



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobkyně: **M. P.**, narozena X
státní příslušnost Ukrajina
t. č. pobytem X

zastoupené advokátem Mgr. Vratislavem Polkou
sídlem Vinohradská 22, 120 00 Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 22. 11. 2019, č. j. MV-137977-4/SO-2019,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) doručenou soudu dne 1. 1. 2020 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 15. 7. 2019, č. j. OAM-2123-61/PP-2016. Citovaným rozhodnutím ministerstvo zastavilo řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (dále jen „EU“) podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

2. Žalobkyně namítá, že žalovaná porušila § 68 odst. 3 správního řádu, který stanoví

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

požadavky na odůvodnění rozhodnutí, a § 89 odst. 2 téhož zákona, který stanoví požadavky na činnost odvolacího orgánu. Žalovaná nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 3 správního řádu. Rozhodnutí žalované stejně jako rozhodnutí ministerstva jsou rovněž v rozporu s § 2 odst. 3 a 4 správního řádu a s § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 16/2019 Sb., (viz čl. II bod 1 zákona č. 176/2019 Sb., dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Napadenému rozhodnutí žalobkyně vytýká také nedostatečné vypořádání odvolacích námitek.

3. Žalobkyně poukazuje na to, že podala žádost o povolení k přechodnému pobytu již dne 15. 2. 2016, tedy před více než 3 lety. K této žádosti opakovaně doložila veškeré zákonem požadované podklady, včetně dokladu o ubytování a zdravotním pojištění. Zákon přitom ukládá, aby žadatel doložil vyjmenované doklady k žádosti, nikoliv aby je dokládal v řízení opakovaně podle libovůle správního orgánu bez ohledu na zákonem určenou lhůtu pro rozhodnutí. V opačném případě by žalobkyně musela na zdravotní pojištění vynaložit značné finanční prostředky na pokrytí 3 roky trvajícího řízení, a to aniž by vůbec na území ČR pobývala. Žádost přitom podala s úmyslem pobývat v ČR s dcerou (občankou ČR) až po vydání povolení k přechodnému pobytu. Podle žalované byla žalobkyně povinná stále znovu dokládat náležitosti žádosti i přesto, že platnost příslušných dokumentů uplynula v důsledku nezákonné délky řízení. Takový výklad je podle žalobkyně účelový.
4. Nadto, ministerstvo v rozporu se závazným právním názorem předchozího zrušujícího rozsudku vyzvalo žalobkyni také k prokázání, že je rodinným příslušníkem občana EU. Této výzvě žalobkyně vyhověla a doložila doklady prokazující, že ji vyživuje dcera – občanka ČR.
5. Žalobkyně je přesvědčena, že i v případě požadavku na doložení zdravotního pojištění jasně a logicky reagovala – uvedla, že v minulosti již požadovaný doklad opakovaně předložila a aktuálně nepobývá v ČR, proto doklad o zdravotním pojištění předloží v den předání pobytového oprávnění či bezprostředně před ním. Bylo by nelogické, aby po celou dobu řízení hradila zdravotní pojištění zbytečně a pouze formalisticky. Žalobkyně tedy jasně deklarovala vůli zdravotní pojištění doložit, až přicestuje do ČR. Správní orgán je oprávněn nevydat povolení k pobytu, pokud v den jeho předání cizinec neprokáže, že je zdravotně pojištěn, tak jako je tomu v jiných případech, kdy je žádost podávána mimo území ČR.
6. Krom toho, žalobkyně doložila doklad o zdravotním pojištění k odvolání. Připojila také kopii letenek, z nichž vyplývalo, že do ČR přicestuje dne 1. 9. 2019. Žalovaná k této skutečnosti nepřihlédla a odvolání formalisticky zamítla, aniž by reflektovala nezákonné postupy a průtahy v řízení. Takový postup je nepřiměřený okolnostem věci.
7. Dále žalobkyně zdůrazňuje, že zastavit řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců lze pouze v případech, kdy v řízení nebyly doloženy podstatné náležitosti vůbec, a pro takovou vadu nelze pokračovat v řízení. Žalobkyně doklad o zdravotním pojištění k žádosti doložila a učinila tak i opakovaně v průběhu řízení. Navíc, s ohledem na podané vysvětlení ze strany zástupce žalobkyně nedoložení zdravotního pojištění nebránilo pokračování v řízení a meritornímu rozhodnutí. Jinými slovy, doložení pojištění, kterému uplynula platnost, se nerovná nedoložení pojištění vůbec. Ministerstvo proto zastavením řízení zásadně pochybilo.

8. Napadené rozhodnutí žalobkyně považuje za nepřezkoumatelné, nepřiměřené a formalistické. Správní orgány neuvedly, proč vyhodnotily nedoložení dokladu o zdravotním pojištění jako podstatnou vadu řízení. Vzhledem k podanému vysvětlení ze strany žalobkyně mělo ministerstvo přinejmenším vydat opakovanou výzvu. Je třeba zohlednit také skutečnost, že se jednalo o řízení osoby, jež je rodinným příslušníkem občanky ČR, které správní orgány již více než 3 roky brání v uplatnění jejích práv. Žalovaná ani ministerstvo nezkoumaly dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života dcery žalobkyně jakožto dotčené osoby, což je samo o sobě vadou, která by měla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla zamítnutí žaloby. Odkázala především na napadené rozhodnutí a obsah správního spisu. Žalobní námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu je podle ní pouze velmi obecná. Ze spisu naopak plyne, že žalobkyně byla dne 3. 5. 2019 vyzvána k odstranění vad žádosti a poučena o uplynutí platnosti naposledy doloženého dokladu o zdravotním pojištění (ke dni 16. 2. 2019) i o důsledcích nepředložení nového dokladu. Za situace, kdy nový doklad k výzvě nedožila, byly naplněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaná nesouhlasí ani s námitkami vytykajícími nedostatky odůvodnění. Naopak je přesvědčena, že všechny zjištěné skutečnosti posoudila komplexně. Navíc, i tento žalobní bod je formulován pouze obecně.
10. Žalovaná dodala, že správní orgány jsou povinny rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání správního rozhodnutí. Je zřejmé, že ke dni vydání rozhodnutí ministerstva žalobkyně neprokázala, že má uzavřené zdravotní pojištění. Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 9 A 142/2017 – 29, vyplývá, že cizinec musí splňovat podmínky pro udělení pobytového oprávnění po celou dobu správního řízení a pokud uplyne platnost některého z dříve doložených dokladů, je zcela legitimní požadovat doložení dokladu nového. Doklad doložený v rámci odvolacího řízení žalovaná zohlednit nemohla s ohledem na zásadu koncentrace řízení.
11. Žalovaná připouští, že řízení značně přesáhlo zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, nicméně tato skutečnost nezaložila nezákonnost postupu správních orgánů. V případě překročení lhůt je možné uplatnit opatření proti nečinnosti, příp. žalobu proti nečinnosti.
12. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že ze zásady, podle které správní orgány rozhodují podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, nelze vybočit ani tehdy, pokud by její dodržení vedlo k výsledku, který je z pohledu účastníka řízení nespravedlivý (viz rozsudek ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017 – 31).
13. Žalovaná nesouhlasí ani s tvrzením, že ve věci mělo být vydáno meritorní rozhodnutí. Takový požadavek nevyplývá ze správního řádu ani zákona o pobytu cizinců. Naopak, s ohledem na stav řízení bylo ministerstvo povinno řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 84/2011 – 137).
14. Závěrem žalovaná nesouhlasí, že bylo povinností správních orgánů posoudit přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. Tato otázka nemůže být řešena v případech, kdy bylo řízení zastaveno (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 – 48).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně

doručeno dne 2. 12. 2019) osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci s tímto postupem souhlasili (žalovaný výslovně podáním ze dne 24. 3. 2020, žalobkyně mlčky) a soud nepovažoval za nezbytné nařizovat jednání, neboť veškeré rozhodné skutečnosti bylo možno zjistit z obsahu správního spisu. Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

16. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobkyně podala u ministerstva dne 15. 2. 2016 žádost o povolení k přechodnému pobytu pro rodinného příslušníka občana EU. Jako účel pobytu uvedla sloučení s rodinou, konkrétně dcerou S. P. (pozn. soudu: nyní T.). K žádosti doložila mimo jiné doklad o mezinárodním cestovním pojištění CORIS vydaný dne 21. 1. 2016 pro oblast Evropa, na dobu 90 dnů v období od 29. 1. 2016 do 29. 7. 2016. V průvodním dopise k žádosti se vyjádřila mimo jiné ke změně okolností, které nastaly od 20. 5. 2015, kdy byla zamítnuta její žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU podaná dne 2. 2. 2015. Od té doby se zhoršil její zdravotní stav, zvýšil se i její věk a v souvislosti s tím také její závislost na péči dcery. Dodala, že do ČR cestuje na návštěvu za dcerou velmi často na turistické vízum.
17. Dne 15. 3. 2016 ministerstvo vyzvalo žalobkyni, aby ve lhůtě 10 dnů doložila (1) doklad potvrzující, že je rodinnou příslušnicí občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a (2) doklad o zdravotním pojištění v českém jazyce, neboť předložený doklad byl pouze v anglickém a ukrajinském jazyce.
18. Dne 29. 3. 2016 žalobkyně doručila ministerstvu odpověď na výzvu k odstranění vad, jejíž přílohou je doklad o zdravotním pojištění vydaný dne 22. 3. 2016 pojišťovnou Maxima na dobu od 22. 3. 2016 do 21. 5. 2016 pro území ČR.
19. Dne 30. 3. 2016 byly žalobkyně i její dcera vyslechnuty k důvodům žádosti.
20. Dne 21. 4. 2016 žalobkyně podala „žádost o urychlení řízení“ s tím, že zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí o její žádosti již uplynula. Dodala, že pokud bude nečinnost pokračovat, podá formálně návrh na nařízení opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.
21. Dne 27. 4. 2016 žalobkyně oznámila ministerstvu, že odjíždí z ČR, neboť dne 28. 4. 2016 jí končí platnost krátkodobého turistického víza.
22. Dne 12. 5. 2016 ministerstvo doručilo zmocněnkyni žalobkyně (dceři) vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Této možnosti zmocněnkyně využila dne 16. 5. 2016 a požádala o prodloužení lhůty k vyjádření o 30 dnů. Její vyjádření bylo následně ministerstvu doručeno dne 9. 6. 2016.
23. Dne 23. 7. 2016 podala žalobkyně doplnění žádosti a opětovnou „žádost o urychlení řízení“ s tím, že nebude-li rozhodnuto ve lhůtě 14 dnů, podá návrh na uplatnění opatření proti nečinnosti. Přílohou tohoto podání byl doklad o novém zdravotním pojištění vydaný pojišťovnou Maxima dne 18. 7. 2016 pro dobu od 1. 8. 2016 do 31. 10. 2016 pro území ČR.
24. Dne 18. 1. 2017 ministerstvo žádost žalobkyně zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně podle něj neprokázala, že je rodinnou příslušnicí

občana EU ve smyslu § 15a téhož zákona. Odvolání žalobkyně žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 27. 4. 2017, jež bylo následně zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2018, č. j. 48 A 64/2017-36 (dále jen „rozsudek krajského soudu“), pro nepřezkoumatelnost a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení. Krajský soud vytkl žalované přílišný formalismus při posuzování závislosti žalobkyně na její dceři. Žalovaná v této otázce dostatečně nepřihlédla ke shodným výpovědím žalobkyně a její dcery a dostatečně neposoudila faktickou situaci. Z napadených rozhodnutí nebylo zřejmé, o jaké úvahu je opřen závěr, podle kterého žalobkyně není na výživě ze strany své dcery závislá a je schopna základní potřeby pokrýt z vlastního příjmu. V otázce posouzení existence závislosti na péči dcery z důvodu zdravotního stavu se soud naopak ztotožnil se žalovanou. Zjištěné skutečnosti nesvědčí o tom, že by žalobkyně nebyla schopna zvládnout základní životní potřeby bez pomoci dcery.

25. V návaznosti na rozsudek krajského soudu žalovaná zrušila rozhodnutí ministerstva rozhodnutím ze dne 11. 10. 2018 a vrátila mu věc k dalšímu řízení.
26. Dne 28. 12. 2018 ministerstvo vyzvalo žalobkyni k odstranění vad žádosti a vyzvalo ji, aby ve lhůtě 15 dnů doložila (1) doklad potvrzující, že je rodinnou příslušnicí občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, (2) doklad o ubytování a (3) doklad o zdravotním pojištění, neboť dříve předložený doklad již nebyl platný.
27. Usnesením ze dne 21. 1. 2019 ministerstvo řízení zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu nedoložení požadovaných náležitostí žádosti. K odvolání žalobkyně ministerstvo toto usnesení rozhodnutím dne 8. 4. 2019 zrušilo v rámci autoremedury, neboť žalobkyně již dne 16. 1. 2019, tedy poslední den lhůty stanovené ve výzvě ze dne 28. 12. 2018, požádala o její prodloužení, tato žádost však nebyla včas zpracována podatelnou ministerstva. Přílohou odvolání byl doklad o novém zdravotním pojištění vydaný pojišťovnou UNIQA dne 15. 10. 2018 pro období od 17. 11. 2018 do 16. 2. 2019 pro území ČR a Schengenu.
28. Dne 3. 5. 2019 ministerstvo opět vyzvalo žalobkyni, aby ve lhůtě 10 dnů doložila (1) doklad potvrzující, že je rodinnou příslušnicí občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, (2) doklad o ubytování a (3) doklad o zdravotním pojištění, neboť dříve předložený doklad již nebyl platný.
29. Dne 23. 5. 2019 žalobkyně požádala o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti o 30 dnů, neboť aktuálně pobývá na území Ukrajiny, proto do doby vydání rozhodnutí o žádosti nepotřebuje být zdravotně pojištěna. Je připravena doklad o zdravotním pojištění doložit, jakmile bude její žádosti vyhověno. Ministerstvo žádosti o prodloužení lhůty vyhovělo a přerušilo řízení do 23. 6. 2019.
30. Dne 24. 6. 2019 žalobkyně zaslala doplnění podkladů žádosti, jehož přílohou bylo potvrzení o odesílání finančních prostředků žalobkyni její dcerou a potvrzení o výši starobního důchodu na Ukrajině.
31. Usnesením ze dne 15. 7. 2019 ministerstvo řízení zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu nedoložení platného dokladu o cestovním zdravotním pojištění. Argument žalobkyně, že doloží zdravotní pojištění, až bude na území ČR, resp. až jí bude uděleno pobytové oprávnění, ministerstvo neakceptovalo. Podle ministerstva musí žadatel o pobytové oprávnění splňovat podmínky jak v době podání žádosti, tak především v době vydání rozhodnutí. Platný doklad o zdravotním pojištění je jednou ze zákonných

náležitostí. Pokud by ministerstvo vydalo kladné rozhodnutí i přes neodstranění vady žádosti, postupovalo by nezákonně a neoprávněně by žalobkyni zvýhodnilo oproti jiným žadatelům. K prominutí zákonné náležitosti nemá ministerstvo oprávnění. V případě, že žalobkyně věděla, že bude dlouhodobě pobývat mimo území ČR, mohla požádat o přerušení řízení. Nepřítomnost na území oznámila až po zaslané výzvě, neuvedla ani délku své nepřítomnosti a o přerušení řízení nepožádala.

32. Dne 31. 7. 2019 žalobkyně podala proti rozhodnutí o zastavení řízení odvolání. Přílohou jeho následného doplnění byly mimo jiné doklad o zdravotním pojištění vydaný dne 17. 7. 2019 Všeobecnou zdravotní pojišťovnou na období od 1. 9. 2019 do 30. 11. 2019 pro území Schengenu a kopie letenky s příletem do ČR dne 1. 9. 2019. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že řízení o žádosti je ovládáno zásadou dispoziční, bylo proto na žalobkyni, aby zajistila kompletnost své žádosti. Výzvou k doložení dokladu o zdravotním pojištění ministerstvo nepochybovalo, neboť tuto náležitost ukládá § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 87a odst. 2 písm. d) téhož zákona. Bez jejího doložení nebylo možné v řízení pokračovat. Námitka opakovaného doložení dokladu o zdravotním pojištění nebyla důvodná, neboť ministerstvo bylo povinno rozhodnout podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Byť cizinec není povinen být zdravotně pojištěn, pokud nepobývá na území ČR, v případě, že je s ním vedeno správní řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu, je jeho povinností prokázat, že splňuje zákonem stanovené podmínky, a to ke dni vydání rozhodnutí. Z tohoto důvodu nelze akceptovat argument, podle kterého žalobkyně deklarovala vůli doložit zdravotní pojištění až ve chvíli, kdy přicestuje do ČR. Ministerstvo nebylo povinno žalobkyni opětovně vyzývat. Již ve výzvě ze dne 3. 5. 2019 byly obsaženy všechny podstatné informace včetně poučení. K dokladu o zdravotním pojištění doloženému až spolu s odvoláním žalovaná nemohla přihlídnout s ohledem na koncentraci řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně časovou prodlevu nijak nezdůvodnila.

Posouzení žalobních bodů

33. Úvodem soud předesílá, že neshledal důvodnou obecně uplatněnou námitku nedostatečného vypořádání odvolacích námitek. Rozhodnutí žalované splňuje požadavky standardně kladené na přezkoumatelnost správních rozhodnutí, umožňuje žalobkyni s ním věcně polemizovat a soudu přezkoumat jeho zákonnost a správnost. Nesouhlas žalobkyně s věcným posouzením nelze zaměňovat za nepřezkoumatelnost.
34. Žalobkyně požádala dne 15. 2. 2016 o vydání povolení k přechodnému pobytu pro rodinného příslušníka občana EU podle § 87b zákona o pobytu cizinců. K tomuto typu žádosti je rodinný příslušník povinen předložit mimo jiné doklad o zdravotním pojištění. To neplatí pouze v případě, je-li účelem pobytu zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost [§ 87b ve spojení s § 87a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Účelem pobytu bylo podle žádosti sloučení rodiny (s dcerou, která je občankou ČR). Ministerstvo řízení zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, protože žalobkyně nedoložila doklad o zdravotním pojištění platný ke dni vydání rozhodnutí, neodstranila tak v určené lhůtě podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. Žalovaná rozhodnutí ministerstva potvrdila.
35. Krajský soud nepřisvědčil žalobkyni, že zastavení řízení bylo v rozporu se zákonem.
36. 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 (viz např. rozsudky NSS 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). Nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti má za následek zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle kterého správní orgán řízení o žádosti zastaví, jestliže „žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“ (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24). Tento závěr platí i pro nedoložení dokladu o zdravotním pojištění v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57). Žalobkyni proto nelze přisvědčit, že bylo ministerstvo povinno o žádosti rozhodnout meritorně.

37. V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud potvrdil, že požadavek na předložení dokladu o zdravotním pojištění není v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice o volném pohybu“). Tato směrnice se v případě rodinných příslušníků občanů ČR (tedy nikoli rodinných příslušníků tzv. migrujících občanů EU) nepoužije přímo, ale na základě odkazu ve vnitrostátním právu, kterým je § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jímž došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU, kteří využili volného pohybu (blíže viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, č. j. 8 As 46/2013-55). Rodinným příslušníkům občanů ČR je tedy třeba v důsledku této volby zákonodárce přiznat stejné výhody, které vyplývají z citované směrnice.
38. Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce má podle směrnice o volném pohybu rodinný příslušník občana EU (který není v hostitelském členském státě zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou) mimo jiné za podmínky, že je účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika [čl. 7 odst. 2 ve spojení s čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice o volném pohybu]. Také bod 10 odůvodnění citované směrnice zdůrazňuje, že při výkonu svého práva pobytu by se osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, proto by právo pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám. Požadavek na zdravotní pojištění je tedy jedním z požadavků předvídaných směrnicí, nelze z něj tudíž slevit jen proto, že je žalobkyně rodinnou příslušnicí občanky ČR.
39. Soud se ztotožňuje se správními orgány také v závěru, že pro posouzení splnění podmínek žádosti je rozhodný právní a skutkový stav v době vydání správního rozhodnutí. Byť tato zásada není ve správním řádu výslovně stanovena, vyplývá z něj implicitně, především s přihlédnutím k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4, a byla opakovaně potvrzena judikaturou (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, nebo již výše citovaný rozsudek NSS č. j. 1 Azs 397/2017-31).
40. Soud si je vědom toho, že lpění na dodržení této zásady může v některých případech vést k nespravedlivému výsledku pro účastníka řízení zapříčiněnému postupem správních orgánů. Z tohoto důvodu však nelze danou zásadu prolomit (viz rozsudek NSS č. j. 1 Azs 397/2017-31). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud s odkazem na svou přechozí judikaturu zdůraznil, že aplikace principu, podle něhož by správní orgán

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

rozhodoval ke dni marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, může být sice v některých případech pro účastníka řízení příznivější, v některých případech ale naopak může účastníka řízení znevýhodňovat. Dodržování zásady rozhodování podle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí tak nelze považovat za „přepjatý formalismus“, ale za interpretaci příslušných procesních předpisů podle ustálené judikatury a v souladu se zavedenou správní praxí. Dodal, že takový postup je obecně v zájmu právní jistoty účastníků řízení, byť v konkrétním případě nemusí být ku prospěchu účastníka řízení (v citované věci žadatelka o povolení k trvalému pobytu již nebyla ke dni vydání rozhodnutí nezaopatřeným dítětem, přestože tuto podmínku splňovala v době podání žádosti).

41. Za zjevně neudržitelný z důvodu příkrého rozporu s ústavním principem právní jistoty a předvídatelnosti práva Nejvyšší správní soud označil postup, kdy by správní orgány případ od případu rozhodovaly někdy podle stavu ke dni vydání rozhodnutí, někdy podle stavu ke dni uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, či případně podle stavu k jinému datu, vždy však podle stavu, jenž je příznivý pro věc žadatele. Připuštění možnosti, aby správní orgány rozhodovaly nejednotně podle prospěchu žadatele, by představovalo zásah do zásad právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování (jak byly definovány Ústavním soudem např. v nálezech ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, či ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 253/03) a bylo v rozporu i s účelem samotného zákona o pobytu cizinců.
42. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31, také podotkl, že podobně nespravedlivé případy mohou nastat i tehdy, kdy správní orgán vydá nezákonné rozhodnutí, které nadřízený orgán k odvolání zruší, přičemž tento postup se může i několikrát opakovat. I tato situace může způsobit, že žadatel bez svého přičinění přestane plynutím času splňovat zákonné požadavky pro vyhovění jeho žádosti. Ani za této situace však není podle Nejvyššího správního soudu vhodné prolamovat zásadu rozhodování správního orgánu I. stupně podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí.
43. Obdobně v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017-38, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentu stěžovatele, že správní orgán měl rozhodnout podle stavu, který zde byl v poslední den lhůty, ve které mu zákon ukládal vydat rozhodnutí, neboť kdyby býval správní orgán v zákonné lhůtě rozhodl (tj. nejpozději dne 6. 8. 2012), nikoli až po třech letech, býval by mu jeho dlouhodobý pobyt prodloužil, protože manželství stěžovatele bylo rozvedeno teprve dne 10. 4. 2014. Ani v tomto případě nebylo podle Nejvyššího správního soudu možné prolomit zásadu rozhodování podle stavu ke dni vydání rozhodnutí.
44. Odkázat lze rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 374/2019-33. V této věci stěžovatelka podala žádost o vydání zaměstnanecké karty dne 30. 11. 2015, o žádosti bylo opakovaně rozhodováno a žalovaná vydala napadené rozhodnutí až dne 27. 3. 2019. Stěžovatelka argumentovala tím, že v důsledku postupu správních orgánů musela opakovaně předkládat aktuální podklady k rozhodnutí o její žádosti, přestože je doložila již k samotné žádosti. Domnívala se proto, že nesplnila podmínky pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty pouze v důsledku postupu správních orgánů, které nerozhodovaly v zákonných lhůtách. Nejvyšší správní soud této argumentaci nepřisvědčil a konstatoval, že i za této situace správní orgány nepochybily, pokud rozhodovaly na základě skutkového a právního stavu v době jejich

rozhodování. Dodal, že byť je překračování lhůt k vydání pobytového oprávnění nežádoucí, nelze z tohoto důvodu prolomit obecnou zásadu okamžiku posuzování žádosti ke dni vydání rozhodnutí.

45. V nyní posuzované věci je proto třeba trvat na tom, že žalobkyně byla povinna splnit všechny zákonné požadavky (včetně doložení platného dokladu o zdravotním pojištění) ke dni vydání rozhodnutí o její žádosti v prvním stupni.
46. Soud chápe frustraci žalobkyně ze skutečnosti, že opakovaně předkládala doklady o sjednaném zdravotním pojištění (viz výše body 16, 18, 23 a 27), ale správní orgán opakovaně nerozhodl ve lhůtě, na kterou se toto pojištění vztahovalo, a zároveň ani ve lhůtách stanovených zákonem pro vydání rozhodnutí prvního i druhého stupně [viz § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017, § 169t odst. 6 písm. f) a odst. 12 uvedeného zákona ve znění účinném od 15. 8. 2017 do 30. 7. 2019 a § 169t odst. 6 písm. t) a odst. 12 téhož zákona ve znění účinném od 31. 7. 2019; srov. také stručné shrnutí průběhu řízení v bodech 16 až 32]. Nicméně ani tyto skutečnosti nemohou překlenout zákonný požadavek na doložení zdravotního pojištění ke dni vydání rozhodnutí. Soud se v tomto ohledu ztotožňuje s argumentací správních orgánů, že jim zákon nedává oprávnění v daném typu řízení prominout nedoložení platného dokladu o zdravotním pojištění. Obdobně nelze vydat kladné rozhodnutí o žádosti o povolení k přechodnému pobytu pouze na základě příslibu, že účastník řízení doloží doklad o zdravotním pojištění při předání vyhovujícího rozhodnutí. Takovým postupem by došlo k neoprávněnému zvýhodnění některých žadatelů a zároveň i k ohrožení naplnění smyslu výše popsaného požadavku, aby se rodinný příslušník nestal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu. V této souvislosti nelze pominout, že cizinci bez trvalého pobytu nejsou bez dalšího účastníky veřejného zdravotního pojištění (srov. § 3 až § 8 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů), proto pokud by cizinec pobýval na území České republiky zcela bez jakéhokoli zdravotního pojištění, pak by v případě nutnosti lékařské péče (např. mimořádná hospitalizace) šly veškeré náklady s tím spojené zcela na účet tohoto cizince, nicméně v případě jeho nesolventnosti by dluhy za léčebné výlohy musely být sanovány buďto z prostředků veřejného rozpočtu, nebo z prostředků tuzemského poskytovatele zdravotních služeb [srov. § 48 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů]. Požadavek na doložení existence platného zdravotního pojištění ke dni rozhodování správního orgánu má proto svůj smysl.
47. Ve shodě s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v jeho rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31, krajský soud zcela jistě neaprobuje takovou praxi správních orgánů, kdy by v řízení záměrně vyčkávaly určitého časového okamžiku, ke kterému budou moci vydat zamítavé rozhodnutí. Správní orgány by měly dodržovat lhůty k vydání rozhodnutí a překračovat tyto lhůty jen v nezbytně nutných případech. Zákonné lhůty k vydání rozhodnutí jsou ale pouze lhůtami pořádkovými, jejichž překročení nemá vliv na zákonnost správního rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 374/2019-33, nebo shora již zmíněný rozsudek ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31, a judikaturu v nich citovanou). Překročení lhůt pro vydání rozhodnutí nemůže být ani důvodem pro vyhovění žádosti, brání-li kladnému rozhodnutí nedoložení zákonných náležitostí ze strany žadatele.
48. Jako obranu proti průtahům v řízení zákon stanovuje možnost využití institutu opatření

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, případně následně žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Žalobkyně si byla této možnosti vědoma, neboť v opakované „žádosti o urychlení řízení“ zmiňovala, že nebude-li v blízké době rozhodnuto, podá návrh na opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. K této možnosti však nakonec nepřikročila. Vedle toho svědčí žalobkyni právo na náhradu škody a nemajetkové újmy, již jí vznikly nesprávným úředním postupem (průtahy v řízení), které může uplatnit nejprve u ministerstva, a pokud jí nebude vyhověno, žalobou u civilních soudů.

49. Soud rozumí i argumentu žalobkyně, že podstatnou část řízení trávila mimo území ČR a opakovaným uzavíráním pojistných smluv na zdravotní pojištění jí vznikaly zbytečné náklady. Byť je z tvrzení žalobkyně a některých dokladů (kopíí letenek) zřejmé, že přinejmenším zčásti využila sjednané zdravotní pojištění v rámci krátkodobých návštěv dcery, měly by správní orgány postupovat tak, aby účastníkům nevznikaly zbytečné náklady a výzvy k doložení dokladu o zdravotním pojištění (který evidentně míří na dobu od vydání rozhodnutí do budoucna, přičemž zákon o pobytu cizinců počítá s vydáním rozhodnutí do 60 dnů od podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu) směřovat k okamžiku, kdy jsou schopny (mimo jiné s ohledem na počet předcházejících nerozhodnutých věcí) po uplynutí lhůty ve výzvě stanovené o žádosti v blízké době rozhodnout. Na druhou stranu lze přisvědčit i argumentu správních orgánů, že žalobkyně mohla v případě plánované dlouhodobější nepřítomnosti na území ČR požádat o přerušování řízení. Jak již však bylo výše vysvětleno, tyto úvahy jsou bez vlivu na zákonnost rozhodnutí.
50. Nedůvodná je také námitka, podle které měla žalovaná zohlednit doklad o zdravotním pojištění doložený žalobkyní v průběhu odvolacího řízení. Na tuto situaci dopadá § 82 odst. 4 správního řádu, podle kterého platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídnou jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Otázka existence platného zdravotního pojištění je přitom otázkou skutkovou, nikoliv otázkou právní. Uplatní se koncentrace řízení.
51. Je pravdou, že v určitých typech řízení je zásada koncentrace prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS).
52. Výjimka ze zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti žalobkyně, nebylo tedy zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. V řízeních o žádosti je naopak zásada koncentrace řízení zcela namístě.
53. Jak plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu I. stupně potřebné podklady pro rozhodnutí. Jestliže tak neučiní, nelze tento nedostatek zhojit cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání (viz např. rozsudky ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, a ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60). K uplatňování této zásady běžně dochází též

v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. výše označený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 206/2016-48 a č. j. 8 Azs 249/2018-57, nebo rozsudky ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, bod 25).

54. Ze skutkových okolností věci nevyplývá, že by doložení dokladu o zdravotním pojištění bylo důkazem, který žalobkyně nemohla uplatnit dříve. Ostatně, nic takového ani netvrdila. Žalovaná proto nebyla povinna k dokladu předloženému až v odvolacím řízení přihlédnout.
55. Soud nepřisvědčil ani námitce, podle které se měly správní orgány zabývat dopadem do soukromého a rodinného života žalobkyně a její dcery. Jak již soud výše vysvětlil, řízení o žádosti žalobkyně bylo v souladu se zákonem zastaveno pro neodstranění podstatných vad žádosti, které bránily pokračování řízení. Správní orgány se tedy věci nezabývaly meritorně, ale řízení bylo ukončeno z procesních důvodů v důsledku nevyhovění výzvě k doložení nezbytných zákonných náležitostí ze strany žalobkyně, v takovém případě tedy nebyl z povahy věci další prostor pro věcné posouzení dopadů do soukromého a rodinného života (viz výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 76/2015-24 a č. j. 10 Azs 206/2016-48, nebo rozsudek ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41). Pro úplnost soud podotýká, že se jedná o podstatně odlišnou situaci od věcí posuzovaných Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 19. 12. 2019, č. j. 10 Azs 263/2019-30, a ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39, v nichž bylo řešeno zrušení trvalého pobytu z důvodu, u něhož zákon výslovně nepředpokládal posouzení dopadů do rodinného a soukromého života. Nejvyšší správní soud uvedl, že v těchto případech je za výjimečných okolností podložených konkrétními tvrzeními povinností správních orgánů dopady do soukromého a rodinného života zkoumat přímo na základě čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jednalo se nicméně o meritorní rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí o zastavení řízení.
56. Krom toho, jak již soud konstatoval v předchozím rozsudku v této věci, žalobkyně dosud pobytovým titulem na území ČR nedisponovala, převážně žila na Ukrajině a za dcerou jezdila pouze na krátkodobé návštěvy na základě turistického víza, resp. později za podmínek bezvízového styku s Ukrajinou, a proto ani neudělení pobytového oprávnění (jehož smyslem teprve bylo sloučení rodiny) z povahy věci nemůže způsobit nepřiměřený zásah do této rodinné vazby.
57. Nedůvodná je také námitka, podle které žalobkyně prokázala, že je rodinnou příslušnicí občanky EU, přestože k dalšímu prokazování této skutečnosti byla vyzvána v rozporu s předcházejícím zrušujícím rozsudkem. Tato náležitost nebyla vzhledem k zastavení řízení z jiného důvodu v napadených rozhodnutích zkoumána, nemůže být proto ani předmětem soudního přezkumu v této věci.
58. Z výše uvedených důvodů soud neshledal důvodnými ani obecně uplatněné námitky porušení § 2 odst. 3 a 4, § 3, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí ministerstva i rozhodnutí žalovaného byla v rozhodujícím rozsahu vydána v souladu se zákonem.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

59. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
60. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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.

Praha 25. 11. 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu