aby se snažily samy zjistit podrobnosti z žalobcova rodinného života.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

48. Soud tedy napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. O vrácení věci žalované soud rozhodl v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), a tedy znovu posoudí důvodnost žalobcova odvolání, přičemž s ohledem na chybný procesní postup ministerstva přihlédne i k listinám, které žalobce doložil až společně s odvoláním. Dospěje-li přitom k závěru, že je třeba vycházet z normativních nákladů na bydlení, a nikoli ze skutečných prokázaných nákladů na bydlení, pak vezme v potaz, že žalobce a společně s ním posuzované osoby bydlí ve vlastním bytě v Klecanech, a nikoli v nájemním bytě v Praze.
49. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 650 Kč. Tato částka sestává ze zaplacených soudních poplatků za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby jako podání ve věci samé) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a za jeden úkon právní služby po 1 550 Kč (návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu. K tomu je dále třeba přičíst tři paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce není plátcem daně z přidané hodnoty, nepřísluší mu náhrada za tuto daň. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého

na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 28. července 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu