



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Hany Kadaňové v právní věci:

žalobkyně: **D. F. Z. A.,**
narozené dne ...,
státní příslušnice Spojených států mexických,
bytem v P. 10, D. 245/14,

zastoupené: Mgr. Václavem Klepšem, advokátem
se sídlem v Praze 3, Baranova 1026/33,

proti

žalované: **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
se sídlem v Praze 4, náměstí Hrdinů 1634/3,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 26. 3. 2020, č. j.:
MV-36790-4/SO-2020

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 26. 3. 2020, č. j. MV-36790-4/SO-2020 a rozhodnutí Ministerstva vnitra – Odboru azylové a migrační politiky ze dne 27. 12. 2019, č. j.: OAM – 16095-12/PP-2019 a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce žalobkyně advokáta Mgr. Václava Klepše.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“), ze dne 26. 3. 2020, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky, ze dne 27. 2. 2019, přičemž byla pravomocně zamítnuta žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle ustanovení § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Žalobní body

2. Žalobkyně v podané žalobě namítla, že správní orgány obou stupňů se měly lépe zabývat skutečným stavem věci co do existence pojištění, možnosti řešení pobytové situace žalobkyně a míry zásahu do soukromého a rodinného života v souvislosti s nutností vycestování. Dále žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí co do námitky existence veřejného zdravotního pojištění. Současně namítla, že správní orgány nereflektují skutečný obsah spisu, neboť ministerstvo doložený doklad o pojištění neučinilo součástí spisu a žalobkyni nebylo umožněno nahlížení do spisů, s čímž souvisí i nemožnost reagovat na argumentaci ve vztahu k doručování. Žalobkyně namítla nedodržení zásad správního řízení, když podle jejího názoru ministerstvo nevyvinulo snahu o reálné seznámení žalobkyně s obsahem listin a vydané rozhodnutí je zcela v rozporu s evropským právem, konkrétně se Směrnicí č. 2004/38/ES, neboť jeho důsledkem je, že žalobkyně je nucena k vycestování navzdory tomu, že je rodinným příslušníkem občana EU (manželkou francouzského občana). Z tohoto důvodu žalobkyně namítla i nepřiměřenost rozhodnutí a absenci posouzení přiměřenosti rozhodnutí a jeho dopadů do rodinného a soukromého života žalobkyně.

Vyjádření žalované k žalobě

3. Žalovaná ve vyjádření k podané žalobě poukázala na to, že žalobkyně podala dne 17. 9. 2019 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Při podání žádosti podle výše citovaného ustanovení je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 87b odst. 3 ve spojení s § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, mezi nimi je i platný doklad o zdravotním pojištění.
4. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobkyně při podání své žádosti doklad o zdravotním pojištění nepřeložila. V průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně byla vyzvána k odstranění vady žádosti a k jejímu odstranění byla stanovena přiměřená lhůta. Žalobkyně však závadu ve stanovené lhůtě neodstranila. Správní orgán prvního stupně vydal dne 27. 12. 2019 rozhodnutí, kterým byla žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítnuta, neboť žalobkyně k žádosti nepředložila náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
5. Ze spisového materiálu rovněž vyplývá, že doklad o zdravotním pojištění žalobkyně doložila až po vydání z napadeného rozhodnutí dne 13. 1. 2020. Žalovaná namítla, že podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení se přihlíží jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li žalobkyně, že jí nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musel být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Uvedené podmínky v daném případě splněny nebyly, neboť žalobkyni byl

poskytnut dostatečný prostor pro prokázání zdravotního pojištění. Nemožnost získání dokladu o zdravotním pojištění ve lhůtě stanovené správním orgánem prvního stupně, případně do vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze spisového materiálu nevyplývá a nemožnost přinášet nová tvrzení a nové návrhy na důkazy v odvolacím řízení je důsledkem nečinnosti žadatele a nedostatečného poskytování součinnosti.

6. V posuzovaném případě byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti žalobkyně, napadená rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána na základě dostatečně zjištěného stavu věci, byla dostatečně a řádně odůvodněna a jsou i v souladu s právními předpisy. Ze strany žalované tak nedošlo k pochybení k aplikaci zákonných ustanovení a žalovaná neshledala ani porušení základních zásad správního řízení.
7. S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Průběh řízení před správními orgány

8. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
9. Žalobkyně podala dne 17. 9. 2019 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců a v rubrice účel pobytu uvedla „*sloučení s občanem Evropské unie*“.
10. Žalobkyně k podané žádosti předložila náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 ve spojení s § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a to zejména fotografie, cestovní doklad a doklad o zajištění ubytování. Jako doklad potvrzující, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU, předložila úředně ověřenou kopii oddacího listu spolu s úředním překladem do českého jazyka vystaveného dne 7. 8. 2019 matriční jednotkou ve státě Hidalgo, Spojené státy mexické, podle něhož žalobkyně uzavřela dne ... manželství s L. W., státním občanem Francouzské republiky.
11. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nepředložila doklad o zdravotním pojištění, správní orgán prvního stupně vyzval žalobkyni dne 2. 10. 2019 k odstranění vad žádosti ve lhůtě deseti dnů. V této výzvě byla žalobkyně poučena o následcích, které by mělo neodstranění vady v určené lhůtě. Výzva k odstranění vad byla žalobkyni doručena podle § 25 odst. 1 správního řádu veřejnou vyhláškou dne 23. 10. 2019. Z obálky a doručenky poštovní zásilky vyplývá, že zásilka obsahující výzvu k odstranění vad žádosti byla opatřena pokynem „*nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dní*“, podle sdělení doručovatele byla žalobkyně na uvedené adrese P. 10, D. 245/14, neznámá. Žalobkyně v určené lhůtě doklad o zdravotním pojištění správnímu orgánu prvního stupně nedoložila.
12. Výzvou ze dne 5. 11. 2019 byla žalobkyně vyzvána k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření k nim ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, i tato výzva byla žalobkyni doručena veřejnou vyhláškou dne 29. 11. 2019. Žalobkyně svého práva nevyužila a s podklady se neseznámila.
13. Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2019, č. j.: OAM-16095-12/PP-19, správní orgán prvního stupně žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítl z důvodu uvedeného v § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že žalobkyně k žádosti nepředložila všechny náležitosti uvedené v zákoně, když nepředložila ani v určené lhůtě doklad o zdravotním pojištění. Rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno 2. 1. 2020.

14. Dne 7. 1. 2020 předložila žalobkyně správnímu orgánu prvního stupně žádost o umožnění nahlížení do spisu a doložila doklad o zdravotním pojištění platný ode dne 15. 9. 2019 do dne 14. 9. 2020.
15. Správní orgán prvního stupně vydal dne 13. 1. 2020 výzvu, kde žalobkyni vyrozuměl o možnosti nahlédnout do spisu, žalobkyně však této možnosti nevyužila.
16. Dne 15. 1. 2020 podala žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včasné odvolání, v němž namítla, že nedoloženou náležitostí měl být originál dokladu o zdravotním pojištění, přičemž správní orgán prvního stupně jej požadoval z důvodu, že mu byla doložena pouze kopie. Žalobkyně namítla, že správní orgán prvního stupně v rámci řízení nepřihlédl ke všemu, což vyšlo v řízení najevo, a nezjistil dostatečný skutečný stav věci. Jako manželka občana Francie neměla povinnost disponovat komerčním pojištěním a odkázala na Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES s tím, že se bez dalšího stává ze zákona osobou pojištěnou v rámci veřejného systému zdravotního pojištění. Účast na systému veřejného pojištění není její volbou a vzniká ze zákona splněním podmínek, což je mj. praxe uplatňovaná ze strany Všeobecné zdravotní pojišťovny. Dále žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí a skutečnost, že doklad o komerčním pojištění předložen byl, pouze nebyl předložen ve formě, kterou správní orgán vyžadoval. Výzva k odstranění vad nebyla doručována v souladu se zákonem stejně jako výzva k seznámení se se spisovým materiálem, jelikož došlo k porušení zásad správního řízení.
17. O podaném odvolání rozhodla žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím, jímž odvolání žalobkyně zamítla a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 27. 12. 2019 potvrdila s tím, že správní orgán prvního stupně oprávněně žádost žalobkyně zamítl, neboť nepředložila náležitosti uvedené v zákoně a současně jí stanovil lhůtu k vycestování z území České republiky. Pokud po vydání napadeného rozhodnutí žalobkyně předložila doklad o zdravotním pojištění sjednaný u pojišťovny MAXIMA dne 15. 9. 2019, pak přihlédnutí k uvedenému dokladu brání ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Komise rovněž posuzovala, zda odvolání napadeným rozhodnutím nebude porušen závazek, který pro Českou republiku vyplývá z mezinárodních smluv, přičemž měl za to, že napadeným rozhodnutím není žalobkyni znemožněno opakovaně požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu a v případě, že splní zákonné podmínky pro jeho vydání, pobytové oprávnění také získat.

Řízení před soudem

18. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“).

Posouzení důvodnosti žaloby soudem

19. Pro větší přehlednost rozsudku soud námitky žalobkyně očísloval. Věc soud posoudil takto:
Žalobní námitka č. 1 - nedostatečné zjištění skutečného stavu věci a rozpor s evropským právem
20. Žalobkyně namítla, že se správní orgány měly lépe zabývat skutečným stavem věci. Konkrétně považuje žalobkyně za přepjatý formalismus, pokud správní orgány trvaly na

doložení existence komerčního pojištění, přestože měly informace o tom, že pojištění existuje ze zákona (resp. na základě přímého účinku Směrnice 2004/38/ES). Žalobkyně tak měla za to, že správní orgán ve svém rozhodnutí nereflektoval evropské právo, konkrétně Směrnicí 2004/38/ES. Pokud totiž správní orgány trvaly na doložení komerčního pojištění, jednaly dle žalobkyně v rozporu s evropským právem, jelikož žalobkyně byla pojištěná ze zákona, resp. na základě přímého účinku Směrnice 2004/38/ES.

21. Tato námitka není důvodná.
22. Podle ustanovení § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem EU a doprovází občana EU na území České republiky, povinen požádat ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území České republiky pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce. Podle § 87b odst. 3 je k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu žadatel povinen předložit doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU, náležitosti uvedené v § 87a odst. 2 písm. a), c), d) a e) a doklad o pobytu občana EU na území (s určitými výjimkami). Náležitosti uvedené v § 87a odst. 2, které je žadatel povinen předložit jsou: cestovní doklad, fotografie, doklad o zajištění ubytování na území a doklad o zdravotním pojištění. Právě doklad o zdravotním pojištění žalobkyně při podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu nepředložila a nepředložila ho ani na výzvu správního orgánu, která byla žalobkyni nesprávně doručena veřejnou vyhláškou (doručením veřejnou vyhláškou se soud zabývá v další části tohoto rozsudku).
23. Postavení rodinných příslušníků občanů EU, kteří sami nejsou občany EU, se řídí ustanoveními Směrnice 2004/38/ES. Podle čl. 7 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES mají rodinní příslušníci doprovázející nebo následující v hostitelském členském státě občana Unie právo pobytu, pokud tento občan unie splňuje podmínky uvedené v čl. 7 odst. 1, tj. je např. v hostitelském členském státě zaměstnán nebo je osobou samostatně výdělečně činnou, nebo má pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci, a je účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika.
24. Z této Směrnice a zároveň z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení tedy opravdu plyne (jak správně namítá žalobkyně), že rodinný příslušník občana EU může být pojištěn i ze zákona jakožto nezaopatřený rodinný příslušník občana EU (pokud tento občan EU splňuje podmínky uvedené v čl. 7 odst. 1 směrnice, tj. je např. na území České republiky zaměstnán). Z uvedeného proto vyplývá, že ne každý rodinný příslušník občana je EU pojištěn ze zákona, proto je v zákoně o pobytu cizinců stanovena povinnost, že je povinen předložit doklad o pojištění, tj. doklad, který prokazuje splnění podmínek pro pojištění na území České republiky.
25. Městský soud v Praze nedošel k závěru, že by tato Směrnice byla do právního řádu České republiky, konkrétně do ustanovení § 87b zákona o pobytech cizinců, transponována nesprávně.
26. Podle názoru soudu zákon o pobytu cizinců není s právem EU v rozporu, neboť nijak neřeší otázku podmínek pro zdravotní pojištění cizince – rodinného příslušníka občana EU, ale řeší otázku, jak splnění podmínek doložit – proto stanoví povinnost žadateli předložit doklad o pojištění. Žalobkyně však této povinnosti nedostála a doklad o svém

pojištění správnímu orgánu nepředložila. Správní orgán se nedopustil nesprávného výkladu příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců a toto ustanovení soud neshledal v nesouladu s právem EU. Soud tedy nemá za to, že by bylo nutné přistoupit k posuzování přímého účinku Směrnice 2004/38/ES. Ze zákona o pobytech cizinců totiž nevyplývá, že by žalobkyně musela před správními orgány doložit doklad o komerčním zdravotním pojištění. Správní orgány pro posouzení žádosti potřebují doložit doklad o zdravotním pojištění, což může být přirozeně doklad o komerčním pojištění, avšak i doklad o pojištění „ze zákona“ (tj. účasti na veřejném zdravotním pojištění).

27. Soud také nesdílí názor, že by rozhodnutí žalované bylo nepřezkoumatelné. V rozhodnutí o odvolání je sice prezentován nesprávný právní názor, podle kterého jsou osobami pojištěnými v rámci veřejného systému zdravotního pojištění pouze osoby, které mají na území České republiky trvalý pobyt, popř. osoby, které jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky. Prezentování nesprávného právního názoru však automaticky neznamená nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Byť se tedy žalovaná nesprávně domnívala, že žalobkyně nemůže být účastníkem veřejného systému zdravotního pojištění na základě evropského práva jakožto rodinná příslušnice (manželka) občana EU vykonávajícího v České republice výdělečnou činnost, nedošlo tím k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
28. Žalobkyně totiž měla, respektive musela správnímu orgánu doložit doklad o účasti v systému veřejného zdravotního pojištění, což terminologicky spadá do pojmu „*doklad o zdravotním pojištění*“, jak ho vyžaduje zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 87b. Žalobkyně tedy byla v řízení povinna předložit doklad potvrzující, že je na území České republiky zdravotně pojištěna. V řízení o žádosti přitom mohla předložit jak doklad o komerčním zdravotním pojištění, tak případně doklad o účasti na veřejném zdravotním pojištění. Žalobkyně však v řízení před prvostupňovým správním orgánem nepředložila žádný doklad o zdravotním pojištění. Soud se ztotožnil s názorem žalované, že prvostupňový správní orgán nebyl povinen zabývat se tím, zda u účastnice řízení existovalo či neexistovalo veřejné zdravotní pojištění. Žalovaná správně ve svém rozhodnutí odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2018, č. j. 9Azs 438/2017 – 25, dostupný stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu na www.nssoud.cz, podle kterého „...je na žadateli, aby správnímu orgánu poskytl veškeré relevantní informace. Je tedy v zájmu konkrétního žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady pro správné posouzení jeho žádosti“. Pokud tento závěr aplikuje soud na nyní posuzovaný případ, měla žalobkyně správnímu orgánu doklad o zdravotním pojištění předložit. Jak již bylo zmíněno výše, není v takovém případě rozhodné, zda by se jednalo o doklad o komerčním zdravotním pojištění či doklad o účasti na systému veřejného zdravotního pojištění. Doklad o zdravotním pojištění měla žalobkyně prvostupňovému správnímu orgánu předložit v každém případě. Soud má za to, že takovýto výklad ustanovení § 87b zákona o pobytech cizinců na území České republiky je zároveň v souladu s evropským právem (Směrnicí 2004/38/ES i Nařízením č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení).

Žalobní námitka č. 2 – nezohlednění předložených dokumentů

29. Žalobkyně dále namítla, že žalovaná nezohlednila předložené doklady ve spise, jelikož prostou kopii o sjednání (komerčního) zdravotního pojištění při podání žádosti u prvostupňového správního orgánu přítomné úřední osobě předložila.

30. Tato námitka je nedůvodná.
31. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalobkyně při podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU předložila jakýkoliv doklad o zdravotním pojištění (buť ve formě kopie). Žádný takový dokument není ve spise založen a ani na spisovém obale („obálce“) k žádosti není zaškrtnuto, že by žalobkyně dokument při podávání žádosti předložila. Zároveň žalobkyně neuvedla žádnou skutečnost, která by dokazovala, že se tak stalo, a soudu proto nezbylo nic jiného, než posoudit tuto námitku jako nedůvodnou.

Žalobní námitka č. 3 – nezpřístupnění spisu

32. Žalobkyně také namítla, že jí nebylo umožněno nahlédnout do spisu, jelikož jí vyrozumění o možnosti nahlédnout do spisu nebylo doručeno.
33. Tato námitka je nedůvodná.
34. V napadeném rozhodnutí je uvedeno, že „*Správní orgán I. stupně vydal dne 13. 1. 2020 vyrozumění o možnosti nahlédnout do spisu. Účastnice řízení své možnosti nevyužila.*“ Ze správního spisu soud zjistil, že dne 13. 1. 2020 opravdu vydal prvostupňový správní orgán *Vyrozumění o možnosti účastníka řízení nahlédnout do spisu*. V dokumentu je sice uvedeno datum 13. 1. 2019, jedná se však o zjevnou chybu v psaní, jelikož žalobkyně podala žádost o umožnění nahlédnutí do spisu až dne 7. 1. 2020. Správní orgán v tomto dokumentu dále uvedl, že žalobkyně může nahlédnout do spisu ve lhůtě do sedmi dnů od doručení a pouze ve vymezených dnech a hodinách.
35. Zároveň však ve spisu zcela absentuje údaj o tom, jak byl tento dokument žalobkyni doručen. U dokumentů, které byly doručovány žalobkyni dříve, je ve spisu vždy založen důkaz doručenkou, resp. veřejnou vyhláškou. Navzdory uvedenému však soud nepovažuje případné nedoručení tohoto vyrozumění za podstatnou vadu řízení, která by měla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Právo nahlížet do spisu totiž účastníku řízení svědčí podle § 38 správního řádu ze zákona. Žalobkyně se tak mohla kdykoliv na daný úřad přímo dostavit osobně a požadovat umožnění nahlédnout do spisu.
36. Soud je toho názoru, že případné nedoručení výzvy obsahující informaci o právu nahlédnout do spisu nezaložilo v posuzovaném případě podstatnou vadu řízení, která by vedla k závěru o nezákonnosti vydaného rozhodnutí, jelikož žalobkyně se mohla (kdykoliv) v úředních hodinách dostavit na úřad a požadovat uplatnění svého procesního práva nahlédnout do spisu. Teprve pokud by jí správní orgán nahlížet do spisu neumožnil, bylo by možno konstatovat porušení procesního práva žalobkyně a tedy existenci podstatné vady řízení.

Žalobní námitka č. 4 – doručení veřejnou vyhláškou a porušení zásad správního řízení

37. Žalobkyně dále namítla, že správní orgány porušily zásady správního řízení, konkrétně § 4 odst. 1 správního řádu (povinnost vycházet účastníku řízení vstříc) a § 6 odst. 2 správního řádu (zásada hospodárnosti), když přistoupily k neefektivnímu doručování pomocí veřejné vyhlášky a nekontaktovaly žalobkyni ohledně chybějícího dokumentu telefonicky. Tento postup vedl k neseznámení se s výzvou o odstranění vad žádosti ze strany žalobkyně a ve svém důsledku k zamítnutí této žádosti. Žalobkyně přitom v odvolacím řízení prokázala, že pojištěná v rozhodné době prokazatelně byla.
38. Tato námitka je důvodná.

39. Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že „*Nedošlo-li při doručování podle odstavce 1 k převzetí písemnosti cizincem nebo k jejímu doručení způsobem uvedeným v § 23 a 24 správního řádu, doručuje se veřejnou vyhláškou.*“ Doručování veřejnou vyhláškou je upraveno v § 25 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a v dalších případech, které stanoví zákon, doručuje veřejnou vyhláškou.
40. Doručování veřejnou vyhláškou (cizincům) na základě zákona o pobytu cizinců řešil ve své judikatuře NSS. Ten ve svém rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7As 130/2012 – 29, uvedl, že „*Před přistoupením k doručování veřejnou vyhláškou (...) musí správní orgán vyvinout vyšší aktivitu ke zjištění pobytu účastníka řízení, než se toliko spolehnout na jediné sdělení poštovního doručovatele.*“ Ve zmíněné věci, kterou řešil ve svém rozhodnutí NSS, došlo k tomu, že správní orgán prvého stupně po vrácení zásilky se sdělením doručovatele, že je „*adresát na uvedené adrese neznámý*“ neučinil žádný další úkon a hned přistoupil k doručení veřejnou vyhláškou. Nejvyšší správní soud tak došel k závěru, že podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou nebyly splněny, jelikož na základě jediného sdělení poštovního doručovatele není možné učinit závěr, že je stěžovatel osobou, jíž se prokazatelně nedaří doručovat ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 správního řádu. Ze samotného institutu doručování veřejnou vyhláškou totiž plyne, že se jedná o druh doručování, ke kterému mají správní orgány přistoupit až v krajním případě.
41. V posuzovaném případě prvostupňový správní orgán přistoupil k doručení veřejnou vyhláškou, aniž by vyvinul nějakou další aktivitu směřující ke zjištění místa pobytu žalobkyně. Je třeba přisvědčit žalobkyni, že v daném případě se přímo nabízelo pokusit se po neúspěšném doručení prostřednictvím poštovního doručovatele zkontaktovat žalobkyni telefonicky, když ve své žádosti uvedla hned dvě telefonní čísla, na kterých bylo možno správním orgánem učinit pokus o kontakt. Ze správního spisu rovněž plyne, že ve středu 2. 10. 2019 vypravil prvostupňový správní orgán výzvu k odstranění vad žádosti, ve čtvrtek 3. 10. 2019 byla zásilka vrácena poštovním doručovatelem správnímu orgánu a už v pondělí 7. 10. 2019 vyvěsil správní orgán na úřední desku veřejnou vyhlášku o možnosti převzetí písemnosti (výzvy k odstranění vad žádosti). Soud tak došel k závěru, že správní orgán přistoupil v rychlém sledu k doručení veřejnou vyhláškou, aniž by vyvinul jakoukoli další aktivitu ke zkontaktování žalobkyně. Správní orgán tak postupoval v rozporu se smyslem institutu doručování veřejnou vyhláškou, který má sloužit jako institut, ke kterému se mají správní orgány uchýlit až ve zcela krajním případě. Na daný případ je nutné aplikovat judikaturu NSS, podle které se správní orgány nemohou spolehnout na jediné sdělení poštovního doručovatele a automaticky doručovat veřejnou vyhláškou. Taková interpretace ustanovení § 25 správního řádu (respektive ustanovení § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) je navíc v rozporu se zásadami správního řízení, konkrétně s ustanovením § 4 odst. 1 správního řádu upravujícím povinnost správního orgánu vycházet účastníkovi řízení vstříc, a s ustanovením § 6 odst. 2 správního řádu, v němž je zakotvena povinnost správního orgánu vést řízení ekonomicky. Lze totiž přisvědčit žalobkyni, že kdyby správní orgán vyvinul snahu o doručení výzvy k odstranění vad žádosti po prvním neúspěšném doručení i jiným způsobem, zejména například šetřením o místě pobytu, mohla by žalobkyně na výzvu reagovat. Soud se však neztotožnil s názorem žalobkyně, že tak měl správní orgán učinit například pomocí telefonického kontaktu, který žalobkyně uvedla na žádosti, protože takový způsob zákon nepředpokládá a je povinností i zájmem cizince, aby správnímu orgánu uvedl přesnou a konkrétní adresu skutečného místa pobytu na území České republiky a aby ve vlastním zájmu zajistil, že mu písemnosti doručované

správním orgánem prostřednictvím držitele oprávnění poštovního doručovatele budou skutečně řádně doručeny.

42. Podle ustálené judikatury NSS (např. rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6A 12/2001 - 51) zruší soud rozhodnutí správního orgánu pouze tehdy, pokud jde o tzv. vady podstatné. Cílem je zabránit přílišnému formalismu při hodnocení vad řízení. Judikatura NSS (k tomu srovnej např. rozsudky NSS č. j. 8Afs 102/2005 - 65 či 2As 322/2016 - 39) dovodila, že v případě, že vada řízení zcela jistě neovlivnila obsah žalobou napadeného rozhodnutí (pokud by obsah rozhodnutí byl totožný, i kdyby k vadě nedošlo), neexistuje žádný vztah mezi vadou řízení a zákonností rozhodnutí. Avšak v případě, že nelze jednoznačně dovodit, že vada řízení neovlivnila obsah napadeného rozhodnutí, je třeba dospět k závěru, že mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Podle komentované právní literatury tak „*Pro zrušení rozhodnutí je dostatečné, že vada měla potenci ovlivnit výsledek řízení, není třeba prokazovat, že skutečně způsobila nezákonnost rozhodnutí. (...) závažnost vady řízení se hodnotí z toho pohledu, zda zkrátila účastníka řízení na jeho procesních právech, nebo nikoliv* (Kühn, Z., Kocourek T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 623).
43. Soud je toho názoru, že v posuzovaném případě se o podstatnou vadu řízení jednalo, jelikož pokud by se výzva k odstranění vad žádosti dostala do sféry žalobkyně, ta mohla na výzvu reagovat. Teprve v případě, kdy by na výzvu nereagovala řádně a včas, mohla by jí být důvodně připsána případná pasivita v řízení.

Závěr a náklady řízení

44. Vzhledem k výše uvedeným důvodům dospěl soud k závěru, že řízení bylo zatíženo podstatnou vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud proto podle § 78 odstavec 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil. Jelikož k podstatné vadě řízení došlo už před prvostupňovým správním orgánem, zrušil soud zároveň podle § 78 odst. 3 i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. K tomu přistoupil soud z toho důvodu, že pokud by zrušil jen rozhodnutí žalované o odvolání, musela by v dalším řízení žalovaná rozhodnutí prvostupňového správního orgánu (vzhledem k právnímu názoru vyjádřeným soudem v tomto rozsudku) zrušit, jelikož by vadu nešlo odstranit v rámci odvolacího řízení kvůli ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Soud proto v souladu se zásadou hospodárnosti zrušil i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.
45. V dalším řízení musí správní orgány umožnit žalobkyni doplnit svou žádost o doklad o zdravotním pojištění a musí případně vyvinout vyšší aktivitu k doručení výzvy k odstranění vad žádosti. Konkrétně nemohou bez dalšího přistoupit k doručení veřejnou vyhláškou ihned po prvním neúspěšném doručení prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. Tímto právním názorem je žalovaná v dalším řízení podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána. Současně je nutno konstatovat, že je samozřejmě i na žalobkyni samotné jako na žadatelce o vydání povolení k pobytovému oprávnění, aby správnímu orgánu poskytla patřičnou součinnost.
46. Soud nad rámec dodává, že nepřistoupil k vypořádání námítky týkající se nepřiměřenosti rozhodnutí žalované pro zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně, jelikož to vzhledem ke zrušení napadených rozhodnutí z důvodů výše uvedených považuje za nadbytečné.

47. Podle § 76 odstavec 1 písm. c) s. ř. s. rozhodl soud o žalobě bez nařízení ústního jednání i vzhledem k tomu, že žalobkyně ani žalovaný správní orgán se nevyjádřili výslovně k výzvě soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení ústního jednání.
48. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla v této věci plný úspěch. Náhrada nákladů řízení ve výši 12 228 Kč představuje žalobkyní zaplacené soudní poplatky z podané žaloby ve výši 4 000 Kč, konkrétně 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku je v komentované právní literatuře považován za účelně vynaložený náklad, a to i v případě, že tento návrh úspěšný nebyl (Kühn, Z., Kocourek T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 486).
49. Soud proto žalobkyni přiznal i právo na náhradu nákladů za návrh na přiznání odkladného účinku. Do náhrady nákladů řízení započítal soud i náklady na zastoupení advokátem, tj. dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů a dva režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení za zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o 21 %, tj. o 1428 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 17. srpna 2020

Mgr. Marek B e d ř i c h v. r.
předseda senátu