



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobkyně: **N. T. N.**
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 25, Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2020, č.j. MV-12156-4/SO-2020,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou, došlou soudu dne 27. 2. 2020, domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2020, č.j. MV-12156-4/SO-2020 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“),

jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 20. 11. 2019, č.j. OAM-18220-40/PP-2018 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zamítnuta žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť žalobkyně k žádosti nepředložila náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců; žalobkyni byla současně stanovena lhůta k vycestování z území České republiky 30 dnů od právní moci rozhodnutí.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně svou žalobu odůvodnila dvěma okruhy žalobních námitek.
3. V prvním okruhu žalobních námitek žalobkyně uvedla, že správní orgán řádně nezjistil skutkový stav, protože žalobkyně splňuje požadavky § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť je zcela existenčně závislá na svém vnukovi P. X. T., což mělo být prokázáno výsledkem vnuka a žalobkyně, kteří spolu žijí ve společné domácnosti.
4. V druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně namítla, že nebyla řádně posouzena přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně, přestože tato povinnost správním orgánům vznikla z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „*Úmluva*“). Žalobkyně uvedla, že vzhledem ke svému vysokému věku 65 let lze očekávat, že bude potřebovat čím dál více pomoc rodiny v běžných záležitostech. Správní orgány nepřihledly řádně k tomu, že žalobkyně má na území všechny svoje děti a vnuky. Žalobkyně poukázala na to, že není vdaná, ale rozvedená. Žalobkyně nemá v domovském státě žádné rodinné zázemí a zůstala by sama bez pomoci. Kontakt s rodinou bude ztížen nutností zajistit si pro návštěvy víza. Měl být proveden výslech žalobkyně a vnuka, protože jinak nebylo lze zhodnotit dopad rozhodnutí do života žalobkyně a členů její rodiny, kdy proto měl být proveden výslech i dalších členů rodiny.
5. Žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

6. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobkyně přes výzvu nepředložila doklady prokazující splnění podmínek dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, čímž znemožnila další posuzování podané žádosti. Pokud jde o výslech, žalobkyně mohla ve správním řízení uvést vše, co by hodlala uvést při výslechu – nebylo zřejmé, co by výsledkem mohlo být prokázáno. Pokud jde o přiměřenost rozhodnutí, žalovaná s odkazem na blanketní odvolání žalobkyně uvedla, že se přiměřeností zabýval správní orgán prvního stupně.
7. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

8. Jednání soudu se účastnila žalobkyně prostřednictvím svého zástupce, žalovaná se řádně předem omluvila. Při jednání žalobkyně odkázala na svá dosavadní procesní podání a dodala následující. Žalobkyně nebyla ve stavu, kdy by nebyla schopna se o sebe postarat, ale je jí 65 let, a byť je soběstačná, je osamělá a v ČR žijí její příbuzní. Vzhledem k tomu, a jelikož možnost návštěv České republiky z Vietnamu je s ohledem na pandemickou situaci omezená, mělo být žádosti žalobkyně vyhověno. Žalobkyně nechtěla správní orgány zahltit listinami, a proto zamýšlela vše vysvětlit při svém výslechu, kdy jí mohlo být i sděleno správním orgánem, co má ještě doložit. V řízeních o pobytových žádostech cizinců je ostatně výslech žadatele nejvýznamnějším důkazním prostředkem. Žalobkyně odkázala na rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 57 A 121/2015, 57 A 98/2015, 57 A 60/2016 a 57 A 6/2016.

V.

Posouzení věci soudem

9. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

10. Žaloba je nedůvodná.
11. Soud vyšel z následující právní úpravy účinné ke dni podání žádosti žalobkyně, tj. ke dni 17. 10. 2018.
12. Podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se za rodinného příslušníka občana Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí (mj.) jeho předek, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt.
13. § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců stanoví, že za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud
1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti,
 2. je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, nebo
 3. se o sebe z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie.
14. Podle § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu předložit doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie.

15. § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců stanoví, že ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3.
16. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 17. 10. 2018 žalobkyně podala žádost podle § 87b zákona o pobytu cizinců, v níž uvedla v bodě 7 a 22, že je vdaná za pana V. B. P. a že účelem jejího pobytu je sloučení s vnukem, občanem ČR. Současně do žádosti uvedla, že její manželství bylo rozvedeno. Dne 30. 10. 2018 předložil vnuk žalobkyně správnímu orgánu prohlášení, že žije společně s žalobkyní v bytě na adrese P. 34 v Ch. a že za účelem prokázání splnění podmínky dle § 15a zákona č. 326/1999 Sb. navrhuje provést svůj výslech.
17. Dne 26. 11. 2018 byla žalobkyně správním orgánem vyzvána, aby prokázala, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán uvedl, že z žádosti žalobkyně nelze zjistit, o jakou konkrétní hypotézu § 15a zákona o pobytu cizinců svou žádost žalobkyně opírá. Zda je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislá na výživě nebo jiné nutné péči ze strany vnuka ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nebo zda podle § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žalobkyně žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti, nebo zda se o sebe žalobkyně z vážných zdravotních důvodů nedokáže sama postarat bez osobní péče občana Evropské unie. Žalobkyně byla současně poučena, že uvedenou závislostí se rozumí dlouhodobý či trvalý stav, kdy osoba, z důvodů na své vůli nezávislých, není schopna bez materiální pomoci či nutné péče poskytované fakticky občanem ČR uspokojovat své základní životní potřeby. Žalobkyně byla poučena, že dokladem prokazujícím závislost může být např. aktuální a podrobná lékařská zpráva nebo rozhodnutí o invaliditě. Správní orgán žalobkyni sdělil, že má za prokázanou příbuzenskou vazbu žalobkyně k vnukovi, občanu ČR, a že výslech vnuka neprovedl, protože není zřejmé, co by měl prokázat. Správní orgán tedy žalobkyni vyzval, aby sdělil, o jaký zákonný důvod svou žádost opírá a tento důvod aby prokázala.
18. Dne 27. 11. 2018 žalobkyně správnímu orgánu sdělila, že jedinou vyvstávající otázkou je, nakolik je žalobkyně při uspokojování svých základních potřeb závislá na výživě či jiné nutné péči vnuka. Žalobkyně zdůraznila, že závislost nesmí být posuzována podle zákona č. 117/1999 Sb., o státní sociální podpoře. Za zcestnou žalobkyně označila interpretaci závislosti dle § 15a zákona o pobytu cizinců jako vysoké míry neschopnosti kvalifikující k přidělení státní sociální podpory. Vzhledem k tomu, co je podle § 15a zákona o pobytu cizinců potřeba dokazovat, je nemožné toto doložit listinami, a proto je nutné vyslechnout žalobkyni a vnuka, čímž bude prokázán individuální a silný vztah mezi žalobkyní a vnukem, stejně jako vztah existenční závislosti a silné vzájemné potřeby. Žalobkyně zdůraznila, že jinak oprávněnost její žádosti nebude prokázána.
19. Po seznámení se s podklady rozhodnutí žalobkyně uvedla, že je absolutně závislá na péči vnuka, kterého následovala na území ČR. Jediným relevantním zdrojem informace o závislosti je výslech vnuka. Správní orgány musí provést výslech k prokázání skutkového stavu věci. Závislost ve smyslu Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, se neomezuje na osoby

nemohoucí, upoutané na lůžko, neschopné komunikace, pohybu či základní hygieny. Žalobkyně zopakovala se stejným odůvodněním důkazní návrh na výslech svůj a vnuka.

20. Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2019 správní orgán prvního stupně žádost žalobkyně podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítl z důvodu, že žalobkyně v rozporu s § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců nepředložila doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán měl za splněnou podmínku, že žalobkyně je předkem občana EU, protože je babičkou vnuka, který je občanem ČR. Prvostupňový orgán s odkazem na judikaturu SDEU a důvodovou zprávu zákona o pobytu cizinců vyložil obsah právní pojmů „závislost na výživě“ a „nutná péče“. Dále vysvětlil, že podmínkou pro vyhovění žádosti bylo, aby žalobkyně prokázala, že je závislá na nutné péči nebo na výživě vnuka. Žalobkyně však přes výzvu neuvedla (ani neprokázala) žádné rozhodné skutečnosti pro posouzení své závislosti na vnukovi, byť z pobytové kontroly a prohlášení vnuka vyplývá, že spolu žijí. Žalobkyně nedoložila ani netvrdila žádné skutečnosti ke své závislosti na vnukovi, které by mohly být ověřeny jejich výsledkem. Ohledně prokázání, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 15a zákona o pobytu cizinců, tížilo důkazní břemeno žalobkyni stanovené přímo v zákoně o pobytu cizinců.
21. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, jímž napadala absenci výsledku svého a vnuka a posouzení přiměřenosti rozhodnutí s tím, že žalobkyně má na území vnuka, dceru a zbytek rodiny.
22. Rozhodnutím žalované čj. MV-67296-4/SO-2019 ze dne 27. 6. 2019 bylo předchozí rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a věc mu vrácena k novému projednání. Žalovaná aprobovala posouzení prvostupňovým orgánem ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti žalobkyně, ale dospěla k závěru, že je nutno rozhodnutí zrušit pro absenci posouzení přiměřenosti rozhodnutí dle Úmluvy. Žalovaná uložila prvostupňovému orgánu, aby přihlédl k věku žalobkyně, jejímu rozvedenému stavu, k tomu, že na území žijí všechny její tři děti na základě povolení k trvalému pobytu a aby žalobkyni i vnuka k tomu vyslechl.
23. Prvostupňový orgán následně doplnil spis o výpisy z úředních evidencí a vyzval žalobkyni ke sdělení všech informací potřebných k posouzení přiměřenosti. Žalobkyně na základě výzvy správního orgánu seznámila s podklady rozhodnutí a uvedla, že je naprosto existenčně závislá na péči vnuka, vzhledem ke svému věku není schopna se o sebe sama postarat, zajistit si základní péči, nákupy, obstarat dopravu k doktorovi a komunikaci s ním, organizovat si denní režim. Jedinou osobou, která s ohledem na své časové možnosti, znalosti českého jazyka a praktické založení, může zajistit péči o žalobkyni, je vnuk. Žalobkyně znovu odmítla souvislost úpravy zákona o pobytu cizinců a zákona o státní sociální podpoře. Žalobkyně zopakovala se stejným odůvodněním důkazní návrh na výslech svůj a vnuka.
24. Poté vydal prvostupňový orgán rozhodnutí odůvodněné obdobně jako své předchozí. K přiměřenosti dodal, že žalobkyně nereagovala na výzvu ze dne 6. 8. 2019, aby skutečnosti týkající se přiměřenosti doplnila. Prvostupňový orgán uvážil, že žalobkyně je vdaná, manžel žije ve Vietnamu, rodiče už nežijí, má tři dospělé děti, které se svými rodinami žijí v ČR. Vazbu žalobkyně na vlast shledal správní orgán prvního stupně v manželovi žijícím ve Vietnamu. Žalobkyně na území ČR pobývá od 16. 8. 2018, zná

jazyk a realie své vlasti, neovládá češtinu, nebyl zjištěn nepříznivý zdravotní stav žalobkyně. Žalobkyně může eliminovat dopad rozhodnutí tím, že požádá o povolení k dlouhodobému pobytu na území.

25. O neodůvodněném odvolání žalobkyně rozhodla žalovaná napadeným rozhodnutím.
26. Jednotlivé žalobní námitky posoudil soud následovně.
27. Předmětem prvního okruhu žalobních námitek byl řádně nezjištěný skutkový stav, pokud jde o existenční závislost žalobkyně na svém vnukovi, v důsledku neprovedení výsledků vnuka a žalobkyně.
28. Námitka není důvodná.
29. Řízení o žádosti je ovládáno dispoziční zásadou a účastníci jsou povinni předložit veškeré požadované přílohy žádosti ze své iniciativy, popřípadě po řádném poučení ze strany správních orgánů. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, uvedl: *„Řízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě. Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady.“*
30. Nejprve je na místě vyjasnit, že předmětem řízení byla žádost žalobkyně podle § 87b zákona o pobytu cizinců, z níž bylo patrné, že žalobkyně je babičkou vnuka s českým občanstvím. Aby mohla být žádost žalobkyně věcně posouzena, musely by mít správní orgány vůbec možnost, proč jí žalobkyně podává, tzn. jakého práva vzniklého jí z obecně závazného předpisu se žádostí dovolává. Jinými slovy, žalobkyně měla buď sama nebo na výzvu správního orgánu uvést, zda se pobytového oprávnění proto, že:
 - je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislá na výživě nebo jiné nutné péči poskytované vnukem (§ 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců), nebo
 - byla na této výživě nebo jiné nutné péči závislá bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měla povolení pobyt (§ 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců).
 Žalobkyně měla uvést, proč potřebuje jakou péči či výživu od vnuka, příp. kdy, kde a jak byla na jeho péči a výživě závislá. Dále byla povinna podle § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců již k žádosti přiložit doklady tato tvrzení potvrzující, resp. doplnit je na výzvu správního orgánu. Nepředložila-li žalobkyně přes výzvu zákonem stanovené doklady, musela být její žádost podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu zamítnuta.
31. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že rozhodné skutečnosti v řízení o pobytové žádosti cizince mohou být obecně správním orgánem zjištěny dvěma variantami procesního postupu. První možností je provedení výsledku cizince, při němž dostane cizinec možnost tvrdit a prokázat absentující rozhodné skutečnosti. Druhou možností je doručení výzvy cizinci, v níž správní orgán srozumitelně cizinci vysvětlí, v čem je jeho pobytová žádost neúplná a jaké skutečnosti a důkazy má doplnit. Správní orgán si může v zásadě mezi těmito dvěma cestami vybrat, nejsou-li dány nějaké zvláštní konkrétní důvody pro jiný postup v té které individuální věci. V posuzované věci správní orgán uvedeným povinnostem dostal a dal žalobkyni dostatečný prostor k absentujícím tvrzením a důkazům výzvou (jak ve vztahu k věcnému důvodu pobytové žádosti, tak i ve vztahu k přiměřenosti rozhodnutí), jak je dále podrobně

vysvětleno.

32. Výzvou ze dne 23. 11. 2018 byla žalobkyně řádně vyzvána k předložení dokladů o tom, že byla či je závislá na výživě nebo péči vnuka. Výzva čítající čtyři strany obsahovala podrobné a jasné vysvětlení, co a proč má žalobkyně předložit. Jistě si lze teoreticky představit situace, kdy určité skutečnosti osvědčit doklady nelze, nicméně mezi ně jednak nepatří zdravotní stav vylučující schopnost pečovat o sebe ani majetkové a příjmové poměry, a dále lze takové skutečnosti popsat a vysvětlit, proč není možno je doložit listinami. Nic z toho však žalobkyně neučinila. Přestože žalobkyně již z výzvy ze dne 23. 11. 2018, poté z prvního prvoinstančního rozhodnutí, poté ze zrušovacího rozhodnutí žalované a dále z druhého prvoinstančního rozhodnutí bezpečně musela vědět, že vyhovění žádosti brání nedoložení důvodu závislosti na výživě a péči vnuka, netvrdila nikdy jediný konkrétní údaj, proč o sebe nezvládne pečovat, co jí v tom brání, resp. proč je ohrožena její výživa a jak jí vnuk živí. Nejen že z obsahu jediného tvrzení žalobkyně nelze zjistit, zda a jak vůbec jí vnuk pomáhá, ale nic takového žalobkyně ani nedoložila. Z tvrzení žalobkyně (doklady žalobkyně žádné nepředložila) nebylo možno seznat, zda vůbec a jak konkrétně je žalobkyně skutečně závislá na výživě či péči vnuka. Soud aprobejuje závěr žalované v napadeném rozhodnutí, že „*Jestliže účastnice řízení nepředložila doklad obligatorně požadovaný zákonem č. 326/1999 Sb., znemožnila tím další posuzování své žádosti a uváděných důvodů. Ustanovení § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. je speciálním k ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., avšak rozhodování z důvodu chybějících obligatorně požadovaných dokladů zůstává shodné.*“
33. Lze shrnout, že náležitosti žádosti žalobkyně jsou stanoveny v § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně listinami prokázala, že je babičkou vnuka s českým občanstvím. Tím však podmínky pro její posouzení jako rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců nesplnila. V prvoinstančním rozhodnutí (str. 3, 7 a 8) správní orgán I. stupně přezkoumatelným a logickým způsobem vysvětlil, že žalobkyně nemůže být považována za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 1 písm. a) až c) ani odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Šlo tedy o posouzení podmínky uvedené v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců spočívající v závislosti na výživě, resp. jiné nutné péči poskytované žalobkyni vnukem. Žalobkyně k naplnění této podmínky nepředložila ve své žádosti žádný doklad a nepředložila ho ani na výzvu správního orgánu prvního stupně, pouze navrhla provedení výslechu vnuka a sebe k prokázání vztahu, závislosti a potřeby.
34. Správní orgány za této situace nebyly povinny zjišťovat, zda, jak a na kom je žalobkyně závislá, pokud k tomu, v celém správním řízení právně zastoupená, žalobkyně sama přes výzvu ničeho neuvedla a zákonem stanovené doklady nepředložila. Za tento stav je procesně odpovědná výlučně žalobkyně. Námitka řádně nezjištěného skutkového stavu je tudíž lichá, protože závěr o splnění podmínek pro udělení pobytového oprávnění žalobkyni z obsahu spisu nevyplýval. Správní orgány ani nepochybily, když nevyslechly žalobkyni a vnuka, neboť tyto výsledky nemohly nehradit absentující tvrzení a doklady o závislosti žalobkyně. Námitku v tomto směru žalobkyně ostatně v odvolacím řízení nevznesla (své odvolání neodůvodnila) a žalovaná tak podle § 89 odst. 2 věta druhá správního řádu nemohla pochybit při posouzení této otázky s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyni nic nebránilo sdělit správním orgánům všechny skutečnosti, které zamýšlela sdělit při svém výslechu. Nelze též přehlédnout, že žalobkyně sama uvedla ve svých podáních ve správním řízení, že

předmětem výsledků by měl být individuální a silný vztah mezi žalobkyní a vnukem, stejně jako vztah existenční závislosti a silné vzájemné potřeby – neoznačila tedy nic, co by nemohla správním orgánům sdělit, když stav závislosti jako objektivní kategorii prokázat výlučně výsledky z podstaty nelze. Žalobkyně tedy ve správním řízení neuvedla žádné relevantní konkrétní tvrzení, ze kterého by vyplývalo, že mezi ní a vnukem je vztah závislosti na výživě či jiné nutné péči ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy, i kdyby byly výsledky žalobkyně a vnuka provedeny a prokázaly by přesně to, co žalobkyně tvrdila („individuální a silný vztah, vztah existenční závislosti a silné vzájemné potřeby“), neosvědčilo by to, že žalobkyně je závislá na výživě či jiné nutné péči vnuka. Správní orgány nerezignovaly na zjišťování skutkového stavu – žalobkyni vyzvaly k doložení závislosti, která je podmínkou pro přiznání statutu rodinného příslušníka občana EU podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a dne 22. 10. 2018 provedly pobytovou kontrolu. Správní orgány nepochybily, když výsledky žalobkyně a vnuka neprovedly, přičemž své rozhodnutí logicky vysvětlily: V prvostupňovém rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že „Účastnice řízení sice v průběhu řízení navrhla provedení výsledku svého a svého vnuka za účelem prokázání skutečností uváděných v řízení, tedy k prokázání její závislosti na péči a výživě poskytované ze strany jejího vnuka. Ve smyslu § 52 správního řádu jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán sice těmito důkazními návrhy není vázán, ale vždy provede ty navržené důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dokázán má být faktický stav, tedy závislost účastnice řízení na péči nebo na výživě. Vznik závislosti na péči nebo výživě případně na obojím vzniká nejčastěji v důsledku zhoršení zdravotního stavu, který má za příčinu ztrátu schopnosti se o sebe postarat a tím i pravidelně ztrátu možnosti vykonávat výdělečnou činnost. Zhoršený zdravotní stav a míru, kterou tento stav omezuje schopnost účastnice řízení v péči o sebe samou nelze prokázat výsledkem účastnice řízení, ani jejího vnuka vůbec nebo jen v některých aspektech. K těmto otázkám se musí v první řadě vyjádřit odborný lékař, který je schopen objektivně posoudit zda a do jaké míry aktuální zdravotní stav cizinky ve schopnosti postarat se sama o sebe omezuje a v jaké míře je tedy závislá na péči třetí osoby. Správní orgán nemá potřebných odborných znalostí, jednak na to, aby zdravotní stav posoudil, a také zdravotní stav jen stěží může být objektivně posouzen bez osobního kontaktu účastnice s lékařem. Navíc i sebe podrobnější informace poskytnuté v průběhu výsledku nemusí odpovídat skutečnosti, v průběhu výsledku lze tvrdit v podstatě cokoliv a správní orgán nemá možnost toto tvrzení ověřit ve skutečnosti, aniž by nepřípustným způsobem zasahoval do práva na respektování soukromého života účastnice řízení a osob žijících

společně s ní v domácnosti (čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Výslech by mohl být eventuálně použitelný pro prověření toho, zda je příslušná péče poskytována skutečně občanem EU nebo jeho manželem nebo ne, ale nikoliv k prokázání samotného stavu závislosti na péči a případně i výživě. Z tohoto důvodu správní orgán návrhu na provedení důkazu výsledkem nevyhověl. (...) K vyjádření účastnice řízení správní orgán sděluje, že účastnice řízení byla již ve výzvě správního orgánu ze dne 23.11.2018 upozorněna na skutečnost, že z dokladů doložených do žádosti nebylo zřejmé, co konkrétně by měl výslech prokázat a byla vyzvána k doložení dalších dokladů na podporu svých tvrzení, které by následně správní orgán mohl ověřit výsledkem. Zároveň jak již správní orgán uvedl výše, výslech by mohl být eventuálně použitelný pro prověření toho, zda je příslušná péče poskytována skutečně občanem EU nebo jeho manželem nebo ne, ale nikoliv k prokázání samotného stavu závislosti na péči a případně i výživě. V tomto správní orgán odkazuje na rozsudek 6 As 147/2013-29 Nejvyššího správního soudu, rozsudek 30 A 37/2018-56 Krajského soudu v Plzni a rozsudek 59 A 85/2015-45 Krajského soudu v Ústí nad Labem, dle kterých se má účastník řízení ke skutkovým a právním otázkám věci vyjadřovat primárně svými podáními, tvrzeními, návrhy a jinými procesními úkony v průběhu celého řízení a nikoliv pouze prostřednictvím výsledku jako formalizovaného důkazního prostředku, neboť výslech není určen k tomu, aby v něm účastník řízení uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. Dle těchto rozsudků k provedení účastnického výsledku sahá správní orgán zejména tam, kde rozhodné skutečnosti nelze zjistit jiným způsobem a zároveň ho není povinen provádět, pokud ho nepovažuje za podstatný. V tomto případě účastnice řízení rezignovala na veškerá tvrzení a dokazování, kdy ani po výzvě správního orgánu nedoložila žádné další doklady na podporu svých tvrzení, omezila se pouze na obecná tvrzení a argumentaci stran právních výkladů a nedoložila žádné doklady, kterými by byly tvrzeny skutečnosti rozhodné pro posouzení závislosti na jejím vnukovi či jiné doklady, z nichž by její závislost na nutné péči či na vyživování jejím vnukem vyplývala, a kterou by následně správní orgán mohl ověřit zmiňovanými výsledky. Zároveň nedoložila jedinou lékařskou zprávu, která by prokázala její dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který by ji měl činit závislou na péči druhé osoby, přičemž ani tato skutečnost nebyla ze strany účastnice řízení tvrzena. Bylo tedy v zájmu účastnice řízení, aby tvrdila a navrhovala důkazy k prokázání její závislosti na svém vnukovi, toto ovšem neučinila a nelze tudíž očekávat, že správní orgán bude nahrazovat její povinnost spočívající v doložení hodnověrných důkazů. Z těchto důvodů správní orgán návrhu na provedení důkazu výsledkem nevyhověl.“ Žalovaná pak

v napadeném rozhodnutí doplnila, že: „Správní orgán I. stupně se v odůvodnění rozhodnutí zabýval i návrhy účastnice řízení na provedení důkazu výsledkem. Z těchto návrhů není zřejmé, jakým způsobem by bylo možno jejím výsledkem či výsledkem vnuka prokázat její závislost na jeho péči. Tuto závislost mohla prokázat právě např. doklady specifikovanými ve výzvě správního orgánu I. stupně. Pokud poukazuje na rozsudky Krajského soudu v Plzni, pak Komise poznamenává,

že tyto se týkaly skutkově odlišných případů. V této souvislosti poukazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014 č. j. 6 As 147/2013-29, podle kterého „výslech účastníka řízení totiž není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení“. Účastnice řízení mohla kdykoliv v jeho průběhu správnímu orgánu sdělit vše, do hodlala prokázat svým výsledkem či výsledkem vnuka. Poté by bylo na správním orgánu, aby tato její

sdělení posoudil.“ S popsáním posouzením správních orgánů se soud ztotožňuje a doplňuje, že žalobkyně ostatně ani v žalobě neuvedla, jaké konkrétní skutečnosti by bývaly výsledky byly zjištěny, které by vylučovaly zákonnost napadeného rozhodnutí.

35. Námitky prvního okruhu tedy nejsou důvodné.
36. V druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně sporovala dostatečnost posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně z hlediska Úmluvy.
37. Soud vyšel z toho, že podle ustálené judikatury (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 16/2003-56) tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek, a proto se soud zabýval jak odůvodněním prvoinstančního rozhodnutí, tak i napadeného rozhodnutí.
38. Soud předesílá, že správní orgány nebyly podle § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců povinny přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona posuzovat. Z ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, publikovaný pod č. 3990/2020 Sb. NSS, jehož závěry lze užít na všechna řízení podle zákona o pobytu cizinců) však vyplývá, že „[...] „obecný“ test proporcionality dopadů rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu do rodinného a soukromého života cizince provedl v § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců již zákonodárce. Z tohoto pravidla existují výjimky, v nichž vyvstane potřeba posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí přímo z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud jde o rodinný život cizince. Pokud by v těchto kauzách nebyla řádně posouzena přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného života cizince, byli by rodiče odděleni od svých nezletilých dětí, což zjevně odporuje nejlepšímu zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Byť je článek 8 Úmluvy samozřejmě přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem, k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 262/2019-31, bod 15).“
39. Jelikož žalobkyně ve správním řízení námitku nepřiměřenosti vznesla, vznikla správním orgánům povinnost přiměřenost posoudit. Námitka žalobkyně spočívala s odkazem na věk žalobkyně výlučně v tom, že na území žije celá její rodina (viz odvolání ze dne 8. 4. 2019). Na základě této námitek žalobkyně byla výzvou ze dne 6. 8. 2019 žalobkyně správním orgánem prvního stupně vyzvána, aby sdělila veškeré

relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti rozhodnutí ve vztahu k dopadům do soukromého a rodinného života žalobkyně. Na tuto výzvu žalobkyně nereagovala sdělením žádných skutečností. Následně prvoinstanční orgán k této otázce v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že žalobkyni marně adresoval výslovnou výzvu ke sdělení všech skutečností potřebných k posouzení přiměřenosti rozhodnutí, proto vyšel z obsahu spisu: Prvostupňový orgán vzal do úvahy, že žalobkyně je vdaná, manžel žije ve Vietnamu, rodiče už nežijí, má tři dospělé děti, které se svými rodinami žijí v ČR. Vazbu žalobkyně na vlast shledal správní orgán prvního stupně v manželovi žijícím ve Vietnamu a v tom, že žalobkyně na území ČR pobývá teprve od 16. 8. 2018, zná jazyk a realie své vlasti, neovládá češtinu, na území ČR nevlastní nemovitost, nebyl zjištěn nepříznivý zdravotní stav žalobkyně. Žalobkyně může eliminovat dopad rozhodnutí tím, že bude ČR navštěvovat na základě krátkodobých či dlouhodobých víz, dále může požádat o povolení k dlouhodobému pobytu na území za účelem společného soužití rodiny. Žalovaná v napadeném rozhodnutí na posouzení přiměřenosti prvostupňovým orgánem odkázala.

40. Soud zdůrazňuje, že je posuzováno řízení o žádosti cizince o pobytové oprávnění (nejde o řízení zahájené z moci úřední) a právně zastoupená žalobkyně ve svém odvolání žádné výhrady k posouzení přiměřenosti prvostupňovým orgánem nevznesla. Proto žalovaná nemohla s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí pochybit, když by tato otázka byla prvostupňovým orgánem posouzena nesprávně (srov. § 89 odst. 2 věta druhá správního řádu). Jinými slovy, nebyla-li žalobkyně spokojena se správností posouzení přiměřenosti, mohla proti němu brojit odvoláním s konkrétní protiargumentací.
41. V žalobě nedostatky posouzení přiměřenosti žalobkyně vymezila tak, že vzhledem k věku žalobkyně 65 let lze očekávat, že bude potřebovat čím dál více pomoc rodiny v běžných záležitostech. Tato námitka nemůže být důvodná, protože se vztahuje k budoucímu neznámému stavu, nikoli ke stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí.
42. Namítala-li žalobkyně v žalobě, že správní orgány nepřihlédly k tomu, že její děti a vnuci žijí na území, pominula, že správní orgány dospěly k závěru, že důvod zamítnutí žádosti (nedoložení náležitostí žádosti) nad touto skutečností převážil. Žalobkyni lze přisvědčit, že z obsahu spisu vyplývalo, že žalobkyně je rozvedená, tudíž úvaha prvostupňového orgánu o vazbě na domovský stát v podobě manžela nemá oporu ve spisu, nicméně tento zjevně nesprávný skutkový závěr žalobkyně v odvolání nenapadla, byla zcela pasivní a nezákonnost napadeného rozhodnutí tudíž nelze identifikovat v tom, že žalovaný správnost závěru o manželství žalobkyně při procesní pasivitě žalobkyně nezkoumala. Soud k tomu dodává, že i rodinný stav odlišný od zjištění prvostupňového orgánu by na závěru o přiměřenosti rozhodnutí ničeho nezměnil. Srovnáním jedné misky vah, na níž leží netvrzené a nedoložené zákonné důvody žádaného pobytového oprávnění, a druhé misky vah, na níž leží okolnost, že v době vydání napadeného rozhodnutí bylo žalobkyni bez zdravotních obtíží 64 let, že žalobkyně do svých 63 let žila ve Vietnamu a že všichni její potomci žijí v ČR, nemůže soud dospět k závěru, že druhá miska vah převáží nad první. Na tomto závěru nemůže nic změnit pandemická situace nastalá po vydání napadeného rozhodnutí, na niž žalobkyně odkazovala ve svém přednesu před soudem.
43. Argumentovala-li žalobkyně tím, že v domovském státě zůstane sama bez pomoci,

pomíjí, že ve správním řízení (přes výzvu) nebylo zjištěno, že by žalobkyně pomoc potřebovala. Vtělila-li žalobkyně do žaloby námitku, že její kontakt s rodinou bude ztížen nutností zajistit si pro návštěvy víza, lze s tím souhlasit, nicméně jednak to není nepřiměřený důsledek nesplnění zákonných podmínek pro udělení žádaného pobytového oprávnění, a jednak je v dispozici žalobkyně požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území dle § 42a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně se dále v žalobě domáhala výsledku svého a vnuka k dopadům rozhodnutí do života žalobkyně a členů její rodiny, kdy proto měl být proveden výslech i dalších členů rodiny. Této námitce nelze přisvědčit za situace, kdy žalobkyně nijak nereagovala na výzvu prvostupňového orgánu ke sdělení rozhodných skutečností, proč žalobkyně zamítnutí žádosti považuje za nepřiměřené, a posouzení přiměřenosti prvostupňovým orgánem ve svém odvolání nijak nespороvala (nyní vytknuté výsledky k přiměřenosti rozhodnutí žalobkyně v průběhu celého správního řízení nenavrhl, ač tak jistě učinit mohla). Žalobní tvrzení, že v napadeném rozhodnutí je tvrzeno, že nebylo nutné přiměřenost posuzovat, je v rozporu s obsahem tohoto rozhodnutí, jak je výše vyloženo.

44. Žalobkyně odkázala ve svém přednesu před soudem na různé rozsudky zdejšího soudu. Ve vztahu k rozsudku čj. 57 A 121/2015-54 ze dne 31. května 2016 soud uvádí, že jeho závěry na případ žalobkyně nelze použít, protože na rozdíl od tam řešeného případu v nyní posuzovaném řízení žalobkyně přes výzvu správního orgánu netvrdila žádné konkrétní skutečnosti odůvodňující zákonný důvod žádosti, tj. z jakého nezaviněného důvodu na své straně je bez péče vnuka ohrožena na životě či zdraví (pozn. soudu: v přednesu před soudem žalobkyně uvedla, že není ve stavu, kdy by se o sebe sama nemohla postarat). K rozsudku čj. 57 A 98/2015-56 ze dne 17. května 2016 lze uvést totéž a navíc, že na rozdíl od nyní projednávané věci neprovedení výslechů bylo v této jiné věci namítnuto v odvolání a závěr o neprovedení výslechů nebyl správními orgány odůvodněn. Ani rozsudek čj. 57 A 60/2016-63 ze dne 6. června 2017 příležitostně nepodporuje žalobní argumentaci, neboť na rozdíl od projednávané věci i zde cizinec neprovedení výslechu namítal v odvolání a nebyl k doplnění rozhodných tvrzení vyzván podrobnou a jasnou výzvou správního orgánu jako v projednávané věci. Pokud jde o rozsudek čj. 57 A 6/2016-81 ze dne 28. března 2017, pak ani ten není v rozporu s výše popsáním posouzením případu žalobkyně soudem, kdy v projednávané věci správní orgány dostaly právnímu východisku prezentovanému v tomto odkazovaném rozsudku, že „*Soud má za to, že pokud žádost cizince nebude v první fázi úspěšná, správní orgán by měl cizince vyzvat, aby uvedl skutečnosti, ve kterých spatřuje důvod pro to, zda je rozhodnutí z jeho pohledu nepřiměřené nebo tak správní orgán může učinit výsledkem.*“
45. Soud z výše uvedených důvodů neshledal žádný z žalobkyní uplatněných žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

46. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani je nepožadovala, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 3. listopadu 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu