



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Ladislava Vaško a Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse ve věci

žalobkyně: **T. T. N.**, narozena „X“, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
bytem „X“,
zastoupena Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem,
Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha 2,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2016, č. j. MV-103487-3/SO-2014,

takto:

- I. Žaloba **se** v rozsahu návrhu žalobkyně, aby soud uložil žalovanému povinnost zahájit zkrácené přezkumné řízení, **odmítá**.
- II. Žaloba **se** ve zbytku **zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě a doplněnou prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 25. 7. 2016, č. j. MV-103487-3/SO-2014, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 3. 6. 2014, č. j. OAM-2379-9/DP-2014. Tímto usnesením správní orgán prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastavil řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, a to z důvodu nesplnění podmínek stanovených v § 44a odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 23. 6. 2014 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobkyně se současně předmětnou žalobou domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost zahájit zkrácené přezkumné řízení podle § 94 až § 97 správního řádu.

Žaloba

2. V žalobě žalobkyně zrekapitulovala průběh správního řízení včetně napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 6. 2014, č. j. OAM-1540-10/TP-2014, jímž byla zamítnuta její žádost o trvalý pobyt kvůli pochybnostem o znalosti českého jazyka. Namítala, že žalovaný nezohlednil skutečnost, že v době před řízením o odvolání v projednávané věci byly požadované doklady (doklad o cestovním zdravotním pojištění na území České republiky a doklad o zajištění ubytování) již předloženy. Žalobkyně podotkla, že měl-li žalovaný pochybnosti o její znalosti českého jazyka na základě údajně neoprávněného vydávání osvědčení Jazykovou školou Linguistic, v. o. s., žalobkyně za toto nebyla odpovědná, ani nebyla stíhána. Odkaz na blíže nespecifikovaný úřední záznam přitom podle žalobkyně nepostačuje a tímto jí bylo odebráno právo na spravedlivý proces garantované v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně připomněla, že v České republice žije a pracuje již od roku 2005, nebyla trestně stíhána a nemá žádné závazky. Dále uvedla, že v České republice žije a pracuje také její bratr V. N. N., který také vede spořádaný život. Žalobkyně byla přesvědčena, že napadeným rozhodnutím bude odtržena od svých nejbližších rodinných příslušníků.

Vyjádření žalovaného k žalobě

3. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Uvedl, že žalobní body se shodují s odvolacími námitkami, a odkázal na své rozhodnutí. Námitky týkající se žádosti o povolení k trvalému pobytu považoval žalovaný za irelevantní.

Replika žalobkyně k vyjádření žalovaného a doplnění žaloby

4. V replice ze dne 6. 10. 2016 žalobkyně vysvětlila, že chybějící doklad o cestovním zdravotním pojištění a doklad o zajištění ubytování dodala správnímu orgánu prvního stupně ve stanovené lhůtě dne 22. 1. 2014, ovšem bohužel je připojila k žádosti o povolení trvalého pobytu, nikoli k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Podotkla, že správní orgán prvního stupně nerozhodl o zastavení řízení pro absenci obou dokladů, nýbrž pouze dokladu o cestovním zdravotním pojištění, když doložení dokladu o zajištění ubytování dne 22. 1. 2014 akceptoval, ačkoli tento doklad byl

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

dodán do jiného spisu. Podle žalobkyně tedy bylo pro správní orgán prvního stupně přijatelné a správné, aby si chybějící doklady sám převzal z jiných spisů, což měl učinit i v případě dokladu o cestovním zdravotním pojištění. Dodala, že tento doklad se v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu nevyžaduje, a proto měl být přesunut do správného spisu týkajícího se žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Pro případ, že by se předmětný doklad o cestovním zdravotním pojištění ztratil a nenašel by se ani ve spisu k trvalému pobytu, měl si jej správní orgán prvního stupně převzít ze staré žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podané v roce 2012, kde se nachází doklad o cestovním zdravotním pojištění na dobu od 7. 2. 2012 do 7. 5. 2014, který žalobkyně omylem přiložila k žádosti o trvalý pobyt. Žalobkyně podotkla, že argumentace žalovaného o nemožnosti doložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění ve lhůtě z důvodu sjednání smlouvy až dne 17. 5. 2014 je irelevantní, neboť bylo doloženo jiné cestovní zdravotní pojištění. Dále uvedla, že cestovní zdravotní pojištění doložené dne 22. 1. 2014 bylo platné do 7. 5. 2014, proto považovala za logické doložit tuto starou smlouvu a až s koncem její platnosti předložit smlouvu novou, což učinila společně s odvoláním. Poznamenala, že nikde v zákoně o pobytu cizinců není napsáno, že se musí přikládat cestovní pojištění na celou dobu žádaného pobytu, když § 35 odst. 2 tohoto zákona stanoví pouze „*po dobu pobytu na území*“, a to žalobkyně splnila, neboť v době pobytu na území měla stále platné cestovní zdravotní pojištění.

5. V doplnění žaloby ze dne 4. 10. 2017 žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce namítala, že samotné rozhodnutí bylo ve věci vydáno až dne 3. 6. 2014, tedy v době, kdy žalobkyně byla na území České republiky řádně pojištěna. Tuto skutečnost ovšem správní orgány vůbec nehodnotily, a proto žalobkyně považovala jejich rozhodnutí za formalistická. Správní orgány se podle žalobkyně ve svých rozhodnutích nezabývaly otázkou přiměřenosti svého postupu. Upozornila na to, že správní řízení je primárně službou veřejnosti s tím, že správní orgány mají účastníkům řízení poskytovat přiměřené poučení, je-li to potřebné. Připomněla, že lhůta k doložení pojištění uplynula dne 20. 2. 2014, nicméně rozhodnutí bylo vydáno až po dalších třech a půl měsících dne 3. 6. 2014. Žalobkyně zdůraznila, že na výzvu reagovala, když hned následující den osobně doložila požadovaný doklad o ubytování. Podle žalobkyně je proto věrohodné, že současně doložila i druhý doklad – zdravotní pojištění, což od počátku tvrdila a o čemž svědčí také její další chování, kdy zůstala zcela pasivní, ačkoli šlo o banální doklad, který nebylo problém doložit. Žalobkyně připustila, že poučovací povinnost ze strany správních orgánů nelze vykládat extenzivně, avšak v jejím případě správní orgán prvního stupně měl a mohl v rámci několika měsíců do vydání rozhodnutí žalobkyni opakovaně vyzvat a znovu ji poučit, že předmětný doklad nedoložila. Podle žalobkyně byl jeho postup přepjatě formalistický, odporující základním principům správního řízení a nepřiměřený. Dodala, že správní orgány se otázkou přiměřenosti vůbec nezabývaly, ačkoli k tomu byly povinny. Zdůraznila, že po celou dobu svého pobytu na území byla řádně zdravotně pojištěna a za daných okolností lze mít za to, že zastavení řízení bylo nepřiměřeně tvrdé, resp. přepjatě formalistické. Podle žalobkyně jsou navíc rozhodnutí obou správních orgánů nepřezkoumatelná, neboť v nich absentuje úvaha o tom, proč je nedoložení dokladu o zdravotním pojištění vadou řízení, pro kterou nelze objektivně v řízení pokračovat. Podotkla, že žalovaný rovněž nevysvětlil, zda žalobkyně doklad o zdravotním pojištění dne 22. 1. 2014 nedoložila např. omylem do paralelně vedeného řízení o trvalém pobytu.

Ústní jednání soudu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

6. Při jednání soudu konaném dne 26. 6. 2019 právní zástupce žalobkyně konstatoval, že žalobkyně od počátku trvá na tom, že na výzvu k odstranění vad žádosti reagovala a řádně veškeré doklady doložila. Podotkl, že soudu byly doloženy doklady o pojištění, které pokrývají celou dobu pobytu žalobkyně na území České republiky. Zdůraznil, že správní orgán prvního stupně měl více šetřit oprávněné zájmy žalobkyně a v případě, že se domníval, že nebyly řádně odstraněny veškeré vady žádosti, měl žalobkyni vyzvat k odstranění vad opakovaně. Právní zástupce žalobkyně upozornil na to, že žalobkyně v rámci předchozího správního řízení doložila pojištění s platností do 7. 5. 2014, tudíž správní orgán prvního stupně v době vydání výzvy k odstranění vad žádosti musel mít v cizineckém informačním systému údaj o skutečnosti, že žalobkyně disponuje pojištěním minimálně do 7. 5. 2014. Pokud zdravotní pojištění uvedené v systému skončilo dříve, než bylo vydáno usnesení o zastavení řízení, byla tato skutečnost podle právního zástupce žalobkyně o to významnějším důvodem pro vydání opětovné výzvy k odstranění vad žádosti. Poznamenal, že dlouhodobý pobyt může být v případě, že je zdravotní pojištění sjednáno na kratší dobu, povolen i na dobu kratší než dva roky. Dodal, že pokud žalobkyně předložila doklad o zdravotním pojištění k jinému souběžně vedenému řízení, došlo k tomu zřejmě nezaviněně, a to pravděpodobně v důsledku chybného postupu pracovníka podatelny správního orgánu prvního stupně.
7. Pověřená pracovnice žalovaného při tomtéž jednání trvala na tom, že předmětné řízení bylo zastaveno v souladu se zákonem, neboť žalobkyně před vydáním usnesení o zastavení řízení nepředložila doklad o zdravotním pojištění, ač byla k jeho předložení řádně vyzvána. Konstatovala, že žalovaný neshledal důvod k prolomení koncentrace odvolacího řízení, neboť doklad o pojištění předložený v rámci odvolacího řízení vznikl před vydáním usnesení o zastavení řízení a žalobkyně nijak neodůvodnila, proč nebyl předložen v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně. Zdůraznila, že doklad o cestovním zdravotním pojištění je povinnou součástí žádosti o dlouhodobý pobyt a musí pokrývat celou dobu předpokládaného pobytu, tedy nejméně dva roky, jinak nelze povolení k pobytu udělit. Pokud žalobkyně chtěla, aby správní orgány v tomto řízení přihlédly k dokladu, který snad předložila v rámci jiného správního řízení, podle pověřené pracovnice žalovaného o to měla v souladu se správním řádem příslušný orgán požádat, což však neučinila.
8. Soud při jednání v souladu s § 52 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) z vlastní iniciativy provedl dokazování čtením spisu Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, sp. zn. OAM-1540/TP-2014, který je založen na č. l. 84 soudního spisu, a čtením pojistné smlouvy č. 443469 – zdravotní pojištění cizinců ze dne 30. 12. 2011, která je založena na č. l. 49 soudního spisu.

Správní spis

9. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Dne 21. 1. 2014 podala žalobkyně u správního orgánu prvního stupně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, ve které jako účel pobytu označila podnikání. K žádosti připojila potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků, kopii potvrzení o neexistenci splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku nezaměstnanosti, informaci o stavbě č. p. „X“ v katastrálním území Chomutov, platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2012, vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2012, přehled pohledávek Okresní správy sociálního zabezpečení Chomutov ke dni 11. 12. 2013. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

s nedoplatkem ve výši 2 155 Kč, příjmový doklad o zaplacení částky 2 155 Kč, prohlášení ze dne 14. 1. 2014 o hrazení nájmu ve výši 2 000 Kč a kopii svého cestovního pasu. Z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území České republiky bylo zjištěno, že žalobkyně měla v době podání žádosti povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání (od 8. 2. 2012 do 7. 2. 2014).

10. Výzvou ze dne 21. 1. 2014, kterou žalobkyně převzala téhož dne, správní orgán prvního stupně žalobkyni vyzval k odstranění vad žádosti spočívajících v tom, že žádost neobsahovala všechny náležitosti stanovené v § 46 odst. 7 ve spojení s § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Konkrétně žalobkyni uložil, aby doložila doklad o zajištění ubytování na území, doklad prokazující její příjem, doklad o cestovním zdravotním pojištění na celou dobu předpokládaného pobytu a doklad o zaplacení pojistného, a to do třiceti dnů od doručení předmětné výzvy. Současně žalobkyni poučil o tom, že pokud stanovené náležitosti v této lhůtě nedoloží, bude řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobkyně na tuto výzvu nijak nereagovala.
11. Usnesením ze dne 3. 6. 2014, č. j. OAM-2379-9/DP-2014, správní orgán prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení zastavil pro absenci dokladu o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území podle § 35 odst. 2 zákona o pobytu cizinců s tím, že doklad o zajištění ubytování byl doložen dne 22. 1. 2014 k žádosti o povolení k trvalému pobytu sp. zn. OAM-1540/TP-2014. K odvolání proti tomuto usnesení žalobkyně připojila mimo jiné pojistnou smlouvu č. 1260031524 o komplexním zdravotním pojištění cizinců, uzavřenou dne 17. 5. 2014 s počátkem pojištění 19. 5. 2014, doklad o zaplacení pojistného a průkaz pojištěnce. O odvolání rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím, jež nabylo právní moci dne 3. 8. 2016.

Posouzení věci soudem

12. Dříve, než soud mohl přistoupit k vlastnímu projednání žaloby, musel se vypořádat s tou částí žalobního petitu, ve které žalobkyně požadovala, aby soud uložil žalovanému povinnost zahájit zkrácené přezkumné řízení podle § 94 až § 97 správního řádu. Soud připomíná, že žalobkyně podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., přičemž v tomto soudním řízení je soud v rámci meritorního rozhodování oprávněn (vyjma zamítnutí žaloby) pouze zrušit napadené rozhodnutí (případně včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně vyslovit nicotnost napadeného rozhodnutí, a v určitých případech též moderovat výši uloženého trestu za správní delikt (srov. § 65 odst. 1, § 76 odst. 1, 2 a § 78 odst. 1 až 4 s. ř. s.). Soud rozhodující ve správním soudnictví však v tomto typu řízení (a ani v žádném jiném) rozhodně není oprávněn ukládat správnímu orgánu povinnost zahajovat řízení, které mohou správní orgány zahájit výhradně z moci úřední, nikoli na návrh. Soud proto danou část žalobního nároku podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, neboť v tomto rozsahu se jednalo o návrh nepřipustný.
13. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třicetidenní lhůty od doručení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 172 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

14. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
15. Před vlastním vypořádáním jednotlivých žalobních bodů soud připomíná, že soudní řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace, jež nachází svůj odraz v § 71 odst. 2 třetí větě s. ř. s., podle které „[r]ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.“ Soud se proto může věcně zabývat jen těmi žalobními body, které byly uplatněny ve lhůtě třiceti dnů poté, kdy bylo napadené rozhodnutí žalobkyni doručeno (srov. § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), tj. v projednávané věci do 2. 9. 2016, neboť napadené rozhodnutí bylo tehdejšímu zástupci žalobkyně doručeno dne 3. 8. 2016, jak vyplývá z doručenky založené ve správním spisu. Projednání později uplatněných žalobních bodů by znamenalo nepřípustné porušení principu koncentrace řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69, dostupný na www.nssoud.cz). Z těchto důvodů soud nemohl přihlížet k těm žalobním bodům, které žalobkyně nově vznesla ve svých podáních ze dne 6. 10. 2016 a 4. 10. 2017 a které uplatnil právní zástupce žalobkyně při jednání soudu dne 26. 6. 2019, neboť to vše nastalo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, která je podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nejzazším limitem i pro případné rozšíření žaloby o další žalobní body. Na běh této lhůty a samotnou koncentraci řízení přitom nemá žádný vliv ani skutečnost, že si žalobkyně teprve dne 22. 12. 2016 zvolila pro toto řízení právního zástupce, jemuž uvedeného dne udělila procesní plnou moc.
16. Soud se proto nemohl zabývat opožděnými námitkami žalobkyně, že správní orgán prvního stupně nerozhodl o zastavení řízení pro absenci obou dokladů, nýbrž pouze dokladu o cestovním zdravotním pojištění, když doložení dokladu o zajištění ubytování dne 22. 1. 2014 akceptoval, ačkoli tento doklad byl dodán do jiného spisu, a že měl správní orgán prvního stupně z jiného spisu převzít i doklad o cestovním zdravotním pojištění. Stejně tak se soud nemohl věnovat opožděné námitce, že nikde v zákoně o pobytu cizinců není napsáno, že se musí přikládat cestovní pojištění na celou dobu žádaného pobytu. Z důvodu její opožděnosti soud nepřihlížel ani k námitce, že rozhodnutí správních orgánů jsou přehnaně formalistická, neboť správní orgány vůbec nehodnotily skutečnost, že žalobkyně byla v době vydání usnesení o zastavení řízení ze dne 3. 6. 2014, resp. po celou dobu pobytu na území České republiky, řádně pojištěna, a nezabývaly se otázkou přiměřenosti svého postupu. Za opožděnou považuje soud i námitku, že správní orgán prvního stupně měl žalobkyni v rámci několika měsíců do vydání usnesení o zastavení řízení opakovaně vyzvat a znovu ji poučit, že předmětný doklad nedoložila. Soud se dále nemohl věnovat opožděným námitkám, že se správní orgány nezabývaly otázkou přiměřenosti, ačkoli k tomu byly povinny, že v rozhodnutích obou správních orgánů absentuje úvaha o tom, proč je nedoložení dokladu o zdravotním pojištění vadou řízení, pro kterou nelze objektivně v řízení pokračovat, a že žalovaný nevysvětlil, zda žalobkyně doklad o zdravotním pojištění nedoložila např. omylem do paralelně vedeného řízení o trvalém pobytu. Pouze na okraj k tomu soud dodává, že tato žalobkyní opožděně namítaná domnělá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nijak nebrání jeho přezkumu v mezích včas uplatněných žalobních bodů, a proto nebylo povinností soudu k ní přihlížet z úřední povinnosti. Žalovaný navíc nebyl povinen se zabývat otázkou Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

přiměřenosti předmětných rozhodnutí ani otázkou možného založení dokladu o cestovním zdravotním pojištění do jiného spisu, neboť žalobkyně v tomto smyslu v řízení (ani v odvolání) nic nenamítala, a na straně 5 napadeného rozhodnutí vysvětlil, proč považoval za splněné podmínky § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tudíž napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

17. Poté soud přistoupil k posouzení jednotlivých včas uplatněných žalobních bodů. Na tomto místě soud připomíná, že předmětem správního řízení byla žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a že řízení o této žádosti bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle kterého platí, že správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Pro projednávanou věc jsou proto zcela irelevantní žalobní námitky, že žalobkyně nebyla odpovědna za údajně neoprávněné vydávání osvědčení o znalosti českého jazyka Jazykovou školou Linguistic, v. o. s., ani nebyla stíhána, a že odkaz na blíže nespecifikovaný úřední záznam nepostačuje, čímž bylo žalobkyni odebráno právo na spravedlivý proces garantované v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Tyto námitky se vztahují k jinému řízení, a to k řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu, jež ovšem není předmětem přezkumu v projednávané věci.
18. Klíčová žalobní námitka spočívala v tom, že žalovaný nezohlednil skutečnost, že v době před řízením o odvolání v projednávané věci byly požadované doklady (doklad o cestovním zdravotním pojištění na území České republiky a doklad o zajištění ubytování) již předloženy. Soud připomíná, že podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců platí, že „[n]a prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.“ Podle § 35 odst. 2 věty třetí a čtvrté téhož zákona je cizinec ke své žádosti povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j. Současně je na požádání povinen předložit doklad o zaplacení pojistného, uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění.
19. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že žalobkyně doklad o cestovním zdravotním pojištění ke své žádosti podané dne 21. 1. 2014 nepřiložila. Sporné bylo to, zda žalobkyně předmětný doklad doložila později, resp. zda byly správní orgány povinny vycházet z toho, že žalobkyně citovanou zákonnou podmínku pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu splnila. Soud shledal, že správní orgán prvního stupně dne 21. 1. 2014 žalobkyni řádně vyzval, aby předmětný doklad o cestovním zdravotním pojištění včetně dokladu o zaplacení pojistného doložila, upozornil ji na skutečnost, že pojištění musí být sjednáno na celou dobu předpokládaného pobytu a v rozsahu komplexní zdravotní péče, a poučil ji o tom, že nedoložení byť jediné z náležitostí požadovaných zákonem ve stanovené lhůtě bude mít za následek zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Tato výzva, kterou žalobkyně osobně převzala dne 21. 1. 2014, což potvrdila svým podpisem na jejím originálu, podle názoru soudu splňuje veškeré požadavky na tento typ písemností vyplývající z právních předpisů i z obecných principů správního řízení, včetně zásady poučovací.
20. Soud zdůrazňuje, že žalobkyně navzdory náležitému poučení nevyhověla jednoznačnému a naprosto srozumitelnému požadavku předmětné výzvy, aby předložila konkrétní listiny, a na uvedenou výzvu nijak nereagovala. Podle názoru soudu nelze za reakci na předmětnou výzvu považovat to, že žalobkyně dne 22. 1. 2014 podala žádost o povolení k trvalému

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

pobytu vedenou pod sp. zn. OAM-1540/TP-2014, ke které připojila mimo jiné nájemní smlouvu ze dne 12. 1. 2014 jakožto doklad o zajištění ubytování na území. Tato nájemní smlouva totiž byla předložena jako jedna z náležitostí žádosti o povolení k trvalému pobytu, nikoli jako plnění povinnosti stanovené výzvou ze dne 21. 1. 2014. Soud oceňuje, že správní orgán prvního stupně v rámci principu dobré správy (§ 2 odst. 1 správního řádu) bez jakéhokoli podnětu ze strany žalobkyně akceptoval nájemní smlouvu založenou ve spisu sp. zn. OAM-1540/TP-2014 jako doklad o zajištění ubytování na území i pro řízení v projednávané věci. Takto ovšem správní orgán prvního stupně nemohl postupovat v případě dokladu o cestovním zdravotním pojištění a dokladu o zaplacení pojistného, neboť tyto doklady žalobkyně nepřipojila ani ke své žádosti o povolení k trvalému pobytu, jak vyplynulo ze spisu sp. zn. OAM-1540/TP-2014, jímž soud při jednání provedl důkaz.

21. Lze tedy shrnout, že žalobkyně v době od podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (dne 21. 1. 2014) do vydání usnesení o zastavení řízení o této žádosti (dne 3. 6. 2014) navzdory výzvě a řádnému poučení nepředložila doklad o cestovním zdravotním pojištění ani doklad o zaplacení pojistného. Soud dodává, že z žádného právního předpisu ani ze zmíněného principu dobré správy nelze dovodit, že by měl správní orgán prvního stupně (nebo žalovaný) povinnost bez jakéhokoli podnětu ze strany žalobkyně automaticky vyhledávat případný doklad o cestovním zdravotním pojištění a o zaplacení pojistného ve spisu týkajícím se jiného, již pravomocně skončeného, řízení. Žalobkyně by si navíc měla uvědomit, že z § 35 odst. 2 zákona o pobytu cizinců i z § 180j odst. 1 téhož zákona jednoznačně vyplývá, že doklad o cestovním zdravotním pojištění musí pokrývat celou dobu předpokládaného pobytu na území, neboť účelem tohoto dokladu je prokázat, že cizinec má po celou dobu pobytu v České republice zajištěno krytí nákladů spojených s poskytnutím nutné a neodkladné zdravotní péče, včetně nákladů spojených s převozem nebo, v případě jeho úmrtí spojených s převozem jeho tělesných ostatků, do státu, jehož cestovní doklad vlastní, popřípadě do jiného státu, ve kterém má povolen pobyt. Vzhledem k tomu, že žalobkyně žádala o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, mohla jí být platnost tohoto povolení podle § 44a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 44 odst. 4 písm. i) zákona o pobytu cizinců prodloužena na dobu dvou let, tudíž bylo její povinností předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění s platností nejméně na dva roky. Z obsahu správního spisu i z tvrzení samotné žalobkyně je přitom zjevné, že v době podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně žádným takovým dokladem nedisponovala, neboť měla sjednáno cestovní zdravotní pojištění s dobou platnosti do 7. 5. 2014, přičemž další cestovní zdravotní pojištění s dobou platnosti od 19. 5. 2014 do 18. 6. 2016 sjednala teprve dne 17. 5. 2014.
22. Soud proto shledal, že správní orgán prvního stupně postupoval naprosto správně a plně v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o pobytu cizinců, pokud řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil, neboť žalobkyně nijak nereagovala na příslušnou výzvu a navzdory náležitému poučení nepředložila doklad o cestovním zdravotním pojištění a o zaplacení pojistného, které jsou podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 2 zákona o pobytu cizinců podstatnými náležitostmi žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Absence těchto náležitostí podle názoru soudu představuje podstatnou vadu žádosti, která brání pokračování v řízení a která nebyla v určené lhůtě odstraněna, tudíž podmínky § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu byly beze zbytku naplněny.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

23. Žalobkyně se mýlí, pokud se domnívá, že všechny požadované doklady byly předloženy v době před řízením o odvolání. Ve zmíněné výzvě ze dne 21. 1. 2014 požadoval správní orgán prvního stupně, aby žalobkyně doložila doklad o zajištění ubytování na území, doklad prokazující její příjem, doklad o cestovním zdravotním pojištění na celou dobu předpokládaného pobytu a doklad o zaplacení pojistného. V případě prvního z uvedených dokladů správní orgán prvního stupně postupoval ve vztahu k žalobkyni velmi vstřícně a akceptoval, že žalobkyně hned následující den po vydání předmětné výzvy (22. 1. 2014) doložila k jiné žádosti nájemní smlouvu. Pokud jde o druhý požadovaný doklad, soud zjistil dílčí pochybení na straně správního orgánu prvního stupně, který při formulaci výzvy přehlédl, že žalobkyně k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu připojila platební výměr ze dne 17. 5. 2013 na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2012 (aktuálnějším dokladem nemohla dne 21. 1. 2014 disponovat, neboť o její dani z příjmů za zdaňovací období roku 2013 v té době ještě nemohlo být rozhodnuto), který je nepochybně dokladem prokazujícím příjem žalobkyně. Toto přehlédnutí (pochybení), které žalobkyně vůbec nenamítala, samotný správní orgán prvního stupně napravil tím, že ve svém usnesení ze dne 3. 6. 2014 již považoval podmínku doložení příjmů za splněnou.
24. Poslední dva požadované doklady – doklad o cestovním zdravotním pojištění na celou dobu předpokládaného pobytu a doklad o zaplacení pojistného – žalobkyně v době před řízením o odvolání rozhodně nepředložila, neboť až k odvolání připojila pojistnou smlouvu č. 1260031524 o komplexním zdravotním pojištění cizinců, uzavřenou dne 17. 5. 2014 s počátkem pojištění 19. 5. 2014, a doklad o zaplacení pojistného, přičemž tyto doklady zjevně nepokrývají celou dobu předpokládaného pobytu od 8. 2. 2014 (platnost předchozího povolení k dlouhodobému pobytu skončila žalobkyni dne 7. 2. 2014), neboť nic nevypovídají o období od 8. 2. 2014 do 18. 5. 2014. Porovnáním údaje o počátku pojištění z pojistné smlouvy č. 1260031524, kterou žalobkyně připojila k odvolání, a údaje o konci pojištění z pojistné smlouvy č. 443469, kterou soud provedl důkaz při jednání, pak soud zjistil, že žalobkyně zřejmě v období od 8. 5. 2014 do 18. 5. 2014 vůbec nebyla pojištěna.
25. Soud připomíná, že žalobkyně předložila doklad o cestovním zdravotním pojištění a doklad o zaplacení pojistného až společně s odvoláním proti usnesení o zastavení řízení. Na situaci, kdy účastník řízení nesplní v řízení před správním orgánem prvního stupně své povinnosti, pamatuje správní řád v § 82 odst. 4, ve kterém upravuje koncentraci správního řízení. Z tohoto ustanovení vyplývá povinnost odvolacího orgánu akceptovat nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů, uvedených v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. V daném případě ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně žádala o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a tudíž již v minulosti musela obdobné doklady ke své žádosti doložit. Žalobkyně navíc byla velmi podrobně poučena o tom, jaké doklady má předložit a jaké následky bude mít její případná pasivita, a přesto požadované doklady o cestovním zdravotním pojištění a o zaplacení pojistného před vydáním usnesení o zastavení řízení nepředložila. Ze správního spisu soud nezjistil, že by žalobkyně bez své viny nemohla požadované doklady předložit, když ani sama žalobkyně žádné konkrétní skutečnosti, které by jí bránily v předložení těchto dokladů, netvrdila. Soud proto vyhodnotil postup žalovaného, který aplikoval § 82 odst. 4 správního řádu a neakceptoval předmětné doklady předložené až s odvoláním, jako zcela správný a odpovídající zásadě koncentrace správního řízení i judikatuře Nejvyššího správního soudu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(srov. např. jeho rozsudek ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, dostupný na www.nssoud.cz).

26. Za situace, kdy žalobkyně uzavřela dne 17. 5. 2014 pojistnou smlouvu č. 1260031524 o komplexním zdravotním pojištění cizinců, nic jí podle názoru soudu nebránilo v tom, aby tuto smlouvu (pojistku) společně s dokladem o zaplacení pojistného předložila správnímu orgánu prvního stupně, a to ještě před vydáním usnesení o zastavení řízení (dne 3. 6. 2014). V případě, že by žalobkyně tyto dokumenty předložila dříve, než správní orgán prvního stupně řízení o její žádosti zastavil, nemohlo by k zastavení řízení dojít. Žalobkyně však nově uzavřenou smlouvu o cestovním zdravotním pojištění (ze dne 17. 5. 2014) a doklad o zaplacení pojistného správnímu orgánu prvního stupně před vydáním usnesení o zastavení řízení nedoložila, jak vyplývá z obsahu správního spisu v projednávané věci i ze správního spisu vedeného o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu, resp. v soudním řízení neprokázala, že by to učinila. K pozdějšímu předložení požadovaných dokladů (až společně s odvoláním) nelze s ohledem na zmíněnou koncentrační zásadu přihlížet, a proto lze uzavřít, že opožděné předložení předmětných dokladů jde výhradně k tíži žalobkyně.
27. Ve vztahu k tvrzením žalobkyně, že v České republice žije a pracuje již od roku 2005, nebyla trestně stíhána, nemá žádné závazky, že v České republice žije a pracuje také její bratr a že napadeným rozhodnutím bude odtržena od svých nejbližších rodinných příslušníků, soud zdůrazňuje, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu v případě zastavení řízení nepřichází v úvahu posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele, jelikož o žádosti není meritorně rozhodováno. Hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele totiž není součástí naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodnutí o věci samé (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57, nebo ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017-35, všechny dostupné na www.nssoud.cz). U procesního rozhodnutí o zastavení řízení tedy není povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí zákonem stanovena, žalobkyně se ve správním řízení ani v žalobě nedovolávala čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ani netvrdila žádné mimořádné okolnosti, které by bylo třeba zohlednit, a proto podle názoru zdejšího soudu nebylo nutné se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života (resp. ani obecně otázkou přiměřenosti rozhodnutí) zabývat ani v nyní posuzované věci.
28. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno plně v souladu se zákonem, respektuje základní zásady správního řízení, je dostatečně odůvodněno a nelze mu vytýkat nepřiměřenost či o přepjatý formalismus. S ohledem na výše uvedené soud vyhodnotil žalobu v mezích včas uplatněných žalobních bodů jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
29. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Ústí nad Labem 26. června 2019

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)