ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **T. H. D.**, zastoupená Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské nám. 808/66, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2018, čj. MV 122296-4/SO-2018, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2021, čj. 8 A 194/2018-60,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2021, čj. 8 A 194/2018-60, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud zabývá tím, zda měla žalovaná přihlížet k doplnění odvolání, které žalobkyně měla podat až po uplynutí poskytnuté lhůty.

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[2] Žalobkyně požádala v roce 2013 o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny. Ministerstvo vnitra (správní orgán. I. stupně) vedlo řízení po dobu pěti let a postupně žalobkyni vyzývalo k doložení dalších dokumentů. Žalobkyně k žádosti v roce 2013 přiložila pojistnou smlouvu na cestovní zdravotní pojištění s platností do června 2018. Ministerstvo v květnu 2018 (mimo jiné) uvedlo, že „vzhledem k brzkému ukončení předloženého dokladu“ žalobkyni vyzývá k doložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění a dokladu o zaplacení pojistného. Ve výzvě rovněž poznamenalo, že tyto doklady není třeba předkládat, pokud je žadatel účastníkem veřejného zdravotního pojištění; pak postačí doložit tuto skutečnost. Žalobkyně v reakci na tuto výzvu připojila (k tomuto požadavku) náhradní průkaz pojištěnce vydaný 30. 5. 2018, avšak s platností od dubna 2014 do konce června 2014. Ministerstvo ji poté vyrozumělo o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[3] Ministerstvo rozhodnutím ze dne 27. 8. 2018, čj. OAM-26392-68/DP-2013, žádost žalobkyně zamítlo dle § 44a odst. 3 a 4 ve spojení s § 46 odst. 3 a § 56 odst. 1 písm. a) zákona

č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Zamítnutí zdůvodnilo tím, že žalobkyně nepředložila doklady umožňující ověření údajů uvedených v žádosti (doklad o cestovním zdravotním pojištění). Předložila jen neplatný náhradní průkaz pojištěnce. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím její odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila.

[4] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, kterou Městský soud v Praze shora uvedeným rozsudkem zamítl.

[5] Městský soud uvedl, že žalobkyně v reakci na výzvu předložila neplatný doklad. Požadovaný (platný) doklad pak v řízení před správními orgány nedoplnila. V řízení před soudem předložila své vyjádření adresované žalované prostřednictvím ministerstva, k němuž byl takový doklad přiložen, avšak tato skutečnost nevedla soud ke změně právního posouzení věci. Žalobkyně totiž předložila průkaz pojištěnce, který je dokladem prokazujícím nárok pojištěnce na hrazené služby v rámci ČR (§ 40 odst. 8 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění). I pokud by však tento doklad předložila včas, nesplnila by výzvu ministerstva. To ji totiž vyzvalo i k předložení dokladu o zaplacení pojistného, což samotný průkaz pojištěnce není. V předloženém dokladu vystaveném VZP pak bylo uvedeno, že nejsou evidovány žádné přehledy příjmů a výdajů a rovněž nejsou evidovány žádné platby pojistného; žalobkyně proto neprokázala, že by pojistné bylo uhrazeno.

[6] Z formálního hlediska pak dle § 82 odst. 4 správního řádu platí koncentrace řízení. K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů se v odvolacím řízení přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Žalobkyně pak neuvedla žádné konkrétní okolnosti, které jí zabránily v doložení nezbytných dokladů v poskytnuté lhůtě. Za splněnou nelze pokládat ani podmínku včasného uplatnění nových důkazů spolu s odvoláním. I pokud by soud připustil, že doplněné odvolání nebylo založeno do spisu a nestalo se podkladem pro rozhodnutí žalované chybou na straně správních orgánů, nelze přehlédnout, že žalobkyně se se spisovými podklady seznámila dne 13. 9. 2018 a byla jí poskytnuta lhůta 10 dnů k doplnění odvolání. V této lhůtě podání neučinila, podle podacího lístku bylo doplněné odvolání a přiložené doklady zaslány správnímu orgánu až dne 30. 10. 2018, tedy za každých okolností opožděně.

[7] Soud se neztotožnil ani s argumentací žalobkyně, že správní orgány nedostatečně zohlednily dopady rozhodnutí do jejího rodinného a soukromého života, tedy přiměřenost dle § 174a zákona o pobytu cizinců. V řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny totiž správní orgány přiměřenost posuzovat nemusí. Navíc se touto otázkou správní orgány zabývaly. Zohlednily, že na území ČR pobývá manžel žalobkyně. Žalobkyně zde pobývá od roku 2008, což není tak dlouhá doba, aby byly zrušeny její vazby v domovské zemi. Správní orgány proto dospěly k závěru, že rozhodnutí nebude nepřiměřeným zásahem do soukromého života žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatelka namítá, že splnila všechny požadavky správního orgánu. VZP nevydává průkaz pojištěnce ihned (na počkání), ale než vydá průkaz pojištěnce, vydává tzv. náhradní průkaz. Ani stěžovatelka, ani její tehdejší zmocněnec nepředpokládali, že by mohlo dojít k chybě na straně VZP, která vydala náhradní průkaz s nesmyslnou dobou platnosti (od 1. 4. 2014 do 30. 6. 2014). Tato chyba je zcela zřejmá, jelikož náhradní průkaz pojištěnce byl vydán dne 30. 5. 2018. Každopádně disponovala platným průkazem pojištěnce od VZP platným do 31. 7. 2019, přičemž jí VZP vystavila náhradní průkaz pojištěnce dne 10. 7. 2018, a to s platností od 10. 7. 2018 do 9. 10. 2018. Z informace o pojištěnci – výpisu za období od 1. 4. 2014 do 24. 10. 2018 ze dne 24. 10. 2018 vyplývá, že její pojištění u VZP trvalo nepřetržitě od 1. 4. 2014 do 31. 7. 2019.

[10] Žalovaná rozhodovala pouze na základě blanketního odvolání, přestože stěžovatelka odvolání doplnila o řádné odůvodnění. Stěžovatelka tak učinila doplněním žádosti č. 18, v němž odvolání odůvodnila a doplnila požadované podklady. Tyto námitky stěžovatelka uplatnila již v žalobě, přesto však městský soud rozhodnutí žalované nezrušil.

[11] Dále stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů jsou založeny na nesprávném právním posouzení a jsou nepřezkoumatelné. Městský soud argumentuje, že stěžovatelka spolu s doplněním odvolání nedoložila doklad o zaplacení pojistného a odkazuje na § 180j odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V této úvaze však soud pomíjí, že stěžovatelka byla v danou dobu jakožto zaměstnanec účastna veřejného zdravotního pojištění u VZP, a proto se na ní § 180j odst. 1 zákona o pobytu cizinců (a povinnost cestovního zdravotního pojištění) nevztahoval.

[12] Každopádně pak byla rozhodnutí správních orgánů nepřiměřená. Je na první pohled zřejmé, že předložený průkaz o zdravotním pojištění byl důsledkem zjevné písařské chyby na straně zdravotní pojišťovny. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti je proto naprosto nepřiměřené z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. Na jedné straně stojí zcela marginální písařská chyba zdravotní pojišťovny, kterou sama stěžovatelka nezavinila a na straně druhé soukromý a rodinný život stěžovatelky. Stěžovatelka je zde již od roku 2008 a za tu dobu si zde vytvořila významné vazby rodinného a soukromého charakteru. Konkrétně zde žije ve společné domácnosti se svým manželem panem T. Q. K.

[13] Napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů jsou rovněž v rozporu se Směrnicí Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice“). Napadeným rozsudkem bylo potvrzeno rozhodnutí správních orgánů o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení s manželem, aniž by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky. I kdyby však zákonné podmínky pro zamítnutí žádosti formálně naplněny byly, měly správní orgány za použití eurokonformního výkladu zákona upřednostnit zájem na sloučení rodiny a žádosti vyhovět, nikoli ji zamítnout z ryze formalistického důvodu. V tomto ohledu stěžovatelka odkazuje na odst. 14 odůvodnění Směrnice a argumentuje, že sloučení rodiny může být zamítnuto zejména z toho důvodu, že osoba usilující o sloučení představuje hrozbu pro veřejný pořádek

nebo veřejnou bezpečnost. V případě stěžovatelky však rozhodně nelze dospět k závěru o narušení veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti.

[14] Žalovaná ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka předložila náhradní průkaz pojištěnce u VZP. Ministerstvo při ověřování platnosti tohoto průkazu zjistilo, že je neplatný. Následně stěžovatelce umožnilo nahlédnout do spisu, v němž byl i výpis potvrzující neplatnost předloženého průkazu. Přesto však stěžovatelka jiný doklad o zdravotním pojištění do vydání rozhodnutí ministerstva nepředložila. Žádost proto ministerstvo zamítlo. Pokud stěžovatelka tvrdí, že měla platný průkaz VZP, pak žalovaná podotýká, že jej v řízení nepředložila. Jednalo se přitom o řízení zahajované na návrh, a důkazní břemeno proto leželo na stěžovatelce.

[15] Žalovaná nesouhlasí s tím, že stěžovatelka měla doplnit podané odvolání. Osobní spis stěžovatelky vedený správním orgánem I. stupně ani soupis tohoto spisu tvrzení stěžovatelky nepotvrzují, stejně jako žádný dokument nesvědčí o tom, že by doplnila své odvolání prostřednictvím tehdejšího zmocněnce. Každopádně pak podala toto doplnění opožděně.

[16] Správní orgány rovněž dostatečně zvážily dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Stěžovatelka kromě manželství netvrdila žádné konkrétní skutečnosti relevantní z hlediska posouzení přiměřenosti rozhodnutí a sama tím znemožnila zevrubnější úvahu ministerstva i žalované. Žalovaná sice souhlasí s tím, že správní řízení bylo vedeno neúměrně dlouho, avšak lhůta pro vydání rozhodnutí je pořádkovou a její porušení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatelka mohla využít opatření proti nečinnosti, což neučinila. Žalovaná nesouhlasí ani s tím, že by správní rozhodnutí byly v rozporu se Směrnicí. Zájem na sloučení rodiny zde musí ustoupit veřejnému zájmu na dodržování pravidel pobytu cizinců na území ČR.

[17] Stěžovatelka na vyjádření žalované reagovala replikou. V ní uvedla, že žalovaná pomíjí, že stěžovatelka byla pojištěna ze zákona z toho důvodu, že byla v pracovním poměru. Účastnila se tedy veřejného zdravotního pojištění a byla pojištěna u VZP. O těchto skutečnostech musely správní orgány vědět i bez předložení dokladu o pojištění. Všechny doklady pak stěžovatelka doložila spolu s doplněním odvolání. Pokud se nenachází ve správním spisu, nestalo se tak z důvodu na straně stěžovatelky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Stěžovatelka úvodem své kasační stížnosti městskému soudu vytýká, že se nedostatečně vypořádal s jejími žalobními námitkami. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, zda tímto obecným tvrzením stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku; takto obecné tvrzení každopádně nepředstavuje projednatelnou kasační námitku (viz například rozsudek NSS z 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, odst. 25). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že napadený rozsudek (sám o sobě) nepřezkoumatelným neshledává.

pokračování

[21] Stěžovatelka dála namítá, že správní orgány nepřihlédly k jejímu doplnění odvolání. Pokud by tato námitka byla důvodná, mohla by založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Pokud správní soud přezkoumá nepřezkoumatelné rozhodnutí, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti také svůj rozsudek (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91 či ze dne 10. 3. 2023, čj. 4 As 34/2021-61). Nejvyšší správní soud se proto předně zabýval touto námitkou, jelikož bez vyjasnění, zda je napadené rozhodnutí přezkoumatelné, se nelze zabývat dalšími námitkami stěžovatelky.

[22] Stěžovatelkou tvrzené doplnění odvolání se nenachází ve správním spise. Stěžovatelka však v řízení před městským soudem tvrdila – a následně i navrhla důkazy k prokázání tohoto tvrzení – že jej žalované zaslala. Žalovaná s tím nesouhlasila a z jejího vyjádření ke kasační stížnosti lze dovodit, že tuto skutečnost stále rozporuje. V soudním řízení byla proto tato skutečnost sporná. Městský soud k této skutečnosti vedl určité dokazování (předloženými podklady). Avšak neučinil žádný jasný skutkový závěr. Uvedl, že se nepodařilo přesvědčivým způsobem objasnit, zda bylo doplnění žalované doručeno a proč není součástí správního spisu. Své rozhodnutí však postavil na vícero důvodech, proč žalovaná (i za předpokladu, že by toto doplnění stěžovatelka žalované skutečně zaslala) (i) nepochybila, když k doplnění odvolání nepřihlédla, a (ii) proč i pokud by se o pochybení jednalo, nemělo by na výsledek řízení vliv. Takový postup je jistě možný; pokud sporná skutečnost nemá na výsledek vliv, není třeba ji prokazovat. Uvedené však platí pouze za předpokladu, že daná skutečnost (zda stěžovatelka doplnila své odvolání) opravdu nemůže mít na výsledek vliv. Nejvyšší správní soud se proto zabýval důvody, které městský soud pro svůj závěr uvedl.

[23] Městský soud uvedl, že stěžovatelka zaslala doplnění odvolání až po uplynutí lhůty k doplnění odvolání. V tomto je nutno s městským soudem souhlasit. Stěžovatelka podala blanketní odvolání. Následně ji ministerstvo vyzvalo k doplnění odvolání do 10 dnů od nahlédnutí do spisu. Zmocněnec stěžovatelky nahlédl do spisu 13. 9. 2018. Při této příležitosti rovněž uvedl, že se k věci vyjádří do 60 dnů. Na toto oznámení ministerstvo vnitra odpovědělo přípisem, který stěžovatelka obdržela 16. 10. 2018, že jí lhůta k doplnění odvolání uplynula dne 24. 9. 2018 (tedy po 10 dnech od nahlížení do spisu). Žádosti o prodloužení této lhůty na 60 dnů ministerstvo nevyhovělo. Dle stěžovatelkou předloženého podacího lístku pak stěžovatelka doplnění odvolání podala až 30. 10. 2018. Pokud ho tedy podala, stalo se tak až po uplynutí desetidenní lhůty k doplnění odvolání. Stěžovatelka sice žádala o prodloužení lhůty, nemohla se však spoléhat na to, že jí bude lhůta prodloužena. Potud tedy nelze úvahám městského soudu cokoliv vytknout.

[24] Městský soud se však již nezabýval tím, jaké má tato skutečnost důsledky. Uvedl pouze, že stěžovatelka doplnění podala opožděně. Odůvodnění napadeného rozsudku tedy zjevně směřuje k závěru, že k pozdě podaným vyjádřením (doplněním) se v odvolacím řízení nepřihlíží. Touto logikou pak městský soud mohl dovodit, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka podala doplnění odvolání opožděně, nepochybil žalovaný, když k němu nepřihlížel. Městský soud však tento závěr nepodpořil žádnou další argumentací (odkazem na právní úpravu či judikaturu). Dle Nejvyššího správního soudu pak tento závěr nemá v právní úpravě ani soudní praxi oporu.

[25] Právo vyjádřit se k věci je základním právem účastníka dle § 36 odst. 2 správního řádu. Toto právo není obecně omezeno na žádnou fázi správního řízení, a platí proto po celou dobu řízení. Omezení (v podobě koncentrace řízení) správní řád stanoví jen pro

skutková tvrzení a důkazní návrhy(koncentrací se Nejvyšší správní soud zabývá blíže níže v odst. [28]).

[26] Právo účastníka vyjádřit se k věci platí i v řízení odvolacím, neboť jej správní řád nijak v této části správního řízení neomezuje (viz § 93 odst. 1 správního řádu). Určité omezení stanoví § 86 odst. 3 věta třetího správního řádu pro vyjádření ostatních účastníků [*Ustanovení § 82 odst. 4 věty první platí pro vyjádření účastníků k podanému odvolání obdobně. Vyjádření účastníků k podanému odvolání jsou součástí spisu. **K vyjádřením podaným po lhůtě se nemusí přihlížet*** (zvýraznění doplněno)]. I toto omezení však komentářová literatura nevykládá doslovně. Jeden komentář jej spojuje jen se skutkovou koncentrací řízení (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 86). Druhý komentář pak jeho použití zpochybňuje úplně (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 86). Každopádně ať již přijmeme jakýkoliv výklad § 86 odst. 3 věty třetí správního řádu, je nepochybné, že se dané ustanovení použije pouze na vyjádření ostatních účastníků (nikoliv na podání samotného odvolatele). Ustanovení se totiž zabývá vyjádřeními ostatních účastníků k podanému odvolání (nikoliv odvoláním či podáními odvolatele). V této věci se tedy toto omezení nepoužije. Platí tak obecné pravidlo, že se účastník (odvolatel) může vyjadřovat kdykoliv v průběhu řízení.

[27] Odvolatel se tedy může vyjadřovat i v průběhu odvolacího řízení a správní orgán k těmto vyjádřením musí přihlížet. Musí se mimo jiné vypořádat s tam uvedenými námitkami. Toto platí, i pokud odvolatel vyjádření podá až po lhůtě, kterou mu správní orgán k vyjádření stanovil. Tedy ze samotné skutečnosti, že stěžovatelka doplnění odvolání podala až po lhůtě stanovené k podání doplnění odvolání, neplyne, že by k němu správní orgán mohl bez dalšího nepřihlížet.

[28] Dále městský soud v souvislosti s předloženým doplněním odvolání odkázal na koncentraci řízení, kterou stanoví § 82 odst. 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že v řízení tím, že ministerstvo vydalo prvostupňové rozhodnutí, koncentrace řízení nastala. Tato koncentrace však platí pouze na skutková tvrzení a důkazní návrhy (*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů*). Důsledkem koncentrace řízení tedy není to, že odvolací orgán neměl k podání účastníka a jeho obsahu vůbec přihlížet, ale to, že je omezena možnost účastníka tvrdit nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy. Bez omezení však může účastník uvádět právní argumentaci, jakož i rozporovat skutková zjištění správního orgánu z provedených důkazů, reagovat na vyjádření dalších účastníků a tak podobně. Navíc, pokud odvolací správní orgán k některým novým skutečnostem či důkazním návrhům nepřihlíží, měl by to ve svém rozhodnutí uvést a odpovídajícím způsobem to odůvodnit. Správní řád totiž z koncentrace řízení stanoví i výjimky. Odvolací orgán by měl proto uvést, že k některým skutečnostem nepřihlížel kvůli koncentraci řízení, aby mohly případně správní soudy postup správního orgánu přezkoumat. Pokud správní orgán zcela určité skutečnosti či návrhy plynoucí z podání účastníka (odvolatele) ignoruje bez toho, aby svůj postup vysvětlil, není zřejmé, na jakém základě tak činí (zda je například jen na základě administrativního pochybení nepřehlédl). Ani na základě koncentrace proto nelze dospět k závěru, že žalovaný mohl doplnění odvolání ignorovat.

[29] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pokud stěžovatelka skutečně doplnění odvolání (vyjádření) podala (tato skutečnost nebyla v řízení ani prokázána, ani vyvrácena),

pak nelze akceptovat argumentaci městského soudu, podle něhož žalovaná nepochybila, pokud k němu nepřihlížela. Z hlediska kasačního přezkumu napadeného rozsudku je nicméně třeba zabývat se i tím, zda popsané pochybení, které městský soud nesprávně aproboval, mohlo mít nějaký dopad na zákonnost rozhodnutí. Pokud by totiž z tvrzení stěžovatelky, předložených podkladů a její argumentace bylo zřejmé, že obsah jejího vyjádření nemohl věcné závěry jakkoliv ovlivnit a nebyl pro ně relevantní, bylo by formalistické, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek z tohoto důvodu rušil.

[30] Pokud správní orgán nepřihlédne k vyjádření účastníka, může to vést k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky účastníků; rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka správní orgán považoval za nedůvodnou a proč jejich námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria; nebo rozhodnutí, z něhož není zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (např. rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). Lze si tak představit i situaci, kdy správní orgán podání účastníka opomene, ale tato skutečnost nepovede k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Tak tomu bude tehdy, pokud správní orgán na všechny námitky reaguje bez toho, aby přímo přihlížel k určitému podání (například situace, kdy účastník pouze opakuje námitku, kterou uplatnil již v jiném podání, jeho vyjádření argumentačně míří zcela mimo podstatu věci a tak podobně). Je tedy třeba posoudit, zda tvrzení stěžovatelky týkající se doplnění odvolání obsahuje nějakou námitku, na níž by žalovaná nereagovala.

[31] Z doplnění odvolaní předloženého stěžovatelkou v řízení před městským soudem (jež městský soud k důkazu provedl) má Nejvyšší správní soud za to, že tomu tak bylo. Za klíčovou považuje především námitku (argumentaci), že stěžovatelka byla účastna veřejného zdravotního pojištění jakožto zaměstnankyně českého zaměstnavatele. Tuto námitku stěžovatelka uplatnila na druhé straně zmíněné vyjádření – doplnění odvolání (text je kurzívou a tučným písmem). Opakuje ji pak i po celou dobu soudního řízení (včetně kasační stížnosti).

[32] Tato námitka (právní argumentace) pro danou věc může být relevantní, jelikož § 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanoví, že doklad o cestovním zdravotním pojištění není třeba předkládat, *jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4*. Odkazovaný § 180j odst. 4 pak stanoví *Doklad o cestovním zdravotním pojištění podle odstavce 1 se od cizince nevyžaduje, je-li zdravotně pojištěn podle zvláštního právního předpisu*. Onen zvláštní předpis je zákon č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění. Ten pak v § 2 odst. 1 písm. b) bod 1) (ve znění účinném do 1. 8. 2021) stanovil, že pojištěncem jsou osoby, které sice nemají trvalý pobyt na území České republiky, která však *jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky*. Na to navazuje § 3 odst. 1 písm. d) bod 1, který (ve znění účinném do 1. 8. 2021) stanovil, že zdravotní pojištění vzniká osobě bez trvalého pobytu na území ČR dnem, kdy se stala zaměstnancem. Výše uvedené tedy lze shrnout tak, že pokud stěžovatelka byla zaměstnankyní zaměstnavatele se sídlem v ČR, pak měla být účastna na veřejném zdravotním pojištění. Na tyto osoby se pak povinnost uzavřít cestovní zdravotní pojištění nevztahuje. Nakonec této úpravě odpovídá i výzva ministerstva adresovaná stěžovatelce, v níž je uvedeno, že doklad o cestovním zdravotním pojištění nemusí stěžovatelka předkládat, pokud je účastna na veřejném zdravotním pojištění.

Z uvedeného přehledu plyne, že pokud by stěžovatelka namítala, že byla zaměstnankyní zaměstnavatele se sídlem v ČR, jednalo by se o relevantní námitku a jako taková by měla být správním orgánem řádně vypořádána.

[33] Nejvyšší správní soud v souladu se shora uvedeným dodává, že uplatnění této námitky by nemusela bránit ani koncentrace řízení. Účast na veřejném zdravotním pojištění totiž vzniká přímo ze zákona tím, že nastane předpokládaná právní skutečnost (v tomto případě nástup do zaměstnání u tuzemského zaměstnavatele). Soud souhlasí se stěžovatelkou, že závěr, že tato skutečnost nastala, naznačují již dokumenty, které byly shromážděny v řízení před ministerstvem (tedy během prvostupňového řízení). Ve správním spisu se nacházela mimo jiné (i) pracovní smlouva stěžovatelky uzavřená dne 2. 1. 2017 na dobu neurčitou, z níž plyne, že stěžovatelka je zaměstnankyní společnosti HORARIO TRADE s.r.o. (společnosti se sídlem v ČR); (ii) potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti, sražených zálohách na dani a daňovém zvýhodnění vystavené společností HORARIO TRADE s.r.o. za rok 2017; (iii) mzdový list zaměstnance za rok 2018, jenž mj. uvádí, že je stěžovatelka pojištěna u VZP a rozepisuje platby za zdravotní pojištění za část roku 2018; a (iv) potvrzení od VZP o neexistenci splatného nedoplatku pojistného či penále na veřejném zdravotním pojištění. Vzhledem k tomu, že se tyto dokumenty nacházely ve správním spise již během řízení před ministerstvem, tak se přinejmenším nejeví, že by uplatnění argumentu, že je stěžovatelka účastna na veřejném zdravotním pojištění, bránila koncentrace řízení. Jedná se totiž svou povahou spíše o právní posouzení podkladů, které se ve spise již nacházely, než o nové skutkové tvrzení. Posouzení této otázky by však primárně bylo na správním orgánu. Nejvyšší správní soud v této fázi řízení (přezkumu) nevylučuje, že správní orgán by mohl dospět k závěru, že uplatnění dané odvolací námitky koncentrace řízení bránila. Takový závěr se však přinejmenším v návaznosti na popsané okolnosti dané věci nejeví tak zjevný, že by vůbec nebylo třeba, aby se k této námitce žalovaná jakkoliv vyjadřovala.

[34] Nepřípadný je pak argument městského soudu, jež je také součástí odůvodnění napadeného rozsudku, a podle něhož stěžovatelka byla vyzvána i k předložení dokladu o zaplacení pojistného, který nedoložila, takže její doplnění odvolání by stejně nemělo na výsledek řízení vliv. Městský soud totiž v této úvaze zaměňuje dva druhy pojištění. Prvním druhem je veřejné zdravotní pojištění. To nevzniká na základě smlouvy, ale na základě zákona (jedná se o „veřejné“ zdravotní pojištění), a za zaměstnance pojistné odvádí zaměstnavatel (§ 5 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění). Pokud je někdo účasten na veřejném zdravotním pojištění, pak má příslušná práva (mimo jiné na poskytnutí hrazených zdravotních služeb) dle § 11 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Tato práva nejsou přímo podmíněna tím, že pojištěnec uhradí pojistné. Pokud například osoba samostatně výdělečně činná neuhradí pojistné, neznamená to, že by přestala být pojištěncem (a musela tedy zdravotní služby hradit sama). Zdravotní pojišťovna bude na pojištěnci nedoplatky na pojistném vymáhat, ale daná osoba bude veřejným zdravotním pojištěním stále kryta. V tomto se projevuje charakter „veřejnosti“ zdravotního pojištění (jeho univerzalita a sociální solidarita). Cizinci pobývající v ČR však nemusí být účastni na veřejném zdravotním pojištění. Pokud nejsou na veřejném zdravotním pojištění účastni, hrozilo by, že vznikaly nedoplatky za jimi čerpané zdravotní služby. Proto zákon o pobytu cizinců stanoví těmto cizincům povinnost uzavřít tzv. cestovní zdravotní pojištění (jak je definováno především v § 180j zákona o pobytu cizinců). Toto zdravotní pojištění je soukromoprávní v tom smyslu, že vzniká uzavřením smlouvy a cizinec musí hradit sjednané

pokračování

pojistné. Cizinci však nemusí toto pojištění uzavírat, pokud jsou účastni na veřejném zdravotním pojištění (cestovní zdravotní pojištění je svým způsobem komerční „náhradou“ veřejnoprávního systému zdravotního pojištění). To výslovně stanoví § 44a odst. 4 ve spojení s § 180j odst. 4 zákona o pobytu cizinců (viz citace v odst. [32] výše). Tyto dvě možnosti nakonec (jak již bylo uvedeno) zohledňovala i výzva ministerstva, která uváděla, že pokud je cizinec účasten na veřejném zdravotním pojištění, nemusí doklad o cestovním zdravotním pojištění (ani doklad o zaplacení pojistného za toto pojištění) předkládat. Stěžovatelka ve svém doplnění odvolání (a i v průběhu soudního řízení) tvrdila, že je účastna na veřejném zdravotním pojištění. Doklad o zaplacení pojistného tedy ve věci nehrál žádnou roli.

[35] Z uvedených důvodů proto neobstojí zdůvodnění městského soudu ohledně toho, proč by doplnění odvolání na věci nemohlo nic změnit. Naopak – pokud stěžovatelka skutečně své odvolání doplnila, měla se s ním žalovaná vypořádat. Pokud tak neučinila, není z odůvodnění jejího rozhodnutí zřejmé, proč žádost správní orgány zamítly z důvodu nepředložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění za situace, kdy stěžovatelka tvrdí (a ve spise má toto tvrzení oporu), že je účastna na veřejném zdravotním pojištění. Na účastníky veřejného zdravotního pojištění se totiž podmínka cestovního zdravotního pojištění nevztahuje. V takovém případě by bylo odůvodnění rozhodnutí žalované vadné a bylo by třeba důkladně posoudit vliv takové vady na rozhodnutí ve věci, a to i se zohledněním shora citované judikatury týkající se požadavků na přezkoumatelnost správních rozhodnutí. Pokud však stěžovatelka své odvolání nedoplnila, pak žalovaná neměla povinnost se s uvedenou námitkou vypořádat. S ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že odůvodnění napadeného rozsudku nemůže obstát a městský soud musí i v návaznosti na uplatněné žalobní námitky v dalším řízení předně především učinit jasný závěr ohledně toho, zda stěžovatelka doplnění podala, anebo nikoliv (či případně, zda tuto skutečnost prokázala, či neprokázala). Tato otázka je pro další postup v dané věci určující, přičemž Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší vzhledem k povaze kasačního řízení, aby byl prvním soudem, který se k této otázce vyjádří, a to tím spíše, že v tomto ohledu (v návaznosti na další postup městského soudu) není vyloučeno ani to, že účastníci uplatní další argumenty či důkazní návrhy.

[36] Vzhledem k tomu, že uvedené pochybení městského soudu (nevyjasnění otázky, zda stěžovatelka podala doplnění odvolání) je samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, nezabýval se již Nejvyšší správní soud ostatními kasačními námitkami. Bez vyjasnění výše vymezené otázky (doplnění odvolání) a v návaznosti na to případně toho, zda je napadené rozhodnutí přezkoumatelné, se těmito námitkami ani zabývat nelze.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost s ohledem na výše uvedené důvodnou, a napadený rozsudek městského soudu proto zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městským soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Učiní tedy především závěr o tom, zda stěžovatelka podala tvrzené doplnění odvolání (vyjádření), anebo nikoliv. Pokud dospěje k závěru, že ano, bude se dále zabývat tím, jaký to mělo pro danou věc význam a přihlédne k tomu při přezkumu napadeného rozhodnutí. V dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 20. července 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu