



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **N. T. K. H.**, zastoupena Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem se sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované z 23. 7. 2021, čj. MV-105017-4/SO-2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2022, č. j. 11 A 164/2021 - 30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobkyně požádala dne 2. 2. 2021 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. K žádosti přiložila doklad o zajištění ubytování a svůj cestovní pas. Ministerstvo vnitra (správní orgán I. stupně) ji téhož dne vyzvalo k odstranění vad žádosti, a to konkrétně k předložení dokladu o zajištění prostředků k pobytu na území, dokladu potvrzujícího účel pobytu na území a dokladu o cestovním zdravotním pojištění a jeho zaplacení. K odstranění vad podání poskytlo

žalobkyni lhůtu 40 dnů od doručení výzvy a poučilo ji, že nebudou-li vady odstraněny, řízení zastaví.

[2] Dne 16. 2. 2021 žalobkyně doložila oddací list, platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2019 pro svého manžela, přehled předpisů a plateb správy sociálního zabezpečení pro svého manžela a vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění od 1. 1. 2019 do 9. 2. 2021 pro svého manžela.

[3] Ministerstvo usnesením ze dne 20. 4. 2021 řízení o žádosti žalobkyně zastavilo. Důvodem bylo, že žalobkyně neodstranila přes výzvu vady žádosti, neboť nedoložila doklad o cestovním zdravotním pojištění.

[4] Proti usnesení podala žalobkyně dne 25. 4. 2021 neodůvodněné (blanketní) odvolání a o den později doručila správnímu orgánu I. stupně pojistnou smlouvu na komplexní zdravotní pojištění cizinců od 4. 2. 2021 do 3. 2. 2026. Odvolání žalobkyně doplnila k výzvě ministerstva, přičemž odvolací námitky jsou shodné s její žalobní argumentací (o těch dále).

[5] Odvolání žalovaná zamítla a potvrdila rozhodnutí ministerstva.

[6] V žalobě žalobkyně uvedla, že rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, neboť se nevypořádala se všemi odvolacími námitkami. Dále konstatovala, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti. Doklad o pojištění nedoložila z důvodu administrativního pochybení. Byla totiž přesvědčena, že doklad ministerstvu předložila, přičemž toto pochybení nepředstavuje podstatnou vadu, pro kterou je možné řízení zastavit. Navíc kýžený doklad žalobkyně poskytla v odvolacím řízení a žalovaný k tomu měl přihlédnout.

[7] Pro výše uvedené shledává postup správních orgánů nepřiměřeným vzhledem k povaze žádosti a označuje jej za přepjatý formalismus. Mezi pochybením žalobkyně a jeho následkem je výrazný nepoměr, který představuje nepřiměřený zásah do jejích práv.

[8] Městský soud shledal rozhodnutí žalované přezkoumatelným.

[9] Doklad o cestovním zdravotním pojištění je jednou z povinných náležitostí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, jeho absenci je proto nutné považovat za podstatnou vadu žádosti; bez něj nemohlo být pokračováno v řízení. V řízení o žádosti o pobytový titul se uplatní koncentrační zásada, která je vyvážená poučovací povinností ze strany správních orgánů. Dokládání pojištění nebylo v projednávané věci novou skutečností ani důkazem, který žalobkyně nemohla uplatnit dříve, žalovaný k němu tedy nemohl přihlížet. Nelze ani přehlédnout, že žalobkyně je nekonzistentní ve vysvětlení příčiny nepředložení pojištění. V odvolání tvrdila, že se tak stalo v důsledku nespecifikovaných okolností nezávislých na její vůli. V žalobě však tvrdila, že měla za to, že doklad doložila. Tato dvě tvrzení soud neshledává vzájemně slučitelná.

[10] Závěrem poukázal na to, že zastavení řízení, zavinila-li ho žalobkyně svou pasivitou, bez dalšího není nepřiměřené. Ve správním řízení nenamítala nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do svého soukromého života, ani netvrdila žádné konkrétní skutečnosti, které by nepřiměřenost dopadů naznačovaly. Případné nepřiměřenosti

pokračování

nenasvědčují ani skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Nemusí-li správní orgány vypořádávat námitky, které nemohou v žádném případě aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nemusí tím spíše vypořádávat námitky nepřiměřenosti zcela abscentující.

[11] Soud proto žalobu zamítl.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalované

[12] Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Rozsudku vytyká nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost, neboť její žalobní argumentaci odmítl a fakticky se ztotožnil s nepřezkoumatelnými závěry žalované.

[14] Dále poukazuje na to, že souladným se zákonem by bylo zastavení řízení, pouze pokud by na výzvu ministerstva nereagovala vůbec. K výzvě však doložila doklady, ze kterých je patrný účel i předmět žádosti. Nejednalo se tedy o podstatnou vadu, pro kterou lze řízení o žádosti zastavit.

[15] Zastavení řízení pro nedoložení jediného dokladu, kterým navíc stěžovatelka disponuje, bylo přepjatým formalismem (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04). V souzené věci vzniká významný nepoměr spočívající v ukončení jejího pobytového oprávnění na území, a to navíc za účelem sloučení rodiny, a povahou dokladu, který v odvolacím řízení doložila. Správní orgány se navíc svým postupem fakticky vyhnuly povinnosti zkoumat její soukromý a rodinný život.

[16] Závěrem poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018 - 40, dle kterého „pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí“. Žalovaná proto měla k předloženému dokladu (pojištění) přihlédnout. Obdobně se přihlíží i k osvědčení bezúhonnosti, dojde-li k němu až v průběhu odvolacího řízení.

[17] Součástí kasační stížnosti byla žádost o přiznání odkladného účinku pro hrozící újmu.

[18] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že kasační stížnost není důvodná, a odkázala na své vyjádření k žalobě a rozsudek městského soudu. S přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nesouhlasila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je včasná, přípustná a projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Soud úvodem předesílá, že obdobnou věcí se již zabýval v rozsudku ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018 - 57. Stěžovatelka neuvedla v kasační stížnosti argumentaci, kterou by závěry uvedeného rozsudku, na který poukázal i městský soud, vyvrátila či zpochybnila, soud proto z právní argumentace rozsudku č. j. 8 Azs 249/2018 - 57 vyšel i v nyní projednávané věci.

[22] Ze stěžovatelkou vznesených námitek se Nejvyšší správní soud prvně zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností a nesrozumitelností napadeného rozsudku.

[23] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[24] Takovou vadou však napadený rozsudek netrpí. Důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění jednoznačně seznatelné. Soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž svůj rozsudek opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44). Naopak stěžovatelka toliko v obecně rovině namítala nepřezkoumatelnost, nesrozumitelnost a nejasnost odůvodnění rozsudku, ač s jeho závěry v kasační stížnosti věcně polemizuje.

[25] 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, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36). Jak správně uvedl městský soud, následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti je zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, což potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, nebo č. j. 8 Azs 249/2018 - 57). K tomuto procesnímu kroku správní orgány přistupují až po řádném poučení o možnosti, že řízení bude zastaveno; což se stalo i v nyní projednávané věci.

[26] Doklad o zdravotním pojištění slouží pro ověření, zda se daná osoba nestane zátěží pro sociální systém hostitelského státu, konkrétně veřejného zdravotnictví. Nepochybně

pokračování

se tedy jedná o jednu z legitimních podmínek, o nichž hovoří i preambule směrnice 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, a má tak své opodstatnění i v podobě zákonné podmínky nutné k udělení pobytového titulu.

[27] Jak správně uvedl městský soud, nepředložení dokladu o zdravotním pojištění v daném případě bránilo pokračování v řízení, a proto byly splněny zákonem stanovené podmínky pro zastavení řízení (srov. i rozsudek č. j. 8 Azs 249/2018 - 57). Podmínky byly stanoveny zákonem a správní orgán I. stupně stěžovatelku k doložení pojištění přímo vyzval, k čemuž jí i poskytl více než měsíční lhůtu. Stěžovatelka pak před soudy netvrdila, že by snad o nutnosti doložit pojištění nevěděla, nebo že by jí tato podmínka byla nějak nejasná. O prodloužení lhůty nepožádala a ani dostatečně konkrétně neobjasnila, proč pojištění nezaslala včas (k tomu blíže nejasnosti uváděné městským soudem).

[28] Koncentraci řízení neprolamuje ani stěžovatelkou zmiňované pravidlo o posuzování skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Pro nyní posuzovanou věc znamená toliko to, že v době, kdy o odvolání rozhodovala žalovaná, byla povinna ověřit, že se v řízení neprokázalo, že by stěžovatelka včas doložila všechny náležitosti své žádosti, tedy že o zastavení bylo rozhodnuto po právu i dle právního a skutkového stavu k okamžiku rozhodování o odvolání. Pokud by se totiž prokázalo, že stěžovatelka doklad o pojištění v řízení před správním orgánem I. stupně zaslala, ale např. vinou zprostředkovatele poštovních služeb nebyl doručen, či jiná pro věc významná skutečnost, musel by tuto skutečnost vzít odvolací orgán v potaz. Rozhodným okamžikem pro splnění podmínek pro zastavení řízení je totiž uplynutí lhůty k odstranění vad podání (doplnění žádosti), nikoliv rozhodnutí žalované, jako tomu může být u posuzování bezúhonnosti v jiných typech řízení. Žalovaná tedy správně dle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nepřihlédla k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, neboť je stěžovatelka mohla uplatnit dříve.

[29] Do situace tvrzeného přepjatého formalismu a významného nepoměru (příčiny k následku) se stěžovatelka dostala svým vlastním jednáním – nedoložením všech zákonných náležitostí žádosti v dostatečně dlouhé lhůtě stanovené nad rámec zákona a po řádném poučení ze strany správního orgánu I. stupně. Lze tedy hovořit toliko o prostém nesplnění zákonných povinností, nikoliv o přepjatém formalismu. Správní orgán pak nemůže spojovat s nesplněním zákonných požadavků jiný důsledek, než jaký zákon stanoví.

[30] K otázce soukromého a rodinného života sice stěžovatelka uvádí, že se správní orgány jejímu posuzování vyhnuly, avšak sama ani v řízení o žalobě, ani nyní v řízení o kasační stížnosti, nic bližšího k této otázce neuvedla.

[31] Pro výše uvedené rozsudek městského soudu zcela ob stojí.

[32] O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti kasační soud nerozhodoval, jelikož rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti. Otázka odkladného účinku se tak skončením řízení o kasační stížnosti stala bezpředmětnou.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[33] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatelky nejsou důvodné. Napadený rozsudek splňuje kritéria zákonnosti a přezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. června 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu