



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobkyně: **P. T. H.**, zastoupena Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem, se sídlem Na Pankráci 820/45, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2017, č.j. MV-31808-4/SO-2017,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 30. 8. 2017, č.j. MV-31808-4/SO-2017, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 9.800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

Odůvodnění:

- [1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2017, č.j. MV-31808-4/SO-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 27. 9. 2016, č.j. OAM-1522-18/DP-2016 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla podle ustanovení § 44a odst. 3 s odkazem na ustanovení § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b), s odkazem na ustanovení § 56

odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta její žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

- [2] Žalobkyně v podané žalobě namítala, že skutečnost, že ani na výzvu správního orgánu nepředložila doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu jejího pobytu na území, nelze podřadit bez dalšího pod vymezené důvody dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Dle žalobkyně se nemůže ve výše uvedeném případě jednat o nepředložení dokladu za účelem ověření údajů v žádosti, kdy doklad o zdravotním pojištění prakticky žádnou souvztažnost, jak s formulářem žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, tak ani s jejím obsahem, nemá. Dle žalobkyně tak nebyly splněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) předmětného zákona.
- [3] Žalobkyně dále označila napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť závěr správního orgánu, že se „nepodařilo ani přes provedení pohovoru a vyhodnocení předložených dokladů ověřit údaje uváděné žadatelem v žádosti“, nekoresponduje se stavem spisového materiálu. Správní orgán zejména neprovedl se žalobkyní pohovor, přičemž právě v tomto případě jeho provedení přicházelo v úvahu za účelem ověření, zda skutečně žalobkyně disponuje zdravotním pojištěním, či nikoliv.
- [4] Dále žalobkyně namítala, že byla porušena ustanovení § 68 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Uvedla, že stejnou námitku vznesla i v rámci svého odvolání, avšak žalovaný ji vypořádal zcela nedostatečně a nepřezkoumatelně, neboť nevysvětlil, jak souvisí nedoložení dokladu o zdravotním pojištění s aplikací ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Dále pak žalovaný neosvětlil, proč když žalobkyně podala žádost dne 20. 1. 2016, správní orgán I. stupně po ní vyžadoval zdravotní pojištění i za dobu předcházející podání této žádosti, tj. 20. 4. 2015 – 12. 7. 2016.
- [5] Dále žalobkyně uvedla, že v rámci odvolacího řízení doložila potvrzení pojistné smlouvy č. 1310003660 za období 12. 7. 2016 – 11. 7. 2017, potvrzení pojistné smlouvy č. 1260037437 za období 20. 4. 2015 – 12. 7. 2016, pojistná smlouva č. 1310003660 za období 12. 7. 2016 – 11. 7. 2016 včetně dokladu o zaplacení, pojistná smlouva č. 1310005100 za období 20. 5. 2017 – 19. 8. 2019, tj. i za rozhodné dle správního orgánu I. stupně chybějící období. Žalovaný však dle žalobkyně nijak nezdůvodnil, proč tuto argumentaci žalobkyně neuznal. Nadto si samy správní orgány mohly ověřit např. dotazem na poskytovatele pojištění žalobkyně, zda tato za rozhodné období byla u něho pojištěna či nikoliv.
- [6] Žalobkyně dále označila napadené rozhodnutí za nepřiměřené, a to především s ohledem na dopad do jejího soukromého a rodinného života. Namítala, že se správní orgán touto otázkou zabýval paušálně a zcela nedostatečně, neprovedl žádný úkon, v rámci kterého by vstoupil do styku se žalobkyní, tj. není zřejmé, na základě jakého konkrétního dokazování dospěl ke svému závěru o přiměřenosti negativního rozhodnutí. Zdůraznila, že ze spisového materiálu vyplývá, že pobývá na území od roku 2008, v rámci výkonu své podnikatelské činnosti si plní veškeré zákonem stanovené povinnosti a na území pobývá spolu s nezletilou dcerou, jejíž rodný list založila v odvolacím řízení, a spolu s manželem. Dle žalobkyně ze sdělení správního orgánu nevyplývá žádné hodnocení nastalé situace.

- [7] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí. Uvedl, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, přičemž na tato rozhodnutí plně odkázal s tím, že žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci.
- [8] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [9] Žalobkyně pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ s platností od 10. 3. 2014 do 9. 3. 2016. Dne 20. 1. 2016 podala žádost o prodloužení doby platnosti tohoto pobytového oprávnění. Vzhledem k tomu, že k žádosti doložila doklad o cestovním zdravotním pojištění platný až od 20. 5. 2017 (do 19. 8. 2019), tak byla správním orgánem I. stupně vyzvána dne 6. 4. 2016, aby doložila platný doklad o cestovním zdravotním pojištění, včetně dokladu o zaplacení; a dále doklad prokazující příjem ve smyslu ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dne 12. 7. 2016 doložila žalobkyně platební výměr za rok 2015 svůj a jejího manžela.
- [10] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 27. 9. 2016, č.j. OAM-1522-18/DP-2016, byla žádost žalobkyně podle ustanovení § 44a odst. 3 s odkazem na ustanovení § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b), s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona zamítnuta.
- [11] V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán uvedl, že žalobkyně nepředložila platný doklad o cestovním zdravotním pojištění ve smyslu ustanovení § 46 odst. 7 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Nepředložila tak doklad potřebný pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ.
- [12] V otázce přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně správní orgán dospěl k závěru, že toto rozhodnutí je přiměřené. Dospěl k závěru, že zamítnutí žádosti by mělo na rodinný život žalobkyně velký dopad (správní orgán zjistil, že žije se svým manželem a společným dítětem), avšak absence zdravotního pojištění je závažným nedostatkem. K délce pobytu žalobkyně na území uvedl, že tato sama o sobě nemůže být důvodem pro odhlédnutí od naplnění důvodu pro neprodloužení pobytu. Uvedl, že vzhledem k věku žalobkyně a poměru let, které strávila ve své domovské zemi a s ohledem na její rodinné zázemí zde v kontrastu k době strávené na území ČR, si žalobkyně nevytvořila takové společensko-kulturní návyky, které by jí bránily v opětovném zařazení do vietnamské společnosti.
- [13] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí dne 3. 10. 2016 blanketní odvolání, které dne 12. 10. 2016 doplnila. V odvolání žalobkyně uváděla obdobné argumenty jako v podané žalobě. K odvolání byly doloženy následující dokumenty: potvrzení pojistné smlouvy č. 1310003660 za období 12. 7. 2016 – 11. 7. 2017, potvrzení pojistné smlouvy č. 1260037437 za období 20. 4. 2015 – 12. 7. 2016, pojistná smlouva č. 1310003660 za období 12. 7. 2016 – 11. 7. 2017 včetně dokladu o zaplacení, pojistná smlouva č. 1310005100 za období 20. 5. 2017 – 19. 8. 2019, doklady potvrzující těhotenský stav žalobkyně a rodný list dítěte žalobkyně.
- [14] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 30. 8. 2017, č.j. MV-31808-4/SO-2017, bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.
- [15] V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný odkázal na spisový materiál, ze kterého vyplývá, že žádost žalobkyně trpěla vadami, avšak žalobkyně je na výzvu správního orgánu I. stupně neodstranila, neboť nedoložila platný doklad o cestovním zdravotním pojištění.

Uvedl, že nesouhlasí se žalobkyní, že prvostupňové rozhodnutí je nezákonné a v rozporu s ustanoveními § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu, a dále pak s ustanoveními § 56 odst. 1 písm. a) a § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť okolnosti daného případu byly dostatečně zhodnoceny.

