ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **M. P.**, zastoupené Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2019, č. j. MV-137977-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2020, č. j. 51 A 1/2020 - 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Usnesením ze dne 15. 7. 2019, č. j. OAM-2123-61/PP-2016, Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti žalobkyně podané dne 15. 2. 2016 o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobkyně neodstranila podstatné vady žádosti, neboť na výzvu správního orgánu nepředložila platný doklad o zdravotním pojištění, který je podle § 87b odst. 2 ve spojení s § 87a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu

cizinců povinnou náležitostí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Žalovaná výše specifikovaným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně proti usnesení správního orgánu I. stupně a jeho usnesení potvrdila.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Měla za to, že žalovaná se nedostatečným způsobem vypořádala s jejími námitkami uplatněnými v odvolání. Zdůraznila, že během tří let trvajícího řízení opakovaně doložila veškeré zákonem požadované doklady, a to včetně dokladu o zdravotním pojištění. Správnímu orgánu I. stupně v reakci na výzvu k odstranění vad jasně sdělila, že doklad o zdravotním pojištění předloží v den převzetí pobytového oprávnění, neboť považovala za nedůvodné hradit si zdravotní pojištění v době, kdy na území České republiky nepobývá. Dodala, že aktuální doklad o zdravotním pojištění doložila správnímu orgánu společně s podaným odvoláním, k němuž žalovaná nepřihlédla, aniž by vzala v potaz průtahy vzniklé během řízení. Dále měla za to, že aplikace § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je možná pouze v případech, kdy nebyly v rámci probíhajícího řízení doloženy vůbec žádné doklady a bez nichž by nebylo možné pokračovat v řízení. Absence dokladu o zdravotním pojištění nebránila v řízení dále pokračovat a meritorně rozhodnout. Správní orgány tak podle ní pochybily, pokud řízení zastavily podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, místo toho aby ve věci meritorně rozhodly. Taktéž považovala rozhodnutí žalované za nepřiměřené a nepřezkoumatelné, neboť žalovaná nezhodnotila, proč je v případě žalobkyně možné považovat nedoložení dokladu o zdravotním pojištění za podstatnou vadu řízení. Závěrem správním orgánům vytkla, že neposoudily nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života dcery žalobkyně, jako dotčené osoby.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Nepřisvědčil žalobkyni, že by zastavení správního řízení bylo v rozporu se zákonem, přičemž se v této souvislosti zabýval dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu ohledně aplikace § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve věcech pobytu cizinců. Konstatoval, že primární povinností aktivně jednat spočívá na straně žadatele. Nedoložení zákonem požadovaných náležitostí má pak za následek zastavení řízení. Tento závěr platí i v případě nedoložení dokladu o zdravotním pojištění v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Dle názoru soudu tak nebylo možné rozhodnout o žádosti žalobkyně meritorně. Požadavek na zdravotní pojištění přitom vyplývá již ze samotné směrnice o volném pohybu a krajský soud jej považoval za smysluplný. Rovněž souhlasil se správními orgány v tom, že pro posouzení splnění podmínek žádosti je rozhodný právní a skutkový stav v době vydání správního rozhodnutí, a to včetně situací, kdy dochází k překračování zákonem stanovených lhůt pro vydání rozhodnutí. Krajský soud podotkl, že žalobkyně měla možnost se bránit proti namítaným průtahům správních orgánů prostřednictvím institutu opatření proti nečinnosti, ale neučinila tak.

[4] Žalobkyně tak byla dle názoru krajského soudu povinna v době vydání rozhodnutí splňovat všechny zákonem stanovené požadavky a správní orgány nemohly nedoložení platného dokladu o zdravotním pojištění pominout. Obdobně nelze vydat kladné rozhodnutí pouze na základě příslibu, že bude požadovaný doklad předložen v době předání rozhodnutí. Nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že doklad o zdravotním pojištění

doložila správnímu orgánu společně s podaným odvoláním, neboť na tuto situaci se vztahuje koncentrace řízení stanovená v § 82 odst. 4 správního řádu. Krajský soud dále uvedl, že správní orgány neposuzovaly žádost žalobkyně meritorně a neměly tak prostor pro věcné posouzení dopadů do jejího soukromého a rodinného života. Zároveň však krajský soud odůvodnil, proč nemůže neudělení pobytového oprávnění znamenat nepřiměřený zásah do rodinných vazeb žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť má za to, že napadený rozsudek spočívá na nesprávném posouzení právní otázky a je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[6] Je přesvědčena, že rozhodnutí žalované je v rozporu s § 3, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí správních orgánů jsou dále v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí došlo k porušení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Namítla, že žalovaná se nedostatečným způsobem vypořádala s jejími námitkami uplatněnými v odvolání.

[7] Měla za to, že aplikace § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je možná pouze v případech, kdy nebyly v rámci probíhajícího řízení doloženy vůbec žádné doklady, přičemž bez nich nebylo možné pokračovat v řízení. Žalobkyně doklad o zdravotním pojištění v minulosti doložila, a to opakovaně. Nepředložení tohoto dokladu nebránilo v řízení dále pokračovat a meritorně rozhodnout. Správní orgány tak pochybily, pokud řízení zastavily podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, místo toho aby ve věci meritorně rozhodly. Krajský soud se podle stěžovatelky s touto otázkou řádně nezabýval a učinil tak své rozhodnutí nezákonným a nepřezkoumatelným.

[8] Uvedla, že během tří let trvajícího řízení opakovaně doložila veškeré zákonem požadované doklady, a to včetně dokladu o zdravotním pojištění. Zákon o pobytu cizinců přitom stanoví, že žadatel o pobytové oprávnění má povinnost doklady doložit ke své žádosti, nikoliv tyto doklady neustále předkládat dle libovůle správního orgánu. Bylo by přitom podle ní nelogické, aby doklad o zdravotním pojištění opakovaně dokládala, když na území České republiky nepobývala. Správnímu orgánu I. stupně v reakci na výzvu k odstranění vad jasně sdělila, že doklad o zdravotním pojištění předloží v den převzetí pobytového oprávnění, neboť považovala za nedůvodné hradit si zdravotní pojištění v době, kdy na území České republiky nepobývá. Dodala, že aktuální doklad o zdravotním pojištění doložila správnímu orgánu společně s podaným odvoláním, k němuž žalovaná nepřihlédla, aniž by vzala v potaz průtahy vzniklé během řízení.

[9] Rovněž považovala rozhodnutí žalované za nepřiměřené a nepřezkoumatelné, neboť žalovaná nezhodnotila, proč je v případě specifické situace stěžovatelky možné považovat nedoložení dokladu o zdravotním pojištění za podstatnou vadu řízení. Krajský soud se touto otázkou řádně nezabýval a učinil tak své rozhodnutí nezákonným a nepřezkoumatelným. Na závěr stěžovatelka uvedla, že správní orgány se dopustily nezákonného postupu, neboť nezkoumaly dopady svých rozhodnutí do rodinného a soukromého života dcery stěžovatelky, jako dotčené osoby.

[10] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že byly dostatečně vypořádány všechny odvolací i žalobní námitky stěžovatelky. Měla za to, že z napadeného rozsudku jednoznačně vyplývá, proč krajský soud shledal nedoložení dokladu o zdravotním pojištění ke dni vydání usnesení správního orgánu I. stupně za podstatnou vadu žádosti, která brání v pokračování řízení a v meritorním posouzení žádosti. Dále upozornila na to, že stěžovatelka byla podle § 87y zákona o pobytu cizinců oprávněna pobývat na území České republiky do pravomocného ukončení řízení o její žádosti. Bylo proto na místě po ní po celou dobu vedení řízení požadovat doklad o zdravotním pojištění. Doplnila, že jelikož byl doklad o zdravotním pojištění zákonem požadovanou náležitostí žádosti, nebyl zde prostor pro správní uvážení a správní orgány tak měly povinnost doložení tohoto dokladu po stěžovatelce požadovat. Z tohoto požadavku nebylo možno slevit ani za situace, kdy žalobkyně je rodinným příslušníkem občana Evropské unie.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Před samotným posouzením jednotlivých kasačních námitek Nejvyšší správní soud posoudil, zda jsou všechny způsobilé k jejich projednání. Kasační soud zjistil, že námitky týkající se nesprávného posouzení právní otázky jsou téměř doslova převzaté z předchozí žaloby podané ke krajskému soudu a stěžovatelka v nich napadá pouze postup a rozhodnutí správních orgánů, nikoliv právní závěry učiněné k této otázce krajským soudem. Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení domáhá jeho zrušení. Jak tedy z toho ustanovení vyplývá, primárním posláním Nejvyššího správního soudu je v řízení o kasační stížnosti přezkum rozhodnutí krajského soudu. Zpochybnění jeho závěrů představuje nutný předpoklad posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námitky (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019 - 63). Úkolem kasačního soudu není opětovný přezkum rozhodnutí správních orgánů dle již jednou přednesených žalobních námitek. Jeho úkolem je naopak sjednocovat judikaturu jednotlivých krajských soudů rozhodujících v rámci správního soudnictví a dohlížet na to, zda se při svém rozhodování nedopustily pochybení v řízení před soudem. Smyslem kasačního řízení je především umožnit kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Stěžovatelka v podané kasační stížnosti však ve shora popsaném rozsahu nijak nenapadá věcné závěry, ke kterým v napadeném rozsudku dospěl krajský soud. Namísto toho pouze opakuje již dříve uplatněné žalobní námitky.

[13] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že námitky týkající se nesprávného posouzení právní otázky neobsahují důvody uvedené v § 103 s. ř. s. a nejsou proto způsobilé s ohledem na § 104 odst. 4. s. ř. s. k jejich přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu. Jedinými námitkami stěžovatelky, které kasační soud považuje za projednatelné, jsou námitky ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Konkrétně se krajský soud dle stěžovatelky řádně nezabýval otázkou, proč je v jejím případě možné považovat nedoložení dokladu o zdravotním pojištění

za podstatnou vadu řízení, a dále údajným pochybením správních orgánů, pokud místo meritorního rozhodnutí ve věci řízení zastavily podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z něj zřejmé, jak soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost. V této souvislosti je třeba dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Rovněž v tomto ohledu napadený rozsudek krajského soudu plně obstojí.

[16] Krajský soud v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že rozhodnutí žalované je přezkoumatelné a neshledal důvodnou námitku ohledně nedostatečného vypořádání odvolacích námitek. Následně se zabýval již ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu vztahující se k aplikaci § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, zejména odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018 - 57, z něhož vyplývá, že nedoložení dokladu o zdravotním pojištění v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie je možné považovat za neodstranění podstatné vady žádosti, která brání v pokračování v řízení. Tento rozsudek považoval krajský soud za plně přiléhavý na případ stěžovatelky a nebylo tak podle něj možné přisvědčit jejímu názoru, že o její žádosti mělo být rozhodnuto meritorně. Krajský soud upozornil, že předložení dokladu o zdravotním pojištění je vyžadován nejen na základě zákona, ale podmínka účasti na zdravotním pojištění vyplývá i ze samotné směrnice o volném pohybu. Požadavek na doložení platného dokladu o zdravotním pojištění mělo dle názoru krajského soudu své opodstatnění z důvodu zamezení rizika, aby se příslušný cizinec nestal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu Evropské unie. Nebylo přitom dle něj možné akceptovat pouze příslib budoucího doložení dokladu o zdravotním pojištění.

[17] Stěžovatelka ve své námitce upozorňovala především na tu skutečnost, že již v minulosti doklady o zdravotním pojištění opakovaně dokládala a nejedná se tak v jejím případě o situaci, kdy nejsou požadované doklady doloženy vůbec. Namísto zastavení

řízení bylo proto dle jejího názoru na místě o žádosti meritorně rozhodnout. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že i s touto dílčí námitkou se krajský soud dostatečně vypořádal. V návaznosti na předchozí odůvodnění aplikace § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zmíněné v předchozím bodě krajský uvedl, že rozhodným je právní a skutkový stav v době vydání správního rozhodnutí. K tomuto okamžiku byla dle krajského soudu stěžovatelka povinna splnit všechny zákonné požadavky. Dále uvedl, že ani dříve doložené doklady o zdravotním pojištění nemohly překlenout zákonný požadavek na prokázání existence zdravotního pojištění ke dni vydání rozhodnutí. Z výše uvedeného vyplývá zcela jasně vyslovený právní názor krajského soudu na danou problematiku: navzdory předchozímu doložení dokladu o zdravotním pojištění je na místě řízení zastavit, pokud žadatel na výzvu správního orgánu nedoloží aktuálně platný doklad o zdravotním pojištění; jedná se přitom o podstatnou vadu žádosti, která brání v dalším pokračování v řízení.

[18] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že správnost právních závěrů krajského soudu není věcí posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, ale věcí nesprávného posouzení právní otázky soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak již ale bylo uvedeno v bodech [12] a [13], stěžovatelka se závěry krajského soudu vůbec nepolemizuje a bez dalšího pouze opakuje žalobní námitky. Nejvyšší správní soud se proto k této otázce v nyní posuzované věci nemůže z hlediska jejich správnosti vyjádřit.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalované náklady nevznikly, proto soud ani jedné náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 20. května 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu