



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Jana Kratochvíla a Jana Schneeweise ve věci

žalobce: **D. V. A.**
bytem
zastoupený advokátem Mgr. Štěpánem Svátkem
sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR, Komise pro rozhodování ve věcech cizinců**
náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2021, č. j. MV-200963-4/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 9. 2. 2021, č. j. MV-200963-4/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10 800 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Štěpána Svátka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2021 č. j. MV-200963-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 10. 2020 č. j. OAM-7819-15/PP-2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto prvostupňovým rozhodnutím byla (výrokem I.) zamítnuta žalobcova žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť žalobce k žádosti nepředložil náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 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“), konkrétně nepředložil doklad o zdravotním pojištění, a dále (výrokem II.) mu byla stanovena lhůta 35 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území ČR.
2. Žalobce požádal o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky dne 25. 5. 2020 podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně rozhodl, že žádost vykazuje podstatné vady, proto žalobce vyzval k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení dokladu o zdravotním pojištění, dokladu prokazujícího, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a cestovního dokladu v požadované formě. Žalobci k tomu určil lhůtu 60 dnů a poučil ho, že následkem nedoložení dokumentů je zamítnutí žádosti.
3. Žalobce si výzvu osobně nepřevzal z důvodu dočasné nepřítomnosti v místě bydliště v době, kdy byla písemnost doručována, přičemž mu ani nebyla do schránky vhozena zpráva o uložení písemnosti na poště a o možnosti si ji vyzvednout. Na příslušné zásilce je vyznačeno, že „adresát je na uvedené adrese neznámý“, písemnost tedy byla uložena na poště dne 29. 6. 2020 a po uplynutí lhůty pro uložení se vrátila zpět správnímu orgánu. Dle správního orgánu I. stupně tak byla výzva řádně doručena fikcí dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobce na výzvu ve stanovené lhůtě nereagoval.
4. Správní orgán I. stupně dne 1. 9. 2020 vyrozuměl žalobce o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Příslušné vyrozumění si již žalobce osobně převzal na poště a možnosti seznámení se s podklady využil. Po prostudování podkladů žalobce správnímu orgánu I. stupně doložil veškeré požadované dokumenty, avšak s výjimkou dokladu o zdravotním pojištění. Zároveň zaslal správnímu orgánu I. stupně Vyjádření k podkladům před vydáním správního rozhodnutí, ve kterém jednak vyjádřil podivení nad tím, že mu předchozí výzva k odstranění vad žádosti nebyla doručena do schránky, a dále v ní vysvětluje, že většinu dokumentů zaslal správnímu orgánu I. stupně už s žádostí, ač pouze v prosté kopii, pravdivost údajů si však správní orgán I. stupně mohl ověřit sám (požádat o oddací list matriku, ověřit si bydliště manželky kontrolou apod.). Dále také vysvětlil, proč měli s manželkou různé adresy trvalého pobytu (manželka nechtěla z obavy před nákazou kvůli trvající pandemii cestovat na úřad s malým dítětem). Na závěr žalobce vyjádřil své přesvědčení, že všechny požadované dokumenty dodatečně doložil, proto žádá o povolení pobytu, v opačném případě by šlo o velký zásah do jeho rodinného života.
5. Shora označeným rozhodnutím správní orgán I. stupně žalobcovu žádost zamítl pro nepředložení náležitostí uvedených v § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

6. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 2. 11. 2020 blanketní odvolání, a to prostřednictvím svého právního zástupce (v prvostupňovém řízení žalobce nebyl právně zastoupen). V doplnění odvolání ze dne 23. 11. 2020 žalobce uvedl, že doklad o zdravotním pojištění nemohl předložit, protože se výzva k odstranění vad nedostala do jeho dispozice z důvodu krátkodobé nepřítomnosti na adrese jeho trvalého pobytu, přičemž mu ani nebyla vložena zpráva o uložení zásilky na poště do jeho poštovní schránky, ač ji má řádně označenou jménem svým, i své manželky a dcery, což doložil přiloženou fotografií. Ohledně dokladu o zdravotním pojištění uvedl, že ho nemohl doložit ani po seznámení se s podklady rozhodnutí, protože průkaz pojištěnce ztratil. K prokázání tohoto tvrzení přiložil k doplnění odvolání kopii náhradního průkazu pojištěnce ze dne 2. 11. 2020. Dále uvedl, že plátcem zdravotního pojištění je jeho zaměstnavatel. Protože na území České republiky pobýval na základě povolení k pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanecká karta), nebyl povinen placení zdravotního pojištění k žádosti dokládat. Nadto mohl správní orgán I. stupně informace o zdravotním pojištění žalobce znát ze své úřední činnosti, respektive si je vyžádat.
7. Žalovaný odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí zamítl. V napadeném rozhodnutí zdůvodnil, že pokud žalobce nedoložil správnímu orgánu I. stupně všechny zákonem stanovené náležitosti žádosti ani po výzvě k odstranění vad žádosti, nemohl správní orgán I. stupně prokázat splnění zákonných podmínek pro vydání pobytového oprávnění. Ztráta kartičky pojištěnce není důvodem neprokázání svého zdravotního pojištění, pro takové prokázání stačí například informace o pojištěnci, ze které pak vyplývá, že za pojištěnce odvádí pojištění zaměstnavatel. Z faktu, že žalobce je držitelem zaměstnanecké karty, nelze dovodit, že je za žalobce řádně odváděno zdravotní pojištění. Není v gesci správního orgánu si tyto skutečnosti zjišťovat. Žalovaný zdůraznil, že řízení o povolení přechodného pobytu je řízením o žádosti, které je ovládáno dispoziční zásadou, bylo tedy především v nejlepším zájmu žalobce, aby vyvinul potřebnou aktivitu a doložil vše požadované. Ohledně výzvy k odstranění vad žádosti žalovaný uvedl, že byla řádně doručena fikcí, neboť z poštovní obálky jasně vyplývá, že žalobci bylo zanecháno poučení o uložení zásilky na poště po dobu minimálně 10 dnů. Žalobce měl dle žalovaného přijmout taková opatření, aby se s každou písemností, jež mu je zaslána na adresu pro doručování, seznámil.
8. Dále žalovaný dodal, že ze samotného zákona o pobytu cizinců nevyplývá povinnost správního orgánu I. stupně zkoumat přiměřenost dopadů prvostupňového rozhodnutí do rodinného života žalobce. K tomu poukázal na judikaturu, ve které správní soudy nedovodily povinnost zkoumat dopad rozhodnutí do rodinného života žadatele nad rámec znění zákona o pobytu cizinců ani z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V případě nutnosti posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí by však dle názoru žalovaného napadené rozhodnutí neznamenal nepřiměřený dopad do žalobcova soukromého a rodinného života a nebylo by ani v rozporu s mezinárodními úmluvami, jelikož žalobce může za splnění zákonných podmínek podat novou žádost o pobytové oprávnění.

II. Obsah žaloby

9. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť žalovaný dle jeho názoru dostatečně jasným, srozumitelným a přezkoumatelným způsobem nevypořádal odvolací námitky.

10. Jádrem sporu je podle žalobce otázka, zda byl v rámci žádosti o povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské Unie (manžel české státní občanky) povinen doložit doklad o zdravotním pojištění či nikoliv. Dle příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců musel předložit „*doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání.*“ Protože účelem současného povoleného pobytu žalobce v České republice je právě zaměstnání, vztahovala se na něj daná výjimka za středníkem.
11. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvádí, že „*to, že účastník řízení disponuje zaměstnaneckou kartou, neznamená, že za účastníka řízení je řádně odváděno zdravotní pojištění. Není v gesci správního orgánu si tyto skutečnosti zjišťovat.*“ Žalobce takový požadavek pokládá za absurdní, analogicky by z něj vyplývalo, že pokud má pacient u lékaře předložit doklad o zdravotním pojištění, lékař by ho neměl ošetřit, dokud nedoloží, že za něj zaměstnavatel zdravotní pojištění skutečně platí.
12. Dalším klíčovým sporným bodem mezi účastníky je dle žalobce otázka, zda žalobce převzal do vlastních rukou výzvu k odstranění vad žádosti ze dne 23. 6. 2020. Žalobce se s písemností prokazatelně neseznámil, důvodem neseznámení se bylo stěhování ze Znojma do Prahy. Pokud žalovaný (respektive správní orgán I. stupně) považoval výzvu k odstranění vad žádosti za řádně doručenou, dopustil se nesprávného výkladu § 19 a násl. správního řádu (tj. ustanovení o doručování) a přepjatého formalismu.
13. Žalobce také namítá, že žalovaný nepřihlédl k doložení dokladu o zdravotním pojištění žalobce v rámci odvolacího řízení. Takový postup žalovaného považuje za přepjatý formalismus.
14. Žalobce má napadené rozhodnutí rovněž za nepřiměřené ohledně dopadu do soukromého a rodinného života žalobce, který žije v České republice s manželkou a roční dcerou, přičemž obě jsou státní občanky. Závěry žalovaného jsou nepřezkoumatelné a neobstojí povinností ve smyslu § 147a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány měly řádně zjistit rodinný stav žalobce a následně ho poměřit oproti veřejnému zájmu na případném ukončení jeho pobytu v České republice. Žádné takové zkoumání a následně poměření správní orgány neprovedly. Správní orgány měly zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, nikoliv kvůli nedoložení jediného dokumentu žádost bez dalšího zamítnout.

III. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný předně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, protože některé žalobní námitky vznesl žalobce už v odvolacím řízení a žalovaný je v napadeném rozhodnutí vypořádal.
16. Žalovaný odmítá, že by se dopustil přepjatého formalismu. Nelze takto označit postup, kdy správní orgán zamítne žádost žalobce, který nesplnil zákonné podmínky pro to, aby jeho žádosti bylo vyhověno, respektive kdy je naplněn důvod pro zamítnutí jeho žádosti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018 č. j. 2 Azs 180/2018-51 tvrdí, že pokud by chtěl žalobce brojít proti přepjatému formalismu způsobujícímu porušení jeho ústavně zaručených práv, musel by napadat ústavní konformitu dotčených ustanovení zákona.
17. Žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, podle kterého „*přiměřenost dopadů nemůže být řešena v případech, kdy bylo řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu zastaveno a o žádosti nebylo meritorně*

rozhodováno.“ Povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do života cizince sice pro správní orgány nevyplývá ze zákona o pobytu cizinců, ale z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalovaný proto uvedl, že dopad rozhodnutí do rodinného života žalobce posoudil, přičemž došel k závěru, že dopady napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce nejsou v rozporu s mezinárodními závazky, kterými je Česká republika vázána.

18. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Replika žalobce

19. V replice na vyjádření žalovaného žalobce zdůraznil, že jeho hlavní námitkou proti napadenému rozhodnutí není přepjatý formalismus, nýbrž skutečnost, že neměl vůbec povinnost předložit doklad o zdravotním pojištění, což plyne z dikce § 87a odst. 2 písm. d) věty za středníkem zákona o pobytu cizinců.
20. Žalobce dále uvedl, že jeho současným platným účelem pobytu je povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty, což je skutečnost, která vyplývá již z evidence cizinců týkající se jeho osoby, která je součástí spisového materiálu k věci, přičemž tento účel pobytu trval jak v době podání žádosti, tak v době vydání napadeného rozhodnutí.

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

21. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), účastníci s takovým postupem souhlasili.
22. Soud žalobu přezkoumal podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jak mu ukládá § 75 soudního řádu správního, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
23. Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců *„rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a doprovází občana Evropské unie na území nebo následuje občana Evropské unie, který na území pobývá, je povinen požádat ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce.“*
24. Podle § 87b odst. 3 ve spojení s § 87a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců musí žadatel o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie k žádosti předložit *„doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost“*.
25. Podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *„Ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel (...) nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3“* téhož zákona.
26. Žalobci byla zamítnuta žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie z důvodu nedoložení dokladu o zdravotním pojištění. Soud přitom bere za nesporné, že žalobce v rámci řízení před správním orgánem I. stupně doklad o zdravotním pojištění nedoložil. Náhradní doklad o pojištění předložil až v odvolacím řízení, který přiložil k doplnění blanketního odvolání.

27. Z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR soud zjistil, že žalobce ke dni podání žádosti disponoval platným povolením k pobytu na území České republiky, neboť disponoval zaměstnaneckou kartou s platností do 3. 9. 2020. Jako zaměstnavatel je ve výpisu uvedena společnost Forever Optic s. r. o.
28. Základní spornou otázkou mezi žalobcem a žalovaným je, zda se na žalobce vztahovala výjimka podle § 87a odst. 2 písm. d) za středníkem, tedy zda žalobce byl či nebyl povinen přiložit k žádosti doklad o zdravotním pojištění i v situaci, kdy ke dni podání žádosti disponoval platným povolením k pobytu za účelem zaměstnání. Žalobce míní, že pokud žadatel v době podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu pobývá na území České republiky za účelem zaměstnání, nemusí k žádosti přikládat doklad o zdravotním pojištění. Druhý výklad zastává žalovaný. Spočívá v tom, že se výjimka pro žadatele o povolení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie neuplatní, protože dopadá pouze na případy, kdy je pobyt za účelem zaměstnání předmětem posuzované žádosti (jehož *potvrzení* se žádá).
29. Vyřešení sporné otázky závisí na výkladu pojmu „pobyt za účelem zaměstnání“ v rámci ustanovení § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Tento pojem se v předmětném ustanovení vyskytuje, v modifikované podobě, na dvou místech (pozn.: zvýraznění provedeno soudem):
- „K žádosti o vydání potvrzení o přechodném **pobytu** na území občan Evropské unie předloží*
- a) cestovní doklad,*
 - b) doklad potvrzující účel **pobytu**, jde-li o zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost anebo studium,*
 - c) fotografie,*
 - d) doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem **pobytu** zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a*
 - e) doklad o zajištění ubytování na území.“*
30. Soud se na základě systematického výkladu daného ustanovení přiklání k výkladu žalovaného. Naopak žalobcův výklad, že se souvětí „to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání“ vztahuje i na stávající pobyt, soud považuje za značně extenzivní a rozporný s logikou ustanovení § 87a a § 87b zákona o pobytu cizinců jako celku.
31. Zákonodárce v § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců poprvé užil slovo pobyt hned v úvodu, a to v tom smyslu, že jde o pobyt, o jehož povolení je žádáno. Tomu také odpovídá nadpis § 87a zákona o pobytu cizinců, který zní „Přechodný pobyt občana Evropské unie“. Výjimka v § 87a odst. 2 písm. d) za středníkem zákona o pobytu cizinců se pak zjevně týká pouze žádostí o povolení pobytu za účelem zaměstnání, nikoliv žádostí o pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie. Uvedený výklad odpovídá skutečnosti, že předmětné ustanovení normuje pouze a jedině získání povolení k pobytu a nikterak nereflektuje aktuální pobytový status žadatele. Tento výklad výjimky v § 87a odst. 2 písm. d) je dle názoru soudu jediný možný. Z pohledu soudu se nejedná ani o mezeru v právu, neboť použitím standardních interpretačních metod lze dojít pouze k jedinému přesvědčivému výkladu daného ustanovení.
32. Námitka, že žalobce nebyl povinen předložit doklad o zdravotním pojištění kvůli svému stávajícímu oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání, nemůže obstát ani z toho důvodu,

že žalobce v žádosti svého zaměstnavatele náležitě neoznačil. Neuvedl název zaměstnavatele, pouze adresu, která se neshoduje se sídlem společnosti, u které byl dle zaměstnanecké karty, případně dle náhradního dokladu o zdravotním pojištění zaměstnán.

33. V neprospěch žalobce stran jeho tvrzeného přesvědčení, že se na něj povinnost doložit zdravotní pojištění nevztahovala, hovoří dle mínění soudu i skutečnost, že se žalobce seznámil s výzvou k odstranění vad žádosti, ve které byla povinnost doložení uvedené skutečnosti výslovně zmíněna. Že musí doložit i doklad o zdravotním pojištění, bylo ve výzvě zřetelně uvedeno, a to i s vysvětlením, v jaké formě je možné pojištění doložit a co může být následkem jeho nedoložení.
34. K námitce žalobce, že mu tato výzva nebyla řádně doručena, soud uvádí následující.
35. Podle § 23 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) se adresát písemnosti *„vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.“*
36. Pokud by žalobce chtěl zpochybnit doručení výzvy fikcí, musel by tvrdit takovou verzi reality, která by zpochybnila důkazní sílu údajů uvedených na doručence (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2020, č. j. 5 Azs 429/2019-40). Žalobce se v odvolání i v žalobě brání, že mu výzva nebyla vhozena do schránky, což však samo o sobě nevylučuje doručení písemnosti fikcí. Správní řád počítá s tím, že lze poučení o neúspěšném doručení umístit namísto do schránky na jiné vhodné místo, například na domovní nástěnku. Že vhození písemnosti do schránky zákon pro účinnost doručení fikcí nevyžaduje, potvrzuje i judikatura správních soudů (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41). Ani stěhování ze Znojma do Prahy soud nepovažuje za skutečnost způsobitou zpochybnit účinnost doručení výzvy fikcí. Žalobci zůstala před i po stěhování stejná doručovací adresa, takže samotné stěhování nemohlo mít na proces doručování vliv.
37. Zároveň soud zdůrazňuje, že žalobce se s výzvou před vydáním prvostupňového rozhodnutí prokazatelně seznámil, a to nejpozději v den, kdy se seznámil s podklady rozhodnutí. Následně také na výzvu reagoval doložením některých výzvou požadovaných dokumentů. Případný nedostatek v doručování tak byl zhojen tím, že se žalobce s výzvou seznámil v rámci nahlížení do správního spisu a reagoval na ni, přičemž správní orgán I. stupně (ani žalovaný) mu zmeškání lhůty pro reakci na výzvu nepřičítal k tíži.
38. K námitce, že žalovaný měl zohlednit doklad o zdravotním pojištění připojený spolu s odvoláním, soud připomíná, že řízení o žalobcově žádosti je ovládáno zásadou koncentrace řízení. Podle § 82 odst. 4 správního řádu se 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.
39. Žalobce tvrdil, že doklad nemohl předložit dříve z důvodu jeho ztráty. Soud přitom ve správním spisu nenalezl ničeho, co by nasvědčovalo tomu, že žalobce tuto ztrátu oznámil správnímu orgánu I. stupně nebo že by se pokusil své zdravotní pojištění doložit jiným

způsobem. Takto před správním orgánem I. stupně neprohlásil, že za něj pojistné odvádí a nadále bude odvádět jeho zaměstnavatel, v žádosti neoznačil svého zaměstnavatele, neuvedl ani, že je pojištěn, natož u které zdravotní pojišťovny. Žalobce přitom mohl prokázat své zdravotní pojištění jiným způsobem, než předložením karty zdravotní pojišťovny, například poskytnutím informace o pojištěnci, ze které by bylo možno dovodit, že za něj hradí pojistné zaměstnavatel. Uvedené však neučinil a nesplnil tedy požadavky stanovené v § 87a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. A zjevně nebyly naplněny podmínky pro prolomení koncentrační zásady, které jsou stanoveny § 82 odst. 4 správního řádu.

40. Zároveň však soud připomíná, že v nedávném rozsudku ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 – 44, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatelka (žalovaná) „*se mylí, pokud se domnívá, že § 82 odst. 4 správního řádu nelze výjimečně prolomit, leží-li v dané situaci na jedné misce vah efektivita správního řízení chráněná uvedeným pravidlem správního řádu a na straně druhé nejlepší zájem dítěte, chráněný českým ústavním pořádkem (jehož součástí je též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluva o právech dítěte).*“ Vyšel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41, bod 23. Zde třetí senát konstatoval, že z judikatury ESLP „*vyplývá, že čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být v případech týkajících se dětí vykládán zejména s ohledem na Úmluvu o právech dítěte a že veškerá rozhodnutí týkající se dětí tak musí v první řadě zohledňovat jejich nejlepší zájmy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2010 ve věci č. 41615/07 – Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku).* [...] nejlepší zájem dítěte je způsobilý prolomit zásadu koncentrace správního řízení, pokud však z obsahu správního spisu je zřejmé, že nic nebrání tomu, aby stěžovatelce bylo vydáno nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny po podání žádosti na zastupitelském úřadu v zemi původu. Nebrání-li nic vydání nového povolení, pak trvání na tom, aby stěžovatelka za takového stavu opustila území České republiky a přerušila tak kontakt s jedním z rodičů a školní docházku jen pro to, aby podala novou žádost, postrádá racionální opodstatnění.“
41. Dle soudu tak měl žalovaný výjimečně koncentrační zásadu prolomit, a to ve smyslu shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Azs 218/2021. I v nyní řešeném případě na jedné misce vah ležela efektivita správního řízení chráněná uvedeným pravidlem správního řádu. Tato efektivita však nebyla významným způsobem narušena, neboť žalobce chybějící doklad o zdravotním pojištění předložil spolu s odvoláním, přičemž z napadených rozhodnutí plyne, že pouze pro nepředložení uvedeného dokumentu nebylo žádosti žalobce vyhověno. A na straně druhé v dané věci byly správní orgány seznámeny s tím, že žalobci se na území republiky narodila v červnu 2020 dcera. Nejlepší zájem dítěte, chráněný českým ústavním pořádkem (jehož součástí je též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), přitom bezesporu spočívá také v tom, aby s dítětem mohl být přítomen jeho rodič. A v nízkém věku dítěte tento zájem získává na významu. Miska vah „nejlepšího zájmu dítěte“ tedy v daném případě jednoznačně převážila nad miskou „efektivity správního řízení“, a proto nebylo na místě bez dalšího lpět na koncentrační zásadě. V dané věci nadto nic nebrání vydání požadovaného povolení k přechodnému pobytu (respektive z dosavadních zjištění nevyplývá opak), takže trvání na tom, aby žalobce opustil území České republiky a přerušil tak kontakt se svou dcerou jen pro to, aby podal novou žádost, postrádá racionální opodstatnění. Uvedenou námitku tedy soud shledal důvodnou.

42. Dále se soud zabýval námitkou nepřiměřeného dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.
43. Soud nejprve konstatuje, že v prvostupňovém rozhodnutí zcela absentuje jakýkoliv náznak úvahy o možném dopadu rozhodnutí do žalobcova rodinného života, a to i přesto, že správní orgán I. stupně rozhodl o žádosti meritorně (řízení o žádosti nezastavil, nýbrž žádost zamítl). Velmi obecně se přiměřeností dopadu do rodinného života zabýval pouze žalovaný jakožto odvolací orgán v napadeném rozhodnutí. Žalovaný nejprve vysvětlil, proč se domnívá, že dopad do rodinného života není povinen zkoumat (s odkazem na znění zákona a judikaturu správních soudů). Dále pak konstatoval, že dopad posoudil, přičemž neshledal, že by byl jakkoliv nepřiměřený či že by odporoval mezinárodněprávním závazkům České republiky. Z jakých skutečností, tvrzení či důkazů při této úvaze vycházel, případně jaké hodnoty poměřoval, žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl, kromě informace, že žalobce může za splnění zákonných podmínek zažádat o pobyt znovu.
44. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně doložil, že se mu narodila dcera, a to předložením jejího rodného listu. Současně žalobce správnímu orgánu I. stupně zaslal vyjádření, ve kterém doslova uvedl *„Adresa má manželka nebyla změněna, z důvodu narození dcery, je doba pandemie, nechtěla někam chodit s malou, co kdyby se někde nakazili. Je mi jasné že po prostudování spisu musím dát vše dohromady. Tento krok jsem učinil. Žádám vás abyste mi povolili pobytu. V opačném případě je to velký zásah do mého rodinného života.“* Žádná další tvrzení ohledně možného dopadu rozhodnutí do svého rodinného života žalobce až do podání správní žaloby neuvedl, námitku nepřiměřeného dopadu do rodinného života nevznášel ani v odvolání, ač byl v odvolacím řízení právně zastoupen advokátem.
45. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že: *„Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.“* (pozn.: zvýraznění provedeno soudem) Odstavec 3. téhož paragrafu stanoví, že *„Přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.“*
46. Soud dává za pravdu žalovanému, že zákon v daném případě posuzování dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců výslovně nestanovil. Podotýká však, že na podkladě samotného textu zákona nelze učinit definitivní závěr, že zohlednění dopadu napadeného rozhodnutí, případně rozhodnutí I. stupně, do rodinného života žalobce bylo vyloučeno. Povinnost zkoumat dopad rozhodnutí do rodinného života žadatele o přechodný pobyt totiž vyplývá z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva o ochraně lidských práv“). A podle čl. 10 Ústavy České republiky mají vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, aplikační přednost před zákonem.
47. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv má každý *„právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“* Dle odst. 2 téhož článku *„Státní*

orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

48. Úmluva o právech dítěte stanoví v čl. 3 odst. 1, že: *„Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.“*
49. Ve světle výše uvedených ustanovení mezinárodních smluv, které jsou pro Českou republiku závazné a přímo aplikovatelné, tak soud posuzoval, zda stručná úvaha žalovaného o přiměřenosti dopadu rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života ob stojí vůči požadavkům mezinárodního práva na minimalizaci zásahů do práva na rodinný život a na zohledňování, či spíše upřednostňování zájmu dítěte.
50. Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že v řízení o žádosti (včetně pobytových věcí cizinců) leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 11/2017-36). Řízení o žádosti je ovládáno dispoziční zásadou. Je tedy především v zájmu účastníka, aby správnímu orgánu doložil nejen všechny požadované dokumenty a náležitosti, ale také aby správnímu orgánu sdělil (tvrdil) všechny skutečnosti potřebné k posouzení jeho žádosti. Dle názoru soudu to platí obzvláště v případě, kdy žadatel namítá hrozící nepřiměřený zásah do jeho rodinného života přesto, že zákon po správním orgánu zohlednění tohoto hlediska výslovně nepožaduje, naopak ho dokonce vylučuje (§ 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Stejný názor vyslovil zdejší soud, byť v případě řízení o žádosti o jiný typ pobytového oprávnění, také v rozsudku ze dne 15. 8. 2018, č. j. 10 A 112/2015-51: *„Lze tedy uzavřít, že správní orgány jsou obecně povinny se i při rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k trvalému pobytu zabývat dopady tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele. V těch případech, kdy tak zákon výslovně nestanoví, však nelze považovat za pochybení způsobující nepřezkoumatelnost, resp. nezákonnost správního rozhodnutí, absenci úvah o jeho zásahu do soukromého a rodinného života žadatele v situaci, kdy z vyjádření účastníků, spisového materiálu či jiné úřední činnosti správního orgánu nejsou dány indicie nasvědčující nutnosti provedení těchto úvah. Pokud tedy žalobkyně v průběhu správního řízení před správními orgány neuváděla žádné skutečnosti, které by o takovém případném zásahu mohly svědčit, správním orgánům nelze vyčítat, že se touto otázkou ve vztahu ke konkrétním osobním a rodinným poměrům žalobkyně nezabývaly. V postupu žalované, resp. ministerstva proto nelze spatřovat pochybení s dopady na zákonnost napadeného rozhodnutí.“*
51. V nyní posuzované věci žalobce před vydáním prvostupňového rozhodnutí předložil správnímu orgánu I. stupně rodný list své roční dcery, vyfocenou schránku označenou jménem svým, manželky i dcery a vznesl pouze velmi obecnou námitku, že případné negativní rozhodnutí bude mít velký dopad na jeho rodinný život. Soud je však toho názoru, že takto velmi obecně formulované tvrzení bez konkrétnějšího vysvětlení, jakým způsobem se může případné negativní rozhodnutí promítnout do žalobcova rodinného života, je nedostatečné k tomu, aby vyvolalo bezpodmínečnou povinnost správních orgánů jej podrobněji vypořádat navzdory dikci zákona o pobytu cizinců. Žalobce sice ve správní žalobě, respektive v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě konkretizoval, že žije s manželkou a dcerou ve společné domácnosti, že je (stále) zaměstnán u společnosti Forever Optic s.r.o. (což doložil aktuálními výplatními páskami za měsíce nejbližší předcházející

datu podání žaloby), uvedl také, že má v České republice nejen veškeré rodinné, ale i materiální zázemí a pobývá tu už od roku 2016. Z pohledu soudu se však jedná o vesměs nové skutečnosti, které soud zohlednil, když žalobě přiznal odkladný účinek. Správní orgány však tuto možnost neměly, neboť jim nebylo doloženo, že je žalobce dosud zaměstnán. Žalobce ani netvrdil, že negativní rozhodnutí povede k rozdělení rodiny, protože žalobce před správními orgány neuvedl, kde mají členové jeho rodiny zázemí (zda pouze v České republice či zda i v žalobcově domovské zemi). Pokud tato tvrzení nebyla náležitým způsobem ve správním řízení vznesena, natož doložena, a to ani v odvolacím řízení (příslušná námitka v odvolání překvapivě zcela absentuje), nevidí soud důvod, proč neúplné posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do žalobcova rodinného života klást žalovanému k tíži. S ohledem na skutečnost, že v daném případě zákon o pobytu cizinců výslovně nestanovil povinnost zabývat se dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele (žalobce), a potažmo charakter řízení (o žádosti, ovládané dispoziční zásadou), neměly správní orgány povinnost zjišťovat si z úřední povinnosti další skutečnosti ohledně žalobcova rodinného života nad rámec jím uvedených tvrzení a předložených důkazů.

52. Soud konečně neshledal, že zamítnutí žádosti pro pouhé nepředložení jednoho dokumentu by bylo ze strany žalovaného přepjatým formalismem. Zákon o pobytu cizinců v § 87e odst. 1 pod písm. a) jednoznačně stanoví, že v případě nedoložení všech požadovaných náležitostí musí ministerstvo žádost zamítnout. Nebýt tohoto zvláštního zákonného pravidla, vedlo by nedoložení všech náležitostí (přes výzvu k odstranění vad žádosti) k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Úmysl zákonodárce postihnout i takovou „formalitu“, jako je nedoložení dokladu o zdravotním pojištění, zamítnutím žádosti je tedy zcela jasný. Žalovaný tak obecně dle dikce zákona neměl jinou možnost, než žádosti nevyhovět, protože § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců mu nedává prostor pro správní uvážení a pro nedoložení dokladu o pojištění stanoví přesný důsledek. Nerespektováním tohoto zákonného pravidla by žalovaný, potažmo správní orgán I. stupně, mohl způsobit nezákonnost vlastního rozhodnutí (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018, 2 Azs 180/2018-51). Nemůže tak obstát námitka žalobce, že žalovaný obecně postupoval přehnaně formalisticky; výjimku tvoří lpění na koncentrační zásadě bez zohlednění nejlepšího zájmu dítěte (viz výše).

VI. Závěr

53. Žalobce se svými námitkami tedy uspěl; městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
54. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za úspěšný návrh na přiznání odkladného účinku) a z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč) podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Naopak soud žalobci nepřiznal náhradu za podání ze dne 13. 4. 2021, neboť v něm žalobce pouze stručně zopakoval dříve předestřenou argumentaci. Celkem tedy žalobci náleží (4 000 + 6 200 + 600=) 10 800 Kč.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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.

Praha 18. srpna 2021

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v.r.
předseda senátu