[16] K námitce týkající se absence výsledku žalobkyně žalovaný uvedl, že k zamítnutí její žádosti došlo z důvodu, že nepředložila doklad za účelem ověření údajů uvedených v žádosti. K neprovedení výsledku odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2017, č.j. 3 As 32/2006-52, s tím, že nebylo porušeno ustanovení § 3 správního řádu. K námitce, že poskytovatel zdravotního pojištění jí odmítl vystavit originál smlouvy o zdravotním pojištění včetně dokladu o zaplacení, žalovaný uvedl, že se jedná pouze o tvrzení, které není nijak podloženo. Upozornil na to, že pojistné smlouvy za období 12. 7. 2016 – 11. 7. 2017 a za období 20. 5. 2017 – 19. 8. 2019 byly doloženy, chyběla pouze pojistná smlouva za období 20. 4. 2015 – 12. 7. 2016. K námitce týkající se porušení ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců pak žalovaný uvedl, že toto ustanovení obsahuje pouze demonstrativní výčet skutečností, které je správní orgán povinen zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadů negativního rozhodnutí do života cizince, není tak povinen posuzovat veškeré uvedené skutečnosti, nýbrž pouze ty, jež jsou relevantní pro daný případ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2015, č.j. 6 Azs 226/2015).

[17] K doloženým dokladům v průběhu odvolacího řízení žalovaný uvedl, že k těmto nepřihlížel v souladu s ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu, neboť žalobkyně mohla tyto skutečnosti nebo důkazy uplatnit dříve. Výzvou ze dne 6. 4. 2016 byla správním orgánem I. stupně poučena o charakteru vad žádosti, možných způsobech jejich odstranění a o následcích neodstranění vad žádosti ve stanovené lhůtě a zároveň jí byla poskytnuta dostatečná časová lhůta pro odstranění vad žádosti. Konstatoval, že žalobkyně měla na obstarání platného dokladu více než 5 měsíců (od výzvy k odstranění vad žádosti ze dne 6. 4. 2016 do vydání prvostupňového rozhodnutí ze dne 27. 9. 2016). Zdůraznil, že se v posuzované věci jedná o řízení o žádosti, ovládané zásadou dispoziční podle ustanovení § 44 a násl. správního řádu, v němž je postup správního orgánu do značné míry předurčen a také determinován aktivními úkony a konkrétními návrhy ze strany žadatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č.j. 2 As 17/2009-60).

[18] Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

[19] Účastníci řízení se ve stanovené lhůtě nevyjádřili. Soud tedy postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci samé bez jednání.

[20] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně.

[21] Podle ustanovení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v rozhodném znění: „*Žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu. Na prodloužení*

platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.“

- [22] Podle ustanovení § 46 odst. 7 písm. g) téhož zákona: „K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j, a na požádání doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění; to neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4.“
- [23] Podle ustanovení § 35 odst. 3 téhož zákona: „Dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).“
- [24] Podle ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona: „Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.“
- [25] Podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona: „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 se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.“
- [26] Předmětem řízení před správními orgány byla žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti její povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se přitom vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky ze dne 12. 3. 2015, č.j. 9 Azs 12/2015-38; ze dne 4. 11. 2015, č.j. 3 Azs 162/2015-43; ze dne 3. 3. 2016, č.j. 10 Azs 95/2015-36; ze dne 29. 8. 2016, č.j. 7 Azs 99/2016-36; nebo ze dne 15. 11. 2017, č.j. 8 Azs 111/2017-36). V tomto směru tedy soud úvodem považuje za vhodné vyslovit nesouhlas s dílčím argumentem žalobkyně, že si správní orgán mohly samy ověřit, např. dotazem na poskytovatele pojištění, zda byla žalobkyně za rozhodné období u něho pojištěna či nikoliv. V dané věci se jednalo o řízení žádosti, které je ovládáno dispoziční zásadou, bylo tedy plně na žalobkyni, aby v dané věci jednala aktivně a požadovaný doklad ke své žádosti předložila.
- [27] Soud se proto nemohl ztotožnit ani s další námitkou žalobkyně, že skutečnost, že ani na výzvu správního orgánu nepředložila doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu jejího pobytu na území, nelze podřadit bez dalšího pod vymezené důvody dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Je tomu tak proto, že zákona o pobytu cizinců jednoznačně vyplývají podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, resp. k prodloužení doby platnosti takového povolení. V návaznosti na ustanovení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví ustanovení § 46 odst. 7 téhož zákona, kde jsou vyjmenovány jednotlivé náležitosti žádosti (potřebné doklady). Pod písm. g) je pak uveden doklad o cestovním zdravotním pojištění. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona pak v závislosti na nepředložení požadovaných dokladů stanoví následek spočívající v neudělení pobytového oprávnění žadateli, resp. nevyhovění jeho žádosti. Provázanost jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců je dle názoru jasná a nerozporná a

správní orgány ji ve svých rozhodnutích dostatečně ozřejmily. V tomto směru tedy soud neshledal napadené rozhodnutí ani rozhodnutí prvostupňové nepřezkoumatelnými.

- [28] K námitce žalobkyně, že doklad o zdravotním pojištění nemá žádnou souvztažnost s formulářem žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, ani s jejím obsahem, soud uvádí, že z výše nastíněného přehledu aplikované právní úpravy, vyplývá, že se žalobkyně v této otázce mylí, neboť sám zákon o pobytu cizinců stanoví jako jednu z náležitostí takové žádosti předložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění v rozsahu, který blíže stanoví ustanovení § 180j zákona o pobytu cizinců.
- [29] S ohledem na shora uvedené soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se porušení ustanovení § 68 odst. 2 a 3 správního řádu ve vztahu k této otázce (tj. meritů věci), když žalovaný i správní orgán I. stupně dle soudu dostatečně vysvětlily, proč na případ žalobkyně aplikovaly právě výše uvedená ustanovení zákona o pobytu cizinců, resp. vysvětlily, jak souvisí nedoložení dokladu o zdravotním pojištění s aplikací ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
- [30] Soud dále uvádí, že žalobkyně podala svou žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dne 20. 1. 2016, byla tedy povinna doložit doklad o cestovním zdravotním pojištění vztahující se k tomuto datu, resp. do budoucna. V souladu s ustanovením § 46 odst. 7 písm. g) zákona o pobytu cizinců je totiž cizinec povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, přičemž toto lze chápat jako požadavek ve vztahu k celé délce následného pobytu od data žádosti. Žalobkyně však v rámci řízení na I. stupni předložila dne 16. 2. 2016 pouze pojistnou smlouvu č. 1310005100, včetně dokladu o zaplacení, která byla platná od 20. 5. 2017 do 19. 8. 2019. Nepochybně tak nepředložila doklad o cestovním zdravotním pojištění od data podání žádosti (20. 1. 2016) do dne 20. 5. 2017 (počátek pojištění na základě pojistné smlouvy č. 1310005100), z čehož je zjevné, že z žádosti, ani z přiložených dokladů nebylo možné usuzovat na to, že je žalobkyně pojištěna po celou dobu svého budoucího pobytu na území, což je jasný zákonný požadavek.
- [31] Ostatně proto byla také žalobkyně výzvou ze dne 6. 4. 2016 správním orgánem I. stupně vyzvána, aby tento nedostatek žádosti odstranila. Soud opětovně uvádí, že rozhodnutí o žádosti je do značné míry závislé na aktivitě žadatele. Nedostatečná aktivita žalobkyně přitom nespočívala jen v tom, že nepředložila všechny doklady již se samotnou žádostí, ale i v tom, že správní orgán I. stupně neinformovala, že by snad požadavkům uvedeným ve výzvě neporozuměla, přičemž pouze požádala o delší časový prostor k doložení jednotlivých podkladů, k čemuž fakticky došlo. Standardním postupem je doložit všechny potřebné doklady již s podáním žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č.j. 10 Azs 349/2017-45). Žalobkyně tak neučinila a správní orgán I. stupně ji k doplnění vyzval. Ve výzvě podrobně popsal, jakým způsobem lze chybějící doklady doložit. Žalobkyně byla s povinnostmi obsaženými ve výzvě seznámena a porozuměla jim, což je zřejmé z toho, že doložila doklad prokazující její příjem.
- [32] Soud dále uvádí, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č.j. 10 Azs 206/2016-148, lze poznamenat, že ačkoli správní orgán I. stupně lhůtu k doplnění potřebných dokumentů formálně neprodloužil, fakticky tak učinil, což vyplývá z následujícího přehledu řízení. Dne 6. 4. 2016 byla žalobkyně vyzvána k doložení požadovaných dokladů, dne 25. 4. 2016 podala žádost o prodloužení lhůty a až dne 27. 9. 2016 (tj. po více než 5 měsících od zaslání výzvy) správní orgán I. stupně o žádosti

žalobkyně věcně rozhodl tak, že ji zamítl. Protože se v nyní projednávaném případě na I. stupni neuplatnila koncentrace řízení (ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu), měla žalobkyně možnost požadované dokumenty doplnit až do chvíle než správní orgán I. řízení o její žádosti rozhodl. Ta však toto částečně učinila až v rámci podaného odvolání. Soud tak shrnuje, že žalobkyně měla reálnou možnost výzvě vyhovět, a to i navzdory jejímu tvrzení, že čekala na vydání chybějících dokumentů ze strany příslušných úřadů.

[33] Žalobkyně dále namítala, že s ní nebyl proveden pohovor, čímž by bylo ověřeno, zda skutečně disponuje zdravotním pojištěním, či nikoliv. Soud k této námitce uvádí, že je na správním orgánu, v jakém rozsahu bude zjišťovat skutkový stav věci dle ustanovení § 3 správního řádu. Dle názoru soudu by provedení výslechu žalobkyně nemohlo na závěrech správního orgánu I. stupně nic změnit, neboť na žalobkyni bylo, aby v souladu s výzvou správního orgánu doložila doklad o cestovním zdravotním pojištění, což mohla dle soudu učinit kdykoli v řízení na I. stupni; nebylo tak třeba k tomuto úkonu nařizovat ústní jednání, během kterého by byl proveden její výslech, resp. pohovor. Ostatně dle názoru soudu by bylo pro danou věc zcela irrelevantní, pokud by např. během pohovoru žalobkyně tvrdila, že je řádně a platně pojištěna v souladu se zákonem o pobytu cizinců, avšak nepředložila by k tomuto svému tvrzení náležitý doklad, jehož předložení na ní správní orgán I. stupně požadoval. V této otázce tedy soud dospěl k závěru, že takový důkaz (provedení pohovoru) by byl v daném případě nadbytečný.

[34] K tomu ještě soud považuje za vhodné uvést, že text ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obsahuje tři různé alternativně využitelné důvody pro zamítnutí pobytové žádosti cizince. Prvním je samotná skutečnost, že se cizinec nedostaví k pohovoru. Druhým je situace, kdy cizinec ve stanovené lhůtě nepředloží doklady, jež jsou nezbytné pro ověření údajů, o něž se jeho žádost opírá. Třetí z těchto důvodů pak představuje stav, kdy se nepodaří ověřit údaje v žádosti žadatele, tj. stav důkazní nouze, který však zákonodárce činí závislým na předchozích dvou alternativách v tom smyslu, že přichází do úvahy jen tehdy, nenastal-li důvod pro zamítnutí žádosti podle předchozích dvou alternativ [cizinec se dostavil k výslechu (je-li takový výslech potřebný), předložil požadované doklady, a přesto se jeho tvrzení v žádosti nepodařilo ověřit]. V daném případě byl správními orgány aplikován druhý důvod pro zamítnutí žádosti, tj. že žalobkyně nepředložila ve stanovení lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti, tj. správní orgány v řízení nečinily žádné závěry ve vztahu k pohovoru se žalobkyní, který ostatně ani během řízení neproběhl.

[35] K námitce žalobkyně, že v odvolacím řízení doložila pojistné smlouvy za předmětná období, včetně dokladů o jejich zaplacení, avšak žalovaný je nijak nezohlednil, soud uvádí, že z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že žalobkyně spolu s odvoláním předložila potvrzení pojistné smlouvy č. 1310003660 za období 12. 7. 2016 – 11. 7. 2017, potvrzení pojistné smlouvy č. 1260037437 za období 20. 4. 2015 – 12. 7. 2016, pojistnou smlouvu č. 1310003660 za období 12. 7. 2016 – 11. 7. 2017 včetně dokladu o zaplacení, pojistnou smlouvu č. 1310005100 za období 20. 5. 2017 – 19. 8. 2019. Z tohoto přehledu vyplývá, že ani v rámci odvolání žalobkyně nepředložila pojistnou smlouvu za období od 20. 4. 2015 do 12. 7. 2016, či její kopii; k tomuto pojistnému období předložila pouze potvrzení pojistné smlouvy č. 1260037437 s datem vyhotovení 4. 10. 2016, ve kterém bylo uvedeno, že pojistné na předmětné období bylo uhrazeno ve výši 8.047 Kč. K vyhotovení tohoto potvrzení tak došlo až po vydání prvostupňového rozhodnutí ze dne 27. 9. 2016, které bylo žalobkyni dle doručky založené ve správním spise doručeno dne 30. 9. 2016.

[36] V daném případě však nemohl žalovaný k těmto doloženým dokladům přihlížet, a to z důvodu aplikace ustanovení 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého „*se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*“ Toto ustanovení zakotvuje tzv. koncentrační zásadu. Smyslem tohoto ustanovení je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízeních o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě; je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. Toto pochybení pak nemůže být zhojeno cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008-115; nebo ze dne 4. 11. 2009, č.j. 2 As 17/2009-60).

[37] Dle soudu žalobkyně neuvedla ve svém odvolání ani následně v podané žalobě žádné relevantní důvody, proč nebylo možné požadované doklady předložit dříve, zvláště za situace, kdy měla na jejich předložení od výzvy správního orgánu I. stupně do dne vydání prvostupňového rozhodnutí fakticky více než 5 měsíců, což soud považuje za dostatečný časový prostor. Koncentrační zásada proto v tomto řízení musí být uplatněna a k novým skutečnostem, které žalobkyně uvedla až po vydání prvostupňového orgánu, se nemůže přihlížet. Žalobkyně věděla (na základě výzvy prvostupňového orgánu), že její žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebyla úplná. Měla dostatečný prostor k tomu, aby požadované dokumenty doložila. Lze konstatovat, že ze správního spisu i ze žaloby samotné jednoznačně vyplývá, že požadované dokumenty byly podány až v rámci odvolacího řízení. Vzhledem k tomu, že žalobkyně musela být zdravotně pojištěna již v průběhu řízení před prvostupňovým orgánem, nejednalo se při podání odvolání o novou skutečnost, kterou nemohla uplatnit dříve.

[38] Všechny výše uvedené námitky tak soud neshledal důvodnými.

[39] Jinak je tomu ovšem v případě námitky žalobkyně týkající se posuzování přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalobkyně namítala, že se správní orgán touto otázkou zabýval paušálně a zcela nedostatečně.

[40] Nutnost posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince vyplývá v daném případě z ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) věta druhá zákona o pobytu cizinců ve spojení s ustanovením § 174a odst. 1 téhož zákona, v rozhodném znění, dle kterého platí, že „*[p]ři posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.*“

[41] Soud nejprve uvádí, že nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že by snad správní orgány měly činit takové úkony, aby vstoupily do styku se žalobkyní v tom smyslu, aby si obstaraly

konkrétní důkazy pro svůj závěr o přiměřenosti negativního rozhodnutí. Soud uvádí, že správní orgány nejsou povinny o žadateli vyhledávat informace za účelem posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí, neboť především na aktivitě samotného žadatele závisí, jaké informace o jeho soukromém a rodinném životě bude správní orgán moci posoudit. Výslovně pak byl s účinností od 15. 8. 2017 (tj. ještě před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí) vložen tento požadavek na žadatele do věty druhé ustanovení § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

- [42] V daném případě však soud dospěl k závěru, že správní orgány měly o žalobkyni dostatečné podklady pro posouzení přiměřenosti dopadů do jejího soukromého a rodinného života, které si jednak samy zjistily z příslušné evidence osob, jednak žalobkyně rozhodné skutečnosti (délka pobytu, bezúhonnost, nezletilá dcera a manžel na území) tvrdila a dokládala v podaném odvolání.
- [43] Správní orgán I. stupně ve vztahu k přiměřenosti svého zamítavého rozhodnutí na jedné straně konstatoval, že toto rozhodnutí bude mít velký dopad na rodinný život žalobkyně, avšak absence zdravotního pojištění je závažným nedostatkem. Zhodnotil rovněž délku pobytu žalobkyně na území a poměr let, které strávila ve své domovské zemi, a její rodinné zázemí zde k době strávené na území ČR. Žalovaný pak ve vztahu k ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců pouze uvedl, že toto ustanovení obsahuje pouze demonstrativní výčet skutečností, které je správní orgán povinen zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadů negativního rozhodnutí do života cizince; není tak povinen posuzovat veškeré uvedené skutečnosti, nýbrž pouze ty, jež jsou relevantní pro daný případ.
- [44] Již jen z tohoto důvodu je třeba považovat napadené rozhodnutí v této části za nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný se ve vztahu k této otázce vůbec nezabýval zcela konkrétními okolnostmi rodinného a soukromého života žalobkyně, které tato tvrdila a dokládala v rámci podaného odvolání, zejména žalovaný zcela pominul tu skutečnost, že žalobkyně v době jeho rozhodování pobývala na území s manželem a především s nezletilou dcerou ve věku cca 1 roku (pozn. soudu: dcera se dle rodného listu narodila necelý měsíc před vydáním prvostupňového rozhodnutí). Žalovaný bez dalšího sice konstatoval, že ustanovení § 174a předkládá pouze demonstrativní výčet skutečností, které jsou správní orgány povinny zohlednit, s čímž se soud zcela ztotožňuje, ovšem již nikterak neuvedl, proč nepovažuje skutečnosti dokládané žalobkyní (zejména nezletilou dceru nízkého věku) za relevantní pro daný případ. V tomto směru tedy soud považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodu ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.
- [45] K délce pobytu žalobkyně na území soud uvádí, že tato naopak dle názoru soudu byla správním orgánem I. stupně zohledněna dostatečně, neboť sama o sobě nemůže znamenat důvod pro vyhovění žádosti.
- [46] Soud však s ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl k závěru, že ani správní orgán I. stupně neposoudil přiměřenost dopadů svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života dostatečně. Je tomu tak proto, že k obsahu povinnosti posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2013, č.j. 8 As 68/2012-39. Shledal, že ze samotné podstaty principu přiměřenosti plyne, že se poměřuje „něco k něčemu“. V tomto kontextu je nutno poměřovat veřejný zájem spočívající v tom, aby povolení k pobytu byla vydávána pouze osobám, které splňují zákonné požadavky, s právem na soukromý a rodinný život cizince.

Posuzování přiměřenosti si pak lze představit jako poměrování na rovnoramenných vahách. Na jednu misku vah se položí míra, v jaké cizinec nesplňuje požadavky pro vydání povolení k pobytu (v nyní posuzované věci to, že nenaplnuje podmínku tzv. trestní zachovalosti) a stanoví se význam těchto nedostatků z hlediska veřejného zájmu. Na druhou misku vah se položí tíha dopadů do soukromého a rodinného života. Aby rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo přiměřené, je nutné, aby miska vah s veřejným zájmem byla těžší (veřejný zájem závažnější) než miska s dopady (jejich závažností) do soukromého a rodinného života.

- [47] Dle názoru soudu správní orgán I. stupně nedostatečně odůvodnil, proč je jednání žalobkyně (nepředložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění) natolik závažné, že převažuje nad možným prodloužením platnosti povolení k dlouhodobému pobytu; nerespektoval tak lidská práva žalobkyně vyplývající z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, když pouze toto jednání žalobkyně označil za „závažné“, ale již neuvedl proč. Tuto vadu prvostupňovému rozhodnutí vytýkala i žalobkyně ve svém odvolání (namítala, že správní orgán I. stupně nezhodnotil nastalou situaci), což žalovaný *de facto* svým nulovým vyjádřením k dané odvolací námitce aproboval.
- [48] Nutnost posouzení dopadů do soukromého a rodinného života zamítavých rozhodnutí v oblasti pobytových oprávnění cizinců vyplývá ze základních práv těchto osob garantovaných Listinou základních práv a mezinárodními úmluvami (čl. 8 Úmluvy), podle něž *„každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“*
- [49] Zdůraznit je pak třeba v daném případě nezbytnost posouzení soukromého zájmu nezletilé dcery, který vyplývá z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něž *„zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány“*. Podle Nejvyššího správního soudu i při rozhodování v cizineckých věcech jsou správní orgány povinny dodržovat čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (rozsudek ze dne 19. 11. 2015, č.j. 4 Azs 222/2015-42).
- [50] Zároveň soud podotýká, že aplikace těchto ustanovení automaticky neznamená, že by bylo nutno vždy žádostem cizinců o pobytový titul vyhovět. Čl. 8 Úmluvy totiž negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území členského státu. Nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění. K stanovení podmínek pobytu cizinců na území a také k nastavení kritérií pro získání pobytových titulů členské státy Rady Evropy disponují určitým prostorem pro správní uvážení; podmínky, které stanoví, by však neměly být bezdůvodné ani svévolné. V tomto smyslu by členské státy neměly, není-li to nutné, negativně zasahovat do práv zakotvených v Úmluvě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č.j. 10 Azs 256/2019-39). Stejně tak zásada nejlepšího zájmu dítěte neznamená, že je třeba přijmout všechny děti, kterým by se lépe žilo ve smluvním státě Úmluvy o právech dítěte, nicméně správní orgány i soudy smluvních stran musí přiznat tomuto zájmu rozhodující význam (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č.j. 5 Azs 47/2016-57).

- [51] Soud však považuje za vhodné zdůraznit, že správní orgány vůbec z těchto hledisek přiměřenost svých rozhodnutí nezkoumaly a že nepoměřovaly jednání žalobkyně s okolnostmi jejího rodinného a soukromého života. Jakkoli soud nemá pravomoc ovlivňovat následné rozhodnutí žalovaného, tak považuje za vhodné uvést, že v dalším řízení bude na žalovaném, aby řádně a dostatečně odůvodnil, proč v daném případě převažuje zájem na neprodloužení dlouhodobého pobytu žalobkyně nad tíhou dopadů do soukromého a rodinného života (tj. zejména podrobněji odůvodní závažnost vytýkané jednání), přičemž velký důraz bude muset být kladen na skutečnost, že žalobkyně na území pobývá se svým manželem a nezletilou dcerou.
- [52] Ze shora uvedených důvodů proto soud shledal žalobu důvodnou a žalobou napadené rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (ustanovení § 78 odst. 5 s.ř.s.).
- [53] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně, která měla ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci žalobkyní zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a dále odměnu zástupce žalobkyně Mgr. Štěpána Svátka, advokáta. Mimosmluvní odměna činí 6.200 Kč za 2 úkony právní služby (převzetí právního zastoupení, podání žaloby) po 3.100 Kč podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění. Dále žalobkyni přísluší náhrada hotových výdajů jejího právního zástupce ve výši 600 Kč za 2 úkony právní služby po 300 Kč podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Protože zástupce žalobkyně není plátcem daně z přidané hodnoty, nezvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je tento povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (ustanovení § 57 odst. 2 s.ř.s.), ve výši 21 %. Celková výše nákladů tedy činí 9.800 Kč.

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). Připadne-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.

V Praze dne 27. listopadu 2020

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu