



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: N.T.D.**, nar. ..., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, v ČR bytem ..., *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 4. 2017, čj. MV-40938-6/SO-2017,

t a k t o :

- I. Žaloba s e z a m í t á .
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobkyně se žalobou ze dne 19. 5. 2017 domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 27. 4. 2017, čj. MV-40938-6/SO-2017, a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 2. 1. 2017, čj. OAM-15795-13/PP-2016, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR dle § 87b 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“ nebo „zákon č. 326/1999 Sb.“).

II. Žaloba

Žalobkyně zásadním způsobem nesouhlasí s argumentací Komise, jíž odůvodňuje zastavení řízení. Podle názoru žalobkyně Komise naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobkyně nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu vyplývá, že řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu bylo zastaveno z toho důvodu, že žalobkyně nedodala veškeré zákonem předpokládaná podklady pro kladné vyřízení její žádosti. Žalobkyně konkrétně nedoložila doklad o zajištění zdravotním pojištěním. Postup správního orgánu prvního stupně i žalované je v rozporu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť toto ustanovení omezuje případy, kdy je správní orgán povinen celé řízení o žádosti zastavit toliko na případy, kdy se jedná o takové vady, pro které není možné v řízení pokračovat. Odborná literatura k tomu uvádí „*Nutno zdůraznit, že řízení lze zastavit jediné tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Jiné vady nesmějí vést k zastavení řízení, ale mohou být zohledněny při posuzování toho, zda je žádost důvodná.*“ (Potěšil, L. Hejč., D., Rigel, F., Marek, D. Správní řád. Komentář 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 320). Žádost účastnice však měla veškeré náležitosti podání podle § 37 odst. 2 ve spojení s § 45 odst. 2 správního řádu. Právní zástupce má za to, že nedodání dokladu o zajištění zdravotního pojištění není tak podstatnou vadu podání, aby to ospravedlňovalo postup podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán měl o žádosti žalobkyně meritorně rozhodnout.

Postup správního orgánu je v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, neboť neodpovídá okolnostem daného případu. Správnímu orgánu je známo, že žalobkyně je pokročilého věku a trpí stařeckou demencí. Právní zástupce má proto za to, že správní orgán měl v jejím případě přikročit k tomu, že by žalobkyni k dodání předmětného dokladu vyzval opakovaně a poskytnul ji k tomu přiměřenou lhůtu. Z žádosti žalobkyně je na první pohled zřejmé, že splňuje veškeré podmínky pro kladné vyřízení. Zastavení řízení o její žádosti z důvodu nedodání jednoho jediného dokumentu, který ani není podstatnou náležitostí předmětné žádosti, je s ohledem na věk a zdravotní stav účastnice zcela nepřiměřený postup. Správní orgán měl ve věci postupovat individuálně a žalobkyni vyzvat opakovaně.

Žalobkyně dále namítá, že správní orgán naprosto nedbal své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Samotné ustanovení stanovuje povinnost správního orgánu posuzovat přiměřenost všech rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, tedy nepochybně i rozhodnutí dle § 75 tohoto zákona. V této souvislosti navíc žalobkyně poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 81/2016: „*Kasační soud tedy dovodil, že i přes to, že právní úprava výslovně nestanoví povinnost zkoumat dopady rozhodnutí do sféry účastníka řízení, vždy je nutné, aby správní orgány přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života zkoumaly.*“ Žalobkyně tedy ve světle výše uvedeného uvádí, že dle § 174a zákona o pobytu cizinců je správní orgán povinen při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona zohlednit 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. Pro úplnost žalobkyně uvádí, že výčet uvedený v citovaném ustanovení je výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, je-li správní orgán povinen zvážit zejména vyjmenované faktory, tak to znamená, že se musí vypořádat se vším uvedeným. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí, tedy i žalobou napadané rozhodnutí

žalovaného, přiměřené, přičemž § 174a tohoto zákona nabízí odpověď na otázku, co je onou přiměřeností. Nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře nebo se s nimi nevypořádá vůbec. Správní orgán má povinnost přiměřenost dopadů zkoumat z úřední povinnosti.

V napadeném rozhodnutí však žalovaná naprosto rezignovala na jakékoliv zjištění skutkového stavu a uvedené posouzení přiměřenosti zde naprosto chybí. V situaci, kdy je ale správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu, tj. tak, aby zjistil skutečný stav věci, tak je jeho povinností, aby se minimálně pokusil o to, že žalobkyni buďto vyslechne k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo ji jakýmkoliv jiným způsobem vyzve k tomu, aby se k předmětné problematice vyjádřila, případně se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem. Pokud však v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalované úvaha o přiměřenosti rozhodnutí, tak jak to požaduje § 174a zákona o pobytu cizinců, naprosto absentuje (jak je tomu v tomto případě), jedná se o porušení nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců. Rovněž žalovaný tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádal, jednal také v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Žalovaná se v napadeném rozhodnutí ztotožnila se závěrem Ministerstva vnitra. Žalobkyně byla výzvou Ministerstva vnitra ze dne 26. 10. 2016, čj. OAM-15795-3/PP-2016, v uvedené věci náležitě poučena a dle § 45 odst. 2 správního řádu byla vyzvána k doložení chybějící náležitosti. Žalobkyně byla rovněž informována o případných následcích, pokud požadovanou náležitost nedoloží. Žalovaná uvádí, že žalobkyně měla na obstarání tohoto dokladu od podání žádosti do vydání napadeného usnesení dostatečný časový prostor, nehledě na skutečnost, že cizinec je povinen si obstarat potřebné doklady ještě před podáním žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. V posuzované věci se jedná o řízení o žádosti, ovládané zásadou dispoziční podle § 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 žadatelky. Žalovaná odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. na rozsudek ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009 – 60, ze kterého s ohledem na zásadu koncentrace řízení uplatňovanou u řízení zahajovaných na návrh (§ 82 odst. 4 správního řádu) vyplývá, že *„je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady“*. Navzdory tomu žalobkyně potřebný doklad, resp. náležitost žádosti, nedoložila, a to ani přesto, že ji Ministerstvo vnitra vyzvalo k odstranění vad žádosti. Žalovaná s žalobními námitkami nesouhlasí a považuje je za nedůvodné. Podle názoru žalované napadené usnesení splňuje všechny požadavky, které správní řád v § 68 odst. 3 správního řádu stanoví pro odůvodnění správního rozhodnutí. Žalovaná je přesvědčena, že v řízení postupovala v souladu se zákonem, nepřekročila meze správního uvážení a přezkoumatelným způsobem zdůvodnila, jak se vypořádala s námitkami, z jakých důvodů je považovala za mylné či nerozhodné a jakými úvahami se řídila při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů.

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

Při jednání před soudem dne 11. 4. 2018 zástupce žalobkyně setrval na výše uvedené argumentaci. Dále upozornil na dvě rozhodnutí žalované, kdy bylo v odvolacím řízení akceptováno předložení nového dokumentu. Žalovaná se z účasti na jednání omluvila.

V. Vlastní argumentace soudu

Žalobkyně podala dne 14. 10. 2016 prostřednictvím svého právního zástupce žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka EU. V souladu s § 87b odst. 2 ve spojení s § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění byla žalobkyně povinná k žádosti předložit cestovní doklad, fotografie, doklad o zdravotním pojištění, doklad o zajištění ubytování na území a doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Žalobkyně ke své žádosti připojila pouze kopii svého cestovního pasu (a plnou moc). Žalobkyně ve své žádosti neoznačila, koho považuje za svého rodinného příslušníka, který je občanem EU.

Žalobkyně byla správním orgánem prvního stupně dne 26. 10. 2016 vyzvána k odstranění vad žádosti. Správní orgán ji ve výzvě upozornil, že mu dosud nebyl předložen originál cestovního dokladu, k žádosti nebyly přiloženy fotografie, nebyl doložen doklad o uzavřeném zdravotním pojištění, nebyl doložen doklad o zajištění ubytování na území ČR, nebyl doložen doklad potvrzující, že je žadatelka rodinným příslušníkem občana EU a zároveň není z žádosti zřejmé, která osoba by měla být jejím rodinným příslušníkem dle ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně dne 14. 11. 2016 doložila některé dokumenty a zároveň požádala o prodloužení lhůty k odstranění zbylých vad žádosti do 16. 11. 2016. Žalobkyně dne 14. 11. 2016 správnímu orgánu zaslala lékařskou zprávu ze dne 16. 10. 2014, v této zprávě se konstatuje, že žalobkyně trpí smíšenou formou demence ve stadiu těžké a není schopna se o sebe sama postarat. Dále zaslala prohlášení datované dne 12. 10. 2016. Žalobkyně uvedla, že má dvě děti, které žijí s rodinou v ČR a mají povolení k trvalému pobytu. Dále uvedla, že je jí 79 let, je v důchodu, ve Vietnamu žije sama, manžel zemřel v roce 1991. Žalobkyně by ráda žila u svých dětí, aby si mohly navzájem pomáhat a žít v rodinném kruhu. Žalobkyně prohlašuje, že bude-li jí povolen pobyt, bude řádně platit zdravotní pojištění a dodržovat zákony. Dále dne 14. 11. 2016 zaslala rodný list své dcery paní N.K.P.; rodný list svého vnuka pana N.Q.A.; listinu, která potvrzuje, že tento vnuk nabytí státní občanství ČR; potvrzení vydané Lidovým výborem čtvrti Thuy Khue – Tay Ho – Hanoj ze dne 14. 3. 2012, kde se uvádí, že žalobkyni je 75 let, je vdova a žije sama; potvrzení o zajištění ubytování (ubytovatelkou je dcera žalobkyně) a prohlášení pana N.V .N., zetě žalobkyně, že souhlasí, aby s nimi žalobkyně po dobu svého pobytu bydlela.

Dne 16. 11. 2016 pořídil správní orgán do spisu kopii cestovního pasu žalobkyně (byl předložen originál dokladu). Dne 18. 11. 2016 správní orgán o probíhajícím řízení informoval vnuka žalobkyně jako osobu, která byla označena za rodinného příslušníka žadatelky – občana EU. Na žádost správního orgánu byla dne 18. 11. 2016 provedena pobytová kontrola, při které byla na uvedené adrese zastížena žalobkyně a její dcera. Dcera žalobkyně při této příležitosti uvedla, že v bytě o víkendech přebývá též její syn, vnuk žalobkyně, který studuje Metropolitní univerzitu v Praze.

Dne 2. 1. 2017 vydal správní orgán usnesení, kterým řízení o žádosti žalobkyně zastavil. V odůvodnění uvedl, že posečkal, zda žalobkyně doloží dokumenty do termínu, který sama navrhla. Žalobkyně však ve lhůtě stanovené správním orgánem, ani ve lhůtě, kterou navrhla, ani do dne rozhodnutí nedoložila žádný doklad o zdravotním pojištění.

V odvolání žalobkyně uvedla, že si je vědoma, že nedoložila veškeré dokumenty nutné k vyřízení žádosti. Doklad o zdravotním pojištění předloží v nejbližší době. Správní orgán měl prodloužit lhůtu k doložení všech náležitostí žádosti. Doklad o zajištění pojištění není podstatnou náležitostí žádosti, řízení nemělo být zastaveno. Znemožnění získání pobytu bylo zcela zásadním a nepřiměřeným zásahem do života žalobkyně.

Doklady o zajištění zdravotního pojištění – pojistná smlouva a doklad o zaplacení pojištění byly správnímu orgánu předloženy dne 23. 1. 2017.

V napadeném rozhodnutí žalovaná rekapituluje dosavadní průběh řízení a konstatuje, že žalobkyně měla od podání žádosti do vydání prvostupňového rozhodnutí dostatečný čas pro získání chybějícího dokladu. Cizinec by si měl správně potřebné doklady obstarat ještě před podáním žádosti. Žalovaná odkazuje na § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně v odvolání neuvedla žádné závažné důvody, pro které nemohla zákonem stanovené náležitosti doložit již v průběhu prvoinstančního řízení. Doklad o zdravotním pojištění je dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců povinnou náležitostí žádosti a jeho nedoložení nelze prominout. Usnesení o zastavení řízení je rozhodnutí procesního charakteru a správní orgán není povinen zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Žalovaná neshledala žádné vady v postupu správního orgánu prvního stupně a jeho rozhodnutí potvrdila.

Žalobkyně namítá, že nedoložení dokladu o zdravotním pojištění není zásadní vadou žádosti. S tím nemůže soud souhlasit. V souladu s § 37 odst. 2 správního řádu musí podání obsahovat též *další náležitosti, které stanoví zákon*. Zákon o pobytu cizinců v § 87b odst. 2 ve spojení s § 87a odst. 2 stanoví náležitosti, které je třeba k žádosti předložit. Doklad o zdravotním pojištění je zákonnou náležitostí žádosti a nebyl-li v řízení předložen, nemohl správní orgán o žádosti meritorně rozhodnout. Žalobkyně byla ve výzvě ze dne 26. 10. 2016 poučena, které náležitosti žádosti dosud chybí a byla též poučena o následcích nedoložení těchto dokumentů. Správní orgán ve výzvě určil žalobkyni lhůtu 20 dnů. Žalobkyně požádala o prodloužení lhůty o jeden den, správní orgán pokračoval v řízení až po 23 dnech. Celkem od výzvy správního orgánu do vydání konečného rozhodnutí (3. 1. 2017) uplynulo 69 dní. Žalobkyně v řízení před správním orgánem neuvedla, že jí něco brání získání potvrzení o zdravotním pojištění, ani opětovně nepožádala o prodloužení lhůty k předložení potvrzení. Žalovaná neměla povinnost přihlédnout k dokumentu předloženému až v odvolacím řízení, neboť podle § 82 odst. 4 správního řádu odvolací orgán k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Žalobkyně prostřednictvím svého zákonného zástupce při jednání upozornila na určitou nejednotnost správního orgánu v přístupu k dokumentům předkládaným žadateli poprvé v odvolacím řízení. K tomu soud uvádí, že správní orgán v posuzovaném případě postupoval podle zákona. Soud nechce hodnotit jiné případy, kdy správní orgán rozhodoval za odlišných okolností. Žalobkyně v řízení netvrdila, že dokument nemohla předložit dříve, případně proč tak nemohla učinit, jednalo se navíc o dokument jednoznačně vymezený v zákoně.

K námitce, že měl správní orgán vzít v úvahu špatný zdravotní stav žalobkyně a opětovně ji vyzvat k doložení potvrzení o zdravotním pojištění, soud uvádí, že žalobkyně byla již od počátku řízení zastoupena advokátem.

K námitce nezohlednění dopadů rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života, soud pouze opakuje, že žalobkyně v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, a řízení tedy bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jsou-li naplněny důvody zastavení řízení uvedené ve správním řádu, není správní orgán povinen o žádosti meritorně rozhodnout. Správnímu orgánu nevznikl prostor pro posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgán tedy také nebyl povinen v tomto rozsahu zjišťovat skutkový stav. Závěrem lze pouze konstatovat, že výsledek

správního řízení byl způsoben nedostatečnou aktivitou žalobkyně, přičemž v řízení o žádosti je právě úkolem žadatelky, aby shromáždila všechny podklady potřebné pro kladné vyřízení její věci.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu však žádné zvláštní náklady řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 11. dubna 2018

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.