



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové ve věci

žalobkyně: **T. H. N.**, narozená XXX
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem v ČR: U. Z. P.

zastoupená advokátkou JUDr. Thu Nga Haškovcovou
sídlem Olivova 2096/4, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2016, č. j. MV-46963-4/SO/sen-2016,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 16. 9. 2016, č. j. MV-46963-4/SO/sen-2016, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 240 Kč, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně, JUDr. Thu Nga Haškovcové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze dne 23. 10. 2016 domáhá přezkumu rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2016, č. j. MV-46963-4/SO/sen-2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“)

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

ze dne 13. 2. 2016, č. j. OAM-9845-42/PP-2014 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdila.

2. Prvostupňovým rozhodnutím zamítl správní orgán I. stupně žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 87b v návaznosti na § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žádost o povolení k přechodnému pobytu podala žalobkyně u správního orgánu I. stupně dne 21. 7. 2014 podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy jako rodinný příslušník občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců za účelem společného soužití na území České republiky.

II. Napadené rozhodnutí

3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že žalobkyně podala dne 21. 7. 2014 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně v průběhu správního řízení doložila rodný list své dcery, paní T. N. H., narozené dne XXX, státní příslušnosti České republiky, vystavený dne 29. 6. 1995 Magistrátem města Brna, zvláštní matrikou, občanský průkaz dcery, vyjádření dcery, že po celou dobu jejího pobytu ve Vietnamu do odjezdu na studia do zahraničí žila se svou matkou, čestné prohlášení žalobkyně, že dne 14. 8. 2014 vycestuje z rodinných důvodů z území České republiky do Vietnamu a plánuje cestu do České republiky a pobývat zde po povolení k přechodnému pobytu, jelikož chce pomoci své dceři, která je v jiném stavu a bude mít malé dítě, a oddací list vystavený dne 15. 3. 1990 Národním výborem města Brna, podle něhož dcera žalobkyně uzavřela dne 26. 12. 1989 manželství se státním občanem České republiky, panem P. H., narozeným XXX. Žalobkyně dále doložila kopii úmrtního listu svého manžela, pana N. Q. L., s překladem do českého jazyka, kopii debetního avíza svědčícího o převodu peněžních prostředků pro její osobní potřeby a kopii pojistky vydané pojistníkovi jako potvrzení o uzavření zdravotního pojištění. Žalobkyně dále doložila kopii rodného listu S. N. J., narozené XXX, státní příslušnosti České republiky, vydaného dne 21. 1. 2015 Úřadem městské části pro Prahu 4. Při výslechu konaném dne 10. 8. 2015 žalobkyně uvedla, že mimo své dcery má také syna, který pobývá ve Vietnamu, je ženatý a má dvě děti, její dcera má dvě děti, a to E. H., narozenou XXX a S., narozenou XXX. Dále žalobkyně uvedla, že její dcera odcestovala do zahraničí v srpnu 1986 a v roce 1995 získala české státní občanství. Uvedla, že sama pobírá starobní důchod a o povolení k přechodnému pobytu žádá za účelem sloučení se svou dcerou, které pomáhá hlídat vnučku S., neboť její dcera chodí do zaměstnání. Otec nezletilé S. pobývá pracovně v Dánsku, ale svou dceru S. navštěvuje, a když přijede, bydlí s rodinou na společné adrese. Svoji vnučku by chtěla žalobkyně hlídat do jejích 4 let věku.
4. Žalovaná shodně se správním orgánem I. stupně konstatovala, že doklad osvědčující skutečnost, že žalobkyně je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, na základě něhož by žalobkyni mohlo být vydáno povolení k přechodnému pobytu ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, předložen nebyl. Žalovaná konstatovala, že v posuzovaném případě je postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie uplatňováno z titulu sdílení společné domácnosti s dcerou žalobkyně, přičemž tato kategorie vztahu není rodinným vztahem zakládajícím postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES a zákona o pobytu cizinců, tento status tedy nemůže být přiznán ani v případě vztahu obdobného takovému

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

vztahu rodinnému. Žalovaná dále konstatovala, že má za doložené, že žalobkyně je matkou občanky Evropské unie, tedy její přímou příbuznou ve vzestupné linii.

5. Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že v rámci správního řízení před správním orgánem I. stupně žalobkyně nedoložila žádné lékařské zprávy, ve kterých by bylo uvedeno, že má vážné zdravotní důvody, které naléhavě vyžadují osobní péči občana Evropské unie, nebo že by se mohla považovat za osobu, která se o sebe sama nemůže z důvodu nepříznivého zdravotního stavu postarat bez osobní péče občana Evropské unie. Naopak bylo správním orgánem I. stupně prokázáno, že žalobkyně se osobně stará o nezletilou vnučku a pomáhá své dceři s její výchovou. Tímto nebyla naplněna již podmínka existence vztahu, který by bylo možné považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému, neboť takovým vztahem není vztah žalobkyně ke své dceři jakožto občance České republiky.
6. Žalovaná s ohledem na shora uvedené skutečnosti konstatovala, že žalobkyně nenaplnila žádnou z podmínek uvedených v § 15a zákona o pobytu cizinců, tudíž ji nelze považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie, a není tedy možné v jejím případě uplatnit hlavu IVa., včetně § 87b zákona o pobytu cizinců, který řeší situaci rodinných příslušníků občanů EU. V případě nesplnění základní podmínky, kterou je postavení rodinného příslušníka EU tak nebyl správní orgán I. stupně oprávněn posuzovat žádost žalobkyně podle § 87b zákona o pobytu cizinců, byl tedy dán důvod pro zamítnutí žádosti, neboť žalobkyni nelze považovat za rodinného příslušníka občana EU podle § 15a zákona o pobytu cizinců, tedy nesplňuje podmínky pro udělení povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
7. K odvolací námitce, že žalobkyně je vyživovanou osobou dle článku 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, kde je vymezen okruh rodinného příslušníka mimo jiné také na předky v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, žalovaná uvedla, že aby se jednalo o vyživovanou osobu, musí stav závislosti existovat v zemi, z níž přijíždí rodinný příslušník občana Evropské unie. Nezbytnost materiální podpory může být rodinným příslušníkem občana EU prokázána jakýmkoli vhodným způsobem, nicméně pouhý závazek občana EU pečovat o rodinného příslušníka nemusí být považován za důkaz existence skutečného stavu závislosti. Jako doklad skutečné závislosti na občanu EU Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) uznal například, že občan EU vyplácí pravidelně během značně dlouhého období rodinnému příslušníkovi (konkrétně potomkovi v přímé linii staršímu 21 let) peněžní částku, která je pro tuto osobu nezbytná, aby uspokojila své základní potřeby ve státě původu. K tomuto žalovaná odkázala na rozsudek SDEU ze dne 27. 4. 2006 ve věci *Yunying Jia v. Migrationsverket*, C-1/05.
8. Žalovaná souhlasila s názorem správního orgánu I. stupně, že žalobkyně neprokázala, že je rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná konstatovala, že správní orgán I. stupně se zabýval stupněm integrace žalobkyně, délkou jejího pobytu na území České republiky, jejím věkem, zdravotním stavem a rodinnými a ekonomickými poměry, hodnotil tudíž přiměřenost důsledků rozhodnutí za využití kritérií obsažených v § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná uvedla, že v daném případě nebyla žalobkyně rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a tedy jí z povahy věci nemohlo být vydáno povolení k přechodnému pobytu, které je vázáno na statut rodinného příslušníka občana EU. Žalovaná dále uvedla, že zamítavým rozhodnutím o žádosti o povolení k

přechodnému pobytu nemohla žalobkyni vzniknout žádná újma, a toto rozhodnutí tedy nemohlo mít dopad do jejího rodinného života.

9. Závěrem žalovaná uvedla, že zjištěný skutkový stav vyhodnotil správní orgán I. stupně správně, přičemž zjistil stav věci v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a proto rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

10. Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že dne 21. 7. 2014 podala u správního orgánu I. stupně žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy jako rodinný příslušník občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, a to za účelem společného soužití na území České republiky, přičemž toto ustanovení vyžaduje, aby mezi občanem EU a jeho rodinným příslušníkem existoval buď příbuzenský nebo obdobný vztah, a zároveň byl naplněn alespoň jeden z doplňujících důvodů obsažených v § 15a odst. 1 nebo odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Postavení rodinného příslušníka občana EU zakládá žalobkyně na přímém pokrevním příbuzenství se svojí dcerou T. N. H., narozenou XXX, a vnučkou S. N. J., narozenou XXX, kdy obě jsou občankami České republiky i Evropské unie, což v řízení vzaly správní orgány za prokázané, avšak žádost žalobkyně byla zamítnuta pro nesplnění podmínek dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně má za to, že v rámci správního řízení doložila, že její příbuzenský vztah s dcerou a vnučkou naplňuje hned tři zákonné důvody uvedené v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a sice § 15a odst. 3 písm. a) bod 1., § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. a § 15a odst. 3 písm. b) zákona.
11. Žalobkyně označila obě rozhodnutí správních orgánů za nezákonná, neboť vycházejí z nesprávných skutkových zjištění a jsou založena na nesprávném právním posouzení. Napadené rozhodnutí žalované označila žalobkyně zároveň jako nesrozumitelné a namítla, že část odvolacích důvodů žalobkyně nebyla vůbec vypořádána, a je tudíž nepřezkoumatelné.
12. Žalobkyně v *prvním žalobním bodě* uvedla, že ohledně naplnění důvodu uvedeného v § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců, tedy sdílení společné domácnosti mezi žalobkyní a její dcerou v průběhu jejich pobytu ve Vietnamské socialistické republice, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že sdílení společné domácnosti mezi žalobkyní a její dcerou, občankou EU, bylo v řízení doloženo, nicméně je nezbytné, aby ke sdílení došlo v době, kdy příbuzný žadatele již má občanství EU. Se závěrem správního orgánu I. stupně žalobkyně nesouhlasí, neboť termín občan EU je v citovaném ustanovení použit jako obecné označení osoby, od které žadatel (rodinný příslušník) odvozuje své oprávnění žádat o povolení k přechodnému pobytu, nelze z něj dovozovat dodatečný požadavek, aby příbuzný žadatele byl občanem EU již v době, kdy došlo ke sdílení společné domácnosti. Žalobkyně namítla, že smyslem § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je umožnit občanům EU soužití s jejich rodinnými příslušníky, kteří sice nespádají pod vymezení § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ale existuje mezi nimi skutečná rodinná vazba. Výklad správního orgánu I. stupně tak uměle vytváří dodatečnou a v systematice zákona nesmyslnou podmínku pro pobyt rodinných příslušníků, čímž povolení k přechodnému pobytu na základě tohoto ustanovení v praxi téměř vylučuje, neboť daný důvod by pak dopadal pouze na dva následující případy – jednak cizince, kteří vycestovali na území EU, získali zde státní občanství a mají zájem na přistěhování svých rodinných příslušníků, přičemž

kdyby ke společnému soužití mezi občanem EU a jeho příbuznými došlo před získáním občanství EU, toto ustanovení by se na ně nevztahovalo, a jednak na občany EU, kteří vycestovali na území třetích zemí, kde žili společně s cizími státními příslušníky, kteří jsou (stali se) jejich rodinnými příslušníky, připadaly by pak v úvahu pouze případy, kdy by k založení příbuzenského vztahu došlo po vycestování občana EU do zahraničí, tedy téměř výlučně uzavřením manželství, na něž se ovšem vztahuje § 15a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně namítla, že prvostupňové rozhodnutí je proto založeno na nesprávném právním posouzení, jelikož citované ustanovení nelze vykládat tak, že by dcera žalobkyně musela být občankou EU již v době sdílení společné domácnosti ve Vietnamské socialistické republice.

13. Žalobkyně dále namítla, že napadené rozhodnutí žalované se uvedenými otázkami a výkladem § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců, uplatněnými žalobkyní již v odvolacích námitkách, vůbec nezabývá, a je tudíž nepřezkoumatelné.
14. Žalobkyně ve *druhém žalobním bodě* uvedla, že ohledně naplnění důvodu uvedeného v § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců, tedy zda je žalobkyně občanem Evropské unie vyživovaná, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že vyživovací vztah mezi žalobkyní a její dcerou nebyl v řízení prokázán. V řízení vyšlo najevo, že žalobkyně pobírá ve Vietnamské socialistické republice starobní důvod v přepočtu cca 5 523 Kč měsíčně, přičemž na základě srovnání této částky s částkou životního minima v České republice správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobkyně není na svou dceru výživou odkázána, ani že není odkázána na osobní péči své dcery, neboť je jí schopná pomáhat s výchovou vnučky. Žalobkyně namítla, že vyživovací vztah, na něž odkazuje citované ustanovení, není v zákoně o pobytu cizinců ani ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES nijak vymezen, avšak správní orgán I. stupně při jeho aplikaci nesprávně využil vymezení životního minima dle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, tedy částky nezbytné k zajištění potravin a dalších základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití, neboť při výkladu citovaného ustanovení je třeba vycházet z právní úpravy vyživovacích vztahů v rodině dle § 915 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je dítě povinno zajistit svým rodičům slušnou výživu. Žalobkyně uvedla, že i za situace, kdy by srovnání životních poměrů žalobkyně s dávkami státní sociální podpory bylo případné, je závěr správního orgánu I. stupně nesprávný, neboť systém sociální podpory zajišťuje základní existenční potřeby celým souborem opatření a normativních nákladů. Pokud by správní orgán I. stupně při rozhodování zohlednil vedle životního minima ve výši 3 410 Kč také normativní náklady na bydlení ve výši 7 700 Kč, dospěl by k závěru, že starobní důchod žalobkyně je k zajištění životních potřeb nepostačující, přičemž bydlení zcela jistě patří mezi základní existenční potřeby. Žalobkyně namítla, že prvostupňové rozhodnutí je proto založeno na nesprávném právním posouzení § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců.
15. Žalobkyně dále namítla, že ohledně výkladu pojmu vyživovací vztah, resp. vyživovaná osoba, odkázala žalovaná v napadeném rozhodnutí na rozsudek SDEU ze dne 27. 4. 2006 ve věci *Yunying Jia v. Migrationsverket*, C-1/05, z něhož nesprávně dovodila, že životní minimum je vhodným kritériem pro posouzení příjmů rodinného příslušníka občana EU a existence vyživovacího vztahu mezi tímto rodinným příslušníkem a občanem EU. Žalobkyně konstatovala, že citovaný rozsudek SDEU pojem životního minima nezmiňuje, nýbrž jako kritérium uvádí náklady na zajištění základních životních potřeb, přičemž toto

kritérium je navíc v rozporu s jinak konstantní judikaturou SDEU, podle níž je rozhodující pouze vztah faktické podpory mezi občanem EU a jeho rodinným příslušníkem a důvody této podpory nemají být v řízení přezkoumávány. K tomu žalobkyně odkázala např. na rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 1987 ve věci *Lebon*, C-316/85, podle něhož je postavení závislého člena rodiny pracovníka migrujícího v EU založeno na faktickém stavu, konkrétně na poskytování podpory ze strany pracovníka, a to bez nutnosti zkoumat důvody této podpory. Navíc rozhodnutí SDEU, ze kterého žalovaná v napadeném rozhodnutí vychází, se týká směrnice č. 73/148/EHS, tedy starší právní úpravy, která byla současnou českou i evropskou úpravou nahrazena, přičemž formulace rozhodného kritéria se v této starší úpravě podstatným způsobem odlišuje – zatímco starší směrnice č. 73/148/EHS vycházela ze vztahu závislosti mezi občanem EU a rodinným příslušníkem (formulace „kteří jsou na nich závislí“ v čl. 1 odst. 2), současná právní úprava vychází ze vztahu vyživovacího, závěry citované judikatury tudíž nelze na projednávaný případ uplatňovat. Napadené rozhodnutí žalované je tedy rovněž založeno na nesprávném právním posouzení ve vztahu k § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců.

16. Žalobkyně ve *třetím žalobním bodě* uvedla, že ohledně naplnění důvodu v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy existence vztahu obdobnému vztahu rodinnému a sdílení společné domácnosti mezi žalobkyní, její dcerou a její vnučkou, dospěl správný orgán I. stupně k závěru, že uvedený zákonný důvod byl ze strany žalobkyně po materiální stránce naplněn, nicméně se neuplatní, jelikož zákon tuto možnost výslovně přiznává pouze vztahům obdobným vztahu rodinnému, nikoliv přímo vztahům mezi rodinnými příslušníky, byť by dosahovaly týchž kvalit. Žalobkyně namítla, že tento právní závěr je jednak po právní stránce nesprávný, jednak též diskriminační, neboť jeho uplatnění by v praxi znamenalo, že např. na rodinného známého se za daných podmínek (trvalost a kvalita vztahu) ustanovení o slučování rodin vztahuje, zatímco na rodiče nebo jiného pokrevního příbuzného nikoli. Žalobkyně vyložila, že § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců je nezbytné za použití výkladového pravidla *a minori ad maius* interpretovat tak, že se vztahuje na všechny cizí státní příslušníky, kteří žijí s občanem EU ve společné domácnosti, pokud jejich vztah k občanovi EU dosahuje kvalit vztahu rodinného a je trvalý. Prvostupňové rozhodnutí je tedy založeno na nesprávném právním posouzení i ve vztahu k důvodu dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
17. Žalobkyně dále namítla, že napadené rozhodnutí žalované se uvedenými otázkami a výkladem § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, uplatněnými žalobkyní již v odvolacích námitkách, vůbec nezabývá, a je tudíž nepřezkoumatelné.
18. Ve *čtvrtém žalobním bodě* namítla žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalované pro jeho nesrozumitelnost. Žalobkyně konstatovala, že žalovaná v napadeném rozhodnutí nejprve na str. 1 až 4 zrekapitulovala průběh řízení před správním orgánem I. stupně, vlastní odůvodnění zahájila na str. 4 doslovnou citací dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců a směrnice č. 2004/38/ES, přičemž výklad citovaných ustanovení a jejich aplikace na konkrétní případ žalobkyně je zřejmě obsažena až v posledním odstavci na str. 5 napadeného rozhodnutí, ze kterého navíc není žalobkyni zřejmé, co chtěla žalovaná tímto vágním a zmateným souvětím říci, a kterou část doslovné citace zákona o pobytu cizinců a směrnice na str. 5 napadeného rozhodnutí považuje za „výše uvedenou argumentaci“. Jedním ze závěrů, které by podle žalobkyně teoreticky mohly vyplývat z odůvodnění, je, že § 15a zákona o pobytu cizinců se s ohledem na čl. 3 odst. 1 směrnice vztahuje pouze na rodinné příslušníky občanů jiných států EU migrující do České

republiky, nikoliv přímo na občany ČR, takový výklad by však byl v přímém rozporu s doslovným zněním § 15a zákona o pobytu cizinců, který oprávnění uděluje rodinným příslušníkům všech občanů EU, tj. i občanů ČR, navíc by se jednalo o diskriminaci na základě státní příslušnosti, která je v rozporu se zásadami práva EU, ČR a principy směrnice. Druhým možným závěrem je, že žalobkyně jako přímá příbuzná občanek EU je oprávněna domáhat se povolení k přechodnému pobytu pouze za splnění podmínek § 15a odst. 1, přičemž § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na ni nevztahuje, ale i takový výklad by byl v přímém rozporu s dikcí zákona. Žalobkyně proto označila část odůvodnění, která zřejmě měla obsahovat těžiště argumentace, za nesrozumitelnou, a tedy nepřezkoumatelnou.

19. Žalobkyně v *pátém žalobním bodě* namítla, že jak správní orgán I. stupně tak žalovaná dospěli na základě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním. Ačkoliv je žalobkyně přesvědčena, že nesprávné závěry v obou rozhodnutích jsou založeny na chybném právním posouzení, existence vyživovacího vztahu podle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců může být posuzována i jako otázka skutková. Žalobkyně konstatovala, že v řízení byly předloženy listinné důkazy (rozhodnutí o přiznání starobního důchodu a výpis z účtu) dokládající majetkové poměry žalobkyně a poskytnutí příspěvku na živobytí žalobkyně ve výši 5 000 EUR ze strany její dcery, z výpovědi potom vyplynulo, že žalobkyně v České republice žije se svojí dcerou ve společné domácnosti a dcera se stará o veškeré její finanční výlohy, čímž byl vyživovací vztah jednoznačně prokázán. Žalobkyně uvedla, že z obecné formulace žalované na str. 6 odst. 4 napadeného rozhodnutí vyplývá závěr, že pokud žalobkyně v řízení bankovním výpisem doložila pouze jednorázovou platbu finanční výpomoci od své dcery, nejedná se o pravidelnou a déle trvající činnost, a vyživovací vztah tedy není založen. Žalobkyně konstatovala, že takový závěr s ohledem na další doložené skutečnosti není důvodný a poukázala zejména na výši platby, která odpovídá 100 % navýšení příjmů žalobkyně v období více než 2 let, průběžnou finanční výpomoc dokládanou výpověďmi žalobkyně a její dcery a následný vyživovací vztah po celou dobu pobytu žalobkyně na území ČR.
20. Ze shora uvedených důvodů proto žalobkyně navrhla, aby soud zrušil jednak napadené rozhodnutí žalované, jednak též rozhodnutí prvostupňové, a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalované k žalobě

21. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 30. 1. 2017 odkázala na obsah spisového materiálu, shrnula průběh správního řízení a zopakovala, že v posuzovaném případě je postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie uplatňováno z titulu sdílení společné domácnosti s dcerou žalobkyně, která je státní příslušnicí České republiky. Tato kategorie vztahu však není rodinným vztahem zakládajícím postavení rodinného příslušníka občana EU ve smyslu směrnice č. 2004/38/ES a zákona o pobytu cizinců, tento status tedy nemůže být přiznán ani v případě vztahu obdobného takovému vztahu rodinnému.
22. Žalovaná uvedla, že žalobkyně v rámci správního řízení před správním orgánem I. stupně nedoložila žádné lékařské zprávy, ze kterých by bylo zřejmé, že má vážné zdravotní důvody, které naléhavě vyžadují osobní péči občana Evropské unie, nebo že by se žalobkyně mohla považovat za osobu, která se o sebe nemůže z důvodu nepříznivého zdravotního stavu postarat bez osobní péče občana EU, naopak bylo prokázáno, že žalobkyně je schopna se osobně starat o svoji nezletilou vnučku a pomáhat dceři s její

výchovou. Vzhledem k uvedenému tak v případě žalobkyně nebyla naplněna již podmínka existence vztahu, který by bylo možno považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému.

23. Žalovaná shrnula, že žalobkyně v konkrétním správním řízení nenaplnila žádnou z podmínek uvedených v § 15a zákona o pobytu cizinců, tudíž ji nelze považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie, a není tedy možné v jejím případě uplatnit hlavu IVa., včetně § 87b zákona o pobytu cizinců, jež řeší situaci rodinných příslušníků občanů EU. V případě nesplnění základní podmínky, kterou je postavení rodinného příslušníka EU, nebyl správní orgán I. stupně oprávněn posuzovat žádost žalobkyně podle § 87b zákona o pobytu cizinců, a byl tudíž dán důvod pro zamítnutí její žádosti.
24. Žalovaná závěrem konstatovala, že správní orgán I. stupně zjistil stav věci v souladu s § 3 správního řádu, přičemž ze zjištěných skutečností učinil správný závěr, na základě něhož žádost žalobkyně zamítl z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 87b v návaznosti na § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná soudu navrhla, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Replika žalobkyně

25. Ve vyjádření ze dne 4. 5. 2020 žalobkyně zopakovala, že v jejím případě byly naplněny hned tři zákonné důvody, pro které je namístě ji považovat za osobu, na niž se pro účely žádosti o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců nahlíží jako na rodinného příslušníka občana EU. Tyto důvody žalobkyně opětovně zrekapitulovala a doplnila následující.
26. Žalobkyně konstatovala, že je rodinnou příslušnicí (matkou) paní T. N. H., občanky Evropské unie, se kterou žila ve svém domovském státě v letech 1969 až 1986 ve společné domácnosti, tudíž splňuje důvod dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vysloveným v jeho rozsudku ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016 - 29, v němž NSS v souvislosti s výkladem citovaného ustanovení konstatoval, že *„Spojení žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti obsažené v § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015, je nutno vykládat tak, že musí jít o společné soužití s občanem EU, které bezprostředně předchází vstupu cizince (rodinného příslušníka) na území členského státu EU.“*. Tento výklad měl dle NSS potvrdit též zákonodárce, když v rámci novelizace zákonem č. 314/2015 Sb. upravil citované ustanovení následovně: *„Za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud 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.“*. Uvedený závěr by však ve svém důsledku zcela znemožňoval žalobkyni podání žádosti o přechodný pobyt na základě § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně konstatovala, že směrnice č. 2004/38/ES žádným způsobem neomezuje členské státy v tom, aby umožnily svým občanům (a občanům EU) sloučení rodiny, naopak v čl. 37 směrnice je výslovně uvedeno, že směrnici nejsou nijak dotčeny příznivější právní a správní předpisy členských států. Pokud NSS na základě směrnice dovozuje dodatečné podmínky a omezení pro sloučení rodiny občana ČR, které v § 15a odst. 3 písm. a) bodě 1. zákona o pobytu cizinců uvedeny nejsou, nejedná se o korektní postup při aplikaci práva, nadto NSS vychází čistě z jazykového výkladu českého znění směrnice (přítomný X minulý čas), a to konkrétně v části ustanovení, která byla v ČR uzákoněna odlišně od textu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

směrnice, avšak nikoli v rozporu s jejím účelem. Pokud jde o novelizaci zákonem č. 314/2015 Sb., je odůvodnění NSS rovněž nepřipadné, neboť je v právním státě nepřipustné, aby zákonodárce prováděl se zpětnou účinností autentický výklad práva (zákaz retroaktivity, dělba moci), nadto novelizované ustanovení vůbec nestanoví, kdy „*před vstupem na území*“ mělo k soužití dojít. Žalobkyně poukázala na novelizované znění bodu 2. příslušného ustanovení, které naopak výslovně uvádí, že se vztahuje na rodinného příslušníka, který byl „*na (...) výživě nebo jiné nutné péči [občana EU] závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem*“, ze systematiky zákona o pobytu cizinců tedy naopak *a contrario* vyplývá, že v bodě 1. bezprostřednost nutná není. Žalobkyně konstatovala, že pokud § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců nestanoví, kdy mělo k soužití mezi rodinným příslušníkem a občanem EU ve společné domácnosti dojít, je nutné soužití ve společné domácnosti akceptovat bez ohledu na to, kdy k němu došlo. Žalobkyně vyložila, že § 15a zákona o pobytu cizinců upravuje podmínky pro realizaci práva na rodinný život (čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny základních práv a svobod), které je možné omezit pouze na základě zákona a v jeho mezích (čl. 4 Listiny), současně platí, že pokud zákon umožňuje více výkladů, je nutné upřednostnit výklad ve prospěch základních práv (nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98). Pokud by český zákonodárce zamýšlel podmínky pro sloučení rodiny dále omezit, učinil by tak výslovně. Z uvedených důvodů je zřejmé, že citovaný závěr NSS by neměl být ve věci žalobkyně aplikován.

27. