



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **T. H. N.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 4. 2017, čj. MV-40994-4/SO-2017, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 7. 2018, čj. 30 A 86/2017-81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 11. 2016, čj. OAM-10792-19/PP-2016, kterým bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, protože žalobkyně neodstranila v určené lhůtě podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, konkrétně nedoložila doklad o zdravotním pojištění. Žalovaná s odkazem na § 87a odst. 2 ve spojení s § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen

„zákon o pobytu cizinců“) dospěla k závěru, že doklad o zdravotním pojištění je povinnou náležitostí žádosti a žalobkyně jej ani přes výzvu nedoložila. Jelikož šlo o náležitost stanovenou zákonem, jednalo se o vadu podstatnou, která brání věcnému posouzení žádosti.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, v níž tvrdila, že žalovaná nedostatečně reagovala na její odvolací námitky, aprobevovala postup v rozporu se zásadou materiální pravdy spočívající v rezignaci správního orgánu I. stupně na zjištění skutečného stavu věci a přepjatě formalistického zastavení řízení pro nedoložení dokladu, který není nezbytný pro posouzení žádosti; správní orgány měly věc posoudit i bez jeho doložení. Jejich postup je v rozporu se směrnicí 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“). Zákon o pobytu cizinců je nutno vykládat na základě doktríny nepřímého účinku eurokonformně, tedy ve světle této směrnice. Směrnice přitom pobyt rodinného příslušníka občana EU neváže na splnění podmínky předložení dokladu o zdravotním pojištění. Rozhodnutí mají rovněž zcela zjevně nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně a správní orgány se přiměřeností dopadu vůbec nezabývaly.

[3] Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. V odůvodnění uvedl, že žalobní námitky týkající se nevypořádání námitek a zjišťování skutkového stavu nesplňují požadavky kladené na vymezení žalobního bodu. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně ani přes výzvu nedoložila doklad o zdravotním pojištění, jak jí ukládá zákon, přičemž tento nedostatek je podstatnou vadou žádosti. K otázce dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně uvedl, že by se ve výjimečné situaci dalo i v případě procesního skončení věci uvažovat o možném nepřiměřeném zásahu. Dceři žalobkyně však bylo v době podání žádosti 21 let a z ničeho nevyplývá, co by v tomto případě mohlo být takovou mimořádnou okolností.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti výroku rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Odůvodnila ji tím, že podle blíže nespecifikované judikatury Nejvyššího správního soudu by mělo mít meritorní posouzení přednost před rozhodnutím procesním, kterým se řízení zastavuje, aniž by byla věc fakticky posouzena. Podle stěžovatelky nelze považovat chybějící doklad o zdravotním pojištění za nezbytně nutný pro meritorní posouzení žádosti, a proto nebyly naplněny důvody pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[5] Cílem směrnice 2004/38/ES je zjednodušení pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Na základě zásady nepřímého účinku je nutné v jejím světle vykládat i zákon o pobytu cizinců. Z obsahu směrnice vyplývá, že v případě žádosti o pobytové oprávnění rodinných příslušníků občanů EU je nutné uplatňovat jiný přístup než v případě „obyčejných“ žádostí o pobytové oprávnění a je třeba klást takovým žadatelům mnohem menší překážky. Pokud má stát postupovat v souladu s touto směrnicí, nemůže být nepředložení jediného dokumentu důvodem k zastavení řízení. Stěžovatelka navíc doložila doklad v odvolacím řízení a správní orgán I. stupně měl možnost ověřit si existenci zdravotního pojištění i jiným způsobem. Podle judikatury Soudního dvora EU je povolení k pobytu rodinného příslušníka občana EU jen deklaratorním aktem a právo pobytu existuje bez ohledu na to, zda je stěžovatelka držitelem povolení a podle rozsudku

pokračování

Soudního dvora EU ve věci C-48/75 Royer nelze rodinného příslušníka občana EU zbavit práv jen pro nedodržení formalit týkajících se vstupu a pobytu na území. Nesplnění těchto formalit může být pouze důvodem pro uložení přiměřených sankcí (např. pokuty za přestupek), nikoli důvodem pro zastavení řízení a nevydání povolení (viz čl. 5 odst. 5 a čl. 9 odst. 3 směrnice).

[6] Zastavení řízení má pro stěžovatelku zásadní dopad, protože tuto žádost není možné podat znovu, resp. v případě jejího opětovného podání nevzniká stěžovatelce dle § 87y zákona o pobytu cizinců oprávnění pobývat na území ČR do nabytí právní moci rozhodnutí o této opakované žádosti. S ohledem na situaci s podáváním žádostí na zastupitelském úřadu ve Vietnamu tím bylo stěžovatelce značně ztíženo, ba znemožněno získat pobytové oprávnění. Postup správních orgánů byl přepjatě formalistický, judikaturou konstantně označovaný za zcela nezákonný a je v příkrém rozporu s principy demokratického právního státu. Podle stěžovatelky je její situace odlišná než v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, na který odkazoval krajský soud, neboť v jejím případě nešlo o doložení potvrzení od finančního úřadu a správy sociálního zabezpečení, že nemá vymahatelné nedoplatky, ale šlo „pouze“ o doložení dokladu o zdravotním pojištění.

[7] Stěžovatelka také nesouhlasí s tím, jak byla vypořádána její námitka, že má rozhodnutí nepřiměřené dopady do jejího soukromého a rodinného života. Zákon o pobytu cizinců sice nehovoří o tom, že by měla být přiměřenost u rozhodnutí o zastavení řízení posuzována, ale ve světle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a základních zásad činnosti správních orgánů se takové rozhodnutí svými dopady neliší od rozhodnutí meritorního. Stěžovatelce kvůli němu zaniká pobytové oprávnění a je tak zásadním způsobem zasaženo její soužití s dcerou.

[8] Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožňuje se se skutkovými zjištěními a právním hodnocením krajského soudu. Kasační stížnost podle ní nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost rozhodnutí zpochybňovala. Vznesené námitky jsou nedůvodné. V podrobnostech žalovaná odkázala na obsah napadených rozhodnutí a na spisový materiál. Odkázala také na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2014, čj. 10 A 274/2010-43, v němž soud dospěl k závěru, že nepředložení byť jediného dokladu, který je povinnou náležitostí žádosti (v dané věci nedoložení celé požadované doby pojištění) je podstatnou vadou žádosti. Pokud taková vada nebyla přes výzvu odstraněna, je správní orgán povinen řízení zastavit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatelka uplatnila důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vznesla kasační námitku, že krajský soud nesprávně právně posoudil, zda žalovaný mohl zastavit řízení kvůli nedoložení dokladu o zdravotním pojištění či nikoliv, a zda byl žalovaný povinen se zabývat přiměřeností dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.

[12] Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

[13] Podle § 87b odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu předložit náležitosti uvedené v § 87a odst. 2 písm. a), c), d), a e). Takovými náležitostmi jsou podle odkazovaného ustanovení cestovní doklad, fotografie, doklad o zdravotním pojištění a doklad o zajištění ubytování na území.

[14] Jak vyplývá ze správního spisu, z výše uvedených náležitostí stěžovatelka k žádosti předložila pouze doklad o zajištění ubytování. Správní orgán I. stupně ji proto dne 2. 8. 2016 vyzval, aby doložila zbývající náležitosti a k tomu jí stanovil lhůtu 20 dnů. Podáním ze dne 18. 8. 2016 stěžovatelka zaslala správnímu orgánu I. stupně své fotografie a požádala o prodloužení lhůty k doložení dalších náležitostí o 20 dnů. Správní orgán této žádosti vyhověl a lhůtu prodloužil o dalších 20 dní do 12. 9. 2016. Podáním ze dne 13. 9. 2016 stěžovatelka sdělila, že originál cestovního dokladu doložila osobně na pracoviště Odboru azylové a migrační politiky v Karlových Varech. Jelikož stěžovatelka nedoložila doklad o zdravotním pojištění, správní orgán I. stupně řízení zastavil. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, k němuž doklad o zdravotním pojištění přiložila.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou neslučitelnosti postupu správních orgánů se směrnicí 2004/38/ES. Jak plyne z odst. 10 preambule, právo občanů EU a jejich rodinných příslušníků by mělo podléhat určitým podmínkám, aby se nestali nepřiměřenou zátěží pro sociální systém hostitelského státu. Podle odst. 14 je třeba podrobně stanovit podklady, které mohou orgány státu požadovat. Konkretizací těchto ustanovení jsou zjevně také předmětná ustanovení zákona o pobytu cizinců. Oprávnění státu podmiňovat vydání povolení o přechodném pobytu doložením určitých dokladů nevyvrací ani stěžovatelkou odkazované rozsudky Soudního dvora EU, neboť krajský soud ani správní orgány nijak nezpochybňovaly, že vydání povolení k pobytu stěžovatelky je deklaratorním rozhodnutím a ani netvrdily, že stěžovatelka zanedbáním formálních náležitostí porušila veřejný pořádek či bezpečnost. Pro posouzení věci nejsou relevantní ani ustanovení směrnice, na které stěžovatelka odkazuje, neboť z nich neplyne závěr, kterého se dovolává. Čl. 5 odst. 5 směrnice stanovuje, že členský stát může po dotčených osobách vyžadovat, aby v přiměřené a nediskriminační lhůtě ohlásily svou přítomnost na jeho území. Při nesplnění tohoto požadavku může stát ukládat přiměřené a nediskriminační sankce. V případě stěžovatelky však nejde o to, že by neohlásila svou přítomnost na území, ale o situaci, kdy bylo řízení o její žádosti zastaveno pro nedoložení požadovaného dokladu. Totéž platí pro čl. 9 odst. 3 směrnice, který umožňuje ukládání sankcí rodinným příslušníkům občanů Evropské unie, pokud nesplní povinnost registrace. Ostatně k migrující směrnici nutno také dodat, že se aplikuje jen na migrující občany jiných

pokračování

členských států EU a jejich rodinné příslušníky a úprava obsažená v zákoně o pobytu cizinců týkající se rodinných příslušníků českých občanů je toliko rozšířením působnosti vycházejícím z iniciativy vnitrostátního zákonodárce.

[16] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se 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. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015-38, ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36 nebo ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017-36). Jak správně uvedl krajský soud, následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti je dle judikatury Nejvyššího správního soudu zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24). Jestliže stěžovatelka tvrdí, že tento rozsudek není na její věc aplikovatelný, protože v dané věci bylo řízení zastaveno pro nedoložení dokladů o absenci nedoplatku u finanční správy a správy sociálního zabezpečení, kdežto v jejím případě jde o nedoložení dokladu o zdravotním pojištění, nespátňuje v těchto okolnostech Nejvyšší správní soud žádný relevantní rozdíl, který by měl mít vliv na rozdílné posouzení věci, jelikož v obou případech se jedná o povinnou zákonnou náležitost žádosti o daná pobytová oprávnění. Ani zákonodárce žádné takové rozlišení neprovedl a nelze je dovodit ani ze soudní judikatury. Ostatně ani stěžovatelka v této souvislosti žádnou detailní argumentaci nenabízí.

[17] V případě dokladu o zdravotním pojištění je stejně jako v případě výše uvedených dokladů smyslem tohoto požadavku ověření, zda se daná osoba nestane zátěží pro sociální systém hostitelského státu, konkrétně veřejného zdravotnictví. Nepochybně se tedy jedná o jednu z legitimních podmínek, o nichž hovoří výše citované pasáže preambule směrnice 2004/38/ES (ke smyslu tohoto požadavku viz také důvodovou zprávu k zákonu č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. [326/1999 Sb.](#), o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

[18] Stěžovatelka sice zcela obecně tvrdí, že takový postup správních orgánů je judikaturou konstantně označován za zcela nezákonný, avšak na žádnou takovou judikaturu neodkazuje a ani Nejvyššímu správnímu soudu není taková judikatura známá. Soud proto zastává názor, že nepředložení dokladu o zdravotním pojištění v daném případě bránilo pokračování v řízení, a proto byly splněny zákonem stanovené podmínky pro zastavení řízení. V tom se projednávaná věc zásadně odlišuje např. od případu řešeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 3. 2013, čj. 4 As 11/2012-36, který se týkal správního řízení zastaveného proto, že účastník řízení nevyhověl požadavku správního orgánu na předložení dokladu, který ovšem nebyl příslušným zákonem vyžadován.

[19] Stěžovatelce nelze dát za pravdu ani v tom, že k dokladu o zdravotním pojištění měl přihlédnout žalovaný, kterému jej doložila v rámci odvolacího řízení. Na tuto situaci dopadá § 82 odst. 4 správního řádu. Podle něj platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl

uplatnit dříve. Případné důkazní deficity před správním orgánem I. stupně může tedy žadatel zhojit toliko postupem respektujícím citovanou zásadu koncentrace. Jak plyne z konstantní judikatury zdejšího soudu, je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu I. stupně potřebné podklady pro rozhodnutí. Jestliže tak neučiní, svědčí to o jeho nečinnosti či neochotě poskytnout správnímu orgánu I. stupně součinnost. Toto pochybení pak nemůže být zhojeno cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, čj. 7 Azs 371/2018-29 či rozsudky ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115 nebo ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60).

[20] S ohledem na výše uvedenou povinnost žadatelů se nelze ztotožnit ani s námitkou stěžovatelky, že si měl správní orgán I. stupně existenci zdravotního pojištění ověřit samostatně i bez její součinnosti. Tím spíše za situace, kdy se výslovně jedná o zákonnou obligatorní součást žádostí. Ostatně i stav výše zmiňovaných nedoplatků u finanční správy a správy sociálního zabezpečení, u nichž stěžovatelka dokládací povinnost žadatelů nepopírá a nezpochybňuje, by si správní orgány mohly hypoteticky zjistit dotazem u těchto orgánů veřejné moci. Zákon však výslovně stanovuje, že doložení těchto podkladů je povinností žadatele. Nic na tom nemůže změnit ani stěžovatelkou tvrzená skutečnost, že si správní orgány po předložení pojistné smlouvy o zdravotním pojištění stejně ověřují její pravost.

[21] Stěžovatelka rovněž argumentuje, že smyslem směrnice je usnadňování vstupu a pobytu rodinným příslušníkům občanů EU, a proto je nutné u rodinných příslušníků uplatňovat jiný přístup než u „obyčejných“ žádostí. Podle Nejvyššího správního soudu sice ze směrnice vyplývá při splnění určitých podmínek právo rodinných příslušníků na sloučení rodiny a pobyt na území členského státu, avšak závěry, které stěžovatelka vyvozuje, nemají žádnou právní oporu. Konkrétně z ničeho nevyplývá, že by v případě tohoto druhu pobytového titulu měly být benevolentnější a nepožadovat naplnění některých zákonem stanovených podmínek. Na okraj lze navíc poznamenat, že stěžovatelka neochvějně pracuje s tím, že je rodinným příslušníkem občana EU. Tato skutečnost by ale byla zjišťována teprve v rámci správního řízení, které bylo kvůli absenci součinnosti stěžovatelky zastaveno. Jak vyplývá z § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, rodinným příslušníkem ve smyslu tohoto zákona je rodič občana EU mladšího 21 let. Dceři stěžovatelky však bylo v době podání žádosti 21 let. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 1. 2018, čj. 1 Azs 137/2017-37, zákonodárce neprojevil zájem na tom, aby výhody postavení rodinného příslušníka občana EU požívali bez dalšího všichni rodiče občanů EU bez ohledu na věk takového občana - k tomu musí přistoupit zvláštní podmínky podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tedy závislost žadatele (zde stěžovatelky) na výživě nebo péči poskytované občanem EU (zde dcerou stěžovatelky). Teprve v rámci meritorního posouzení tak mohlo být zjišťováno, zda je stěžovatelka rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu zákona o pobytu cizinců či nikoli. Nelze proto bez ohledu na výše uvedené ani z logiky věci požadovat, aby již před tímto zjištěním správní orgány nakládaly s každým žadatelem způsobem, kterého se stěžovatelka dovolává.

[22] Co se týče námítky, že se správní orgán I. stupně měl před zastavením řízení zabývat přiměřeností takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, Nejvyšší správní soud se i zde ztotožňuje se závěry krajského soudu. Ten

pokračování

vyšel ze závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, v němž soud uvedl: „Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. (...) Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky. Byl to totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno.“ Stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní okolnosti, které by měly Nejvyšší správní soud přimět k tomu, aby se při posouzení její věci měl nyní od tohoto dříve vysloveného právního závěru odchýlit. Jak příléhavě poznamenal krajský soud, samotná skutečnost, že zde má dceru, již bylo v době podání žádosti 21 let, takovou mimořádnou okolností není.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšné žalované pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. května 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu