



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **H. T. H.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 7. 2011, č. j. MV-11581-7/SO-2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 A 259/2011 – 65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Policie České republiky, služba cizinecké policie, oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, inspektorát cizinecké policie Praha, oddělení povolování pobytu (dále jen „Policie“), rozhodnutím ze dne 8. 9. 2010, č. j. CPPH-042965/CI-2009-60, podle § 46 odst. 1, 7 a 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění v době rozhodné (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. e) a k) téhož zákona, zamítla žádost žalobkyně a neudělila jí povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

[2] Důvody rozhodnutí spočívaly v tom, že žalobkyně přes výzvy nedoložila prostředky k pobytu, doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území (doložený doklad se nevztahoval k celému období od data podání žádosti) a doklad o propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Nedostatečný byl také doklad Pražské správy sociálního zabezpečení.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, na jehož základě žalovaná změnila výrok napadeného rozhodnutí tak, že se žalobkyni povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání neuděluje podle § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 46 odst. 1 téhož zákona, neboť nepředložila všechny náležitosti k žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu (rozhodnutím citovaným v záhlaví tohoto rozsudku).

[4] Žalovaná shledala jako opodstatněnou námitku, že Policie nebyla oprávněna požadovat doklad o propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, neboť ve správním spise bylo založeno potvrzení o propuštění z vazby nebo výkonu trestu. Dále vyjádřila názor, že Policie se v této fázi řízení nadbytečně zabývala skutečnostmi uvedenými v potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení. Z těchto důvodů výrok změnila, jak je uvedeno výše.

[5] Ostatní námitky však nepovažovala za důvodné. Mimo jiné uvedla, že důvodem k neudělení povolení k dlouhodobému pobytu je skutečnost, že cizinec nepředloží doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území České republiky. Odkázala také na § 103 písm. r) zákona o pobytu cizinců a dovodila z něj, že cizinec má po celou dobu pobytu povinnost mít uzavřené cestovní zdravotní pojištění. Dodala, že Policie nevyžadovala doložení tohoto pojištění zpětně, ale pouze od data podání žádosti.

[6] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který její žalobu zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví.

[7] V první řadě se soud zabýval argumentací žalobkyně k tomu, že nebyla povinna dokládat cestovní zdravotní pojištění od data žádosti; nepřisvědčil jí však. Odkázal na úpravu obsaženou v § 56 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1, větou druhou, zákona o pobytu cizinců, z jejichž dikce vyplývá povinnost cizince disponovat dokladem o cestovním zdravotním pojištění ke dni podání žádosti.

[8] Poté se vyjádřil k námitce, že Policie měla zaujmout stanovisko k výše uvedenému právnímu názoru. Uvedl, že žalobkyně byla k odstranění vad opakovaně vyzývána a poučena o důsledcích neodstranění vad. Odůvodnění usnesení o přerušení řízení ze dne 5. 8. 2010 bylo dle městského soudu dostatečnou reakcí na podání žalobkyně ze dne 3. 8. 2010. Skutečnost, že Policie nezaujala výslovné stanovisko, dle něj nepředstavuje vadu řízení, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí žalované. Se související námitkou vznesenou v odvolání se žalovaná vypořádala v odůvodnění svého rozhodnutí.

[9] Ani námitka, že žalobkyni nebylo umožněno seznámit se s podklady pro rozhodnutí, nebyla dle městského soudu důvodná. Vzhledem k tomu, že žalovaná nedoplňovala dokazování a vycházela pouze z podkladů shromážděných Policií, s nimiž byla žalobkyně seznámena, nebylo nutné ji vyzývat, aby se k podkladům vyjádřila.

[10] Závěrem poukázal na to, že žalobkyně kromě dokladu o cestovním zdravotním pojištění nedoložila prostředky k pobytu; tuto skutečnost nerozporovala.

[11] Proti rozsudku městského soudu nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[12] Stěžovatelka označila kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud dle jejího názoru postupoval nezákonně, nedostatečně přezkoumal činnost správních orgánů, které nevycházely ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, a svůj rozsudek nepřesvědčivě zdůvodnil.

[13] Stěžejní část kasační stížnosti tvoří argumentace vztahující se k doložení cestovního zdravotního pojištění. Stěžovatelka nepopírá, že při podání žádosti tento doklad nepředložila, nicméně zdůraznila, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, předpokládá, že tato situace může nastat. Správní orgán má pak povinnost účastníka vyzvat

pokračování

k odstranění vad a právě na tuto výzvu stěžovatelka doklad o cestovním zdravotním pojištění doložila. Postup Policie, kterým vyžadovala další doklad zpětně, je nesprávný. Účastník řízení není povinen „schraňovat“ doklady, pouze prokázat pojištění v dané době.

[14] Poté namítala, že správní orgány se nevyřádaly s argumentací související s dokladem o cestovním zdravotním pojištění. Vyjádřila přesvědčení, že tak měla učinit již Policie v reakci na podání ze dne 3. 8. 2010, což neučinila. Pokud považovala dodaný doklad za nedostatečný, měla povinnost to stěžovatelce sdělit, opačný postup byl v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů.

[15] Z výše uvedeného dovozovala i pochybení městského soudu. Ten nedostatečně odůvodnil své rozhodnutí, vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, nedostatečně vypořádal žalobní námítky a náležitě se nezabýval skutkovým stavem věci. Pominul jednoznačně prokázané skutečnosti a věc hodnotil bez zvážení okolností celého případu.

[16] Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, případně aby zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil k dalšímu řízení jemu.

[17] Žalovaná ve svém vyjádření pouze odkázala na napadené rozhodnutí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, že napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Ač přisvědčil některým stěžovatelčiným námitkám, přezkumem rozsudku v uvedeném rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III. a) Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[20] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku, která je navíc natolik závažnou vadou, že ji musí zkoumat i z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Teprve pokud by napadený rozsudek byl přezkoumatelný, mohl by se soud zabývat námitkami směřujícími do právního posouzení věci samé, neboť zákonnost rozhodnutí lze zpravidla hodnotit pouze v takovém případě.

[21] Stěžovatelka namítala, že soud dostatečně nevyřádal žalobní body a rozsudek řádně nezodůvodnil, konkrétně však neuvedla, v čem tato pochybení spatřuje. Nejvyšší správní soud tedy pouze konstatuje, že městský soud vypořádal všechny žalobní námítky, odůvodnění napadeného rozsudku logicky popisuje úvahy, které vedly k zamítnutí žaloby, a Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné jiné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

III. b) Náležitosti dokladu o cestovním zdravotním pojištění

[22] Poté přistoupil k námitkám nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V prvé řadě to byla problematika náležitostí dokladu o cestovním zdravotním pojištění, který je cizinec povinen předložit k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Konkrétně je sporné, zda bylo

dostačující, že stěžovatelka předložila doklad potvrzující cestovní zdravotní pojištění od pozdějšího data, než bylo datum podání žádosti.

[23] Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu je rozhodnutím konstitutivním, na jehož základě dochází ke vzniku, změně nebo zániku práv a povinností. Správní orgán hodnotí, zda jsou v době vydání rozhodnutí splněny zákonem stanovené podmínky, a následně povolení udělí, či nikoliv.

[24] Náležitosti žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu upravuje § 46 zákona o pobytu cizinců. Podle jeho odst. 1, věty druhé, je cizinec povinen k žádosti mimo jiné předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, nejde-li o případy uvedené v § 180i odst. 2.

[25] Podle § 180i odst. 1 téhož zákona cizinec dokládá zajištění úhrady nákladů léčení v souvislosti s úrazem nebo náhlým onemocněním na území, včetně nákladů spojených s převozem nemocného do státu, jehož cestovní doklad vlastní, popřípadě do jiného státu, ve kterém má povolen pobyt, a to do výše minimálně 30 000 EUR, po dobu pobytu na území.

[26] Zákon v žádném z těchto ustanovení explicitně neuvádí, k jakému období se musí doklad o cestovním zdravotním pojištění, předkládaný k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, vztahovat. Jednoznačně z nich vyplývá pouze povinnost doklad předložit.

[27] Období, za něž je pojištění třeba doložit, nelze zjistit ani z § 103 písm. r) zákona o pobytu cizinců. Dle něj je cizinec povinen při pobytové kontrole prokázat, že je zajištěna úhrada nákladů zdravotní péče; to neplatí, jde-li o cizince pobývajících na území v zájmu České republiky nebo cizince, u něhož zastupitelský úřad upustil od předložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění.

[28] Žalovaná z jeho dikce dovodila, že cizinec má po celou dobu svého pobytu na území České republiky povinnost mít uzavřené cestovní zdravotní pojištění. K tomu je však třeba dodat, že následkem porušení povinnosti podle § 103 písm. r) zákona o pobytu cizinců je vznik odpovědnosti za přestupek podle § 157 odst. 1 písm. v) téhož zákona. Ve vztahu k náležitostem dokladu o cestovním zdravotním pojištění, který je cizinec povinen předložit k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, je i toto ustanovení pouhou pomůckou.

[29] Zásadní je oproti tomu smysl a účel podmínky předložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění. Nejvyšší správní soud se jimi zabýval a dospěl k závěru, že námitky stěžovatelky vztahující se k dokladu o cestovním zdravotním pojištění jsou opodstatněné.

[30] Podmínka prokazování prostředků ke krytí zdravotní péče, respektive předložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění byla v zákoně o pobytu cizinců vždy v určité formě přítomna, v souvislosti s jeho změnami se však vztahovala k různým pobytovým režimům, povinnost doklad předložit byla vázána na různé časové okamžiky, respektive fáze jednotlivých řízení, měnily se náležitosti pojištění jako takového, stejně jako výjimky z povinnosti doklad předložit.

[31] Obdobný institut, jako je v zákoně o pobytu cizinců v době rozhodné, přinesl zákon 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, s účinností od 24. 11. 2005. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona k tomu mimo jiné uvádí, že: „S ohledem na narůstající problémy zdravotnických zařízení, které jim vznikají v důsledku nebrazení nákladů za zdravotní péči poskytovanou cizincům za jejich přechodného pobytu na území České republiky, je nezbytné účinnějším způsobem zajistit, aby cizinec pro dobu pobytu na území České republiky měl sjednáno zdravotní pojištění. Stávající systém se neosvědčil. Podle předloženého návrhu bude doklad o zdravotním pojištění vyžadován jako nezbytná náležitost předkládaná cizincem v okamžiku, kdy bude rozhodnuto o udělení víza.“

pokračování

[32] Přestože se zákonná úprava vícekrát změnila, lze z této pasáže důvodové zprávy vycházet, neboť není jediného důvodu, proč by se účel povinnosti předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění změnil, navíc se jedná o účel racionální. Nepodstatné je také to, že předložení dokladu je zde vyžadováno pro udělení víza, protože uvedené důvody jsou obecné. Předložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění, respektive pojištění, které je jím prokazováno, je vyžadováno, aby nevznikaly problémy s poskytováním (nezbytné) zdravotní péče cizincům a následným vymáháním úhrad za ni. Povinnost předložit doklad pro účely řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu fakticky donucuje cizince, kteří chtějí pobývat na území České republiky, aby měli pojištění sjednané.

[33] Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán hodnotí, zda je v době vydání rozhodnutí o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu naplněna podmínka doložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění, který splňuje podmínky zákona o pobytu cizinců. Mezi tyto podmínky nepatří doba pojištění od data podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, neboť výše uvedený cíl bude naplněn i tehdy, pokud žadatel doplní doklad o cestovním zdravotním pojištění v průběhu řízení a s pozdějším datem. I dokladem dodaným po podání žádosti (ve lhůtě stanovené správním orgánem), který se vztahuje k následujícímu období, žadatel ke dni rozhodnutí prokáže, že náklady léčby, které případně vzniknou v souvislosti s úrazem nebo náhlým onemocněním na území (včetně případného převozu do jiného státu), budou hrazeny ze sjednaného cestovního zdravotního pojištění.

[34] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatelka Policii předložila dostatečný doklad o cestovním zdravotním pojištění, neboť jím prokázala pojištění od 30. 4. 2010 (rozhodnutí Policie bylo vydáno dne 8. 9. 2010). Pro úplnost dodává, že předmětem tohoto řízení nebylo posouzení jiných náležitostí dokladu, protože nebyly mezi účastníky sporné.

III. c) Další námitky stěžovatelky

[35] K námitce stěžovatelky o neadekvátnosti reakce Policie na podání ze dne 3. 8. 2010 Nejvyšší správní soud uvádí, že postup byl veden odlišným právním názorem, ve zbytku však pochybení neshledal. Ze správního spisu vyplývá, že Policie stěžovatelku opakovaně vyzývala k doplnění žádosti a odstranění vad podání (usnesením ze dne 27. 5. 2010, výzvou ze dne 13. 7. 2010), na žádost přerušila řízení (usnesením ze dne 5. 8. 2010). Poté, co byl doložen doklad o cestovním zdravotním pojištění, vyzvala ji k doplnění dokladu k předcházejícímu období (uvedenou výzvou ze dne 13. 7. 2010). Dostatečně tedy specifikovala, jaké vady bylo dle jejího názoru třeba odstranit. Závěr, že dodaný doklad o cestovním zdravotním pojištění byl nedostatečný, je uveden v rozhodnutí Policie a podrobněji odůvodněn v rozhodnutí žalované. Z odlišného řešení této právní otázky nelze dovodit procesní pochybení Policie nebo žalované.

[36] Ostatní námitky, kterými stěžovatelka zpochybňovala zjištěný skutkový stav, byly zcela obecné. S ohledem na tuto argumentaci se spíše jeví, že ji podřadila pod nesprávný kasační důvod. Nejvyšší správní soud tedy pouze pro úplnost uvádí, že na základě studia správního spisu neshledal žádné vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

III. d) Prostředky k pobytu na území, shrnutí

[37] Pro řešení věci je přes vše výše uvedené rozhodující skutečnost, že stěžovatelka nepředložila prostředky k pobytu na území podle § 13 zákona o pobytu cizinců, které jsou povinnou náležitostí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 31 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 46 odst. 1, větou první, téhož zákona. Neučinila tak ani na opakované výzvy Policie.

[38] Podle § 56 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1, větou první, zákona o pobytu cizinců se povolení k dlouhodobému pobytu neudělí, jestliže cizinec nepředloží náležitosti k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nebo předloží-li padělané nebo pozměněné náležitosti.

[39] Uvedená vada žádosti byla jedním z důvodů pro její zamítnutí, které ve svém rozhodnutí zmiňovala jak Policie, tak žalovaná. Stejně tak městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatelka nedoložila prostředky k pobytu. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Stěžovatelka nesplnila povinnost předložit k žádosti prostředky k pobytu na území podle § 13 zákona o pobytu cizinců, což nerozporovala v průběhu správního ani soudního řízení.

[40] Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud se ztotožnil se stěžovatelkou v tom, že výklad žalované a městského soudu byl nesprávný ve vztahu k dokladu o cestovním zdravotním pojištění. V nynější věci však posuzoval i jinou, relativně nezávislou otázku, při jejímž řešení dospěl ke stejnému závěru jako žalovaná a městský soud. Stěžovatelka nepředložila jinou z náležitostí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, a to prostředky k pobytu na území podle § 13 zákona o pobytu cizinců. Z citovaných ustanovení přitom vyplývá, že tento důvod k zamítnutí žádosti obstojí sám o sobě.

[41] Nejvyšší správní soud tedy korigoval dílčí nesprávný závěr městského soudu, který ovšem nemá vliv na výrok rozsudku; ten je správný (k tomuto postupu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 1 Afs 20/2004 – 51, publ. pod č. 1045/2007 Sb. NSS, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná také na www.nssoud.cz).

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec její úřední činnosti.

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

V Brně dne 4. června 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu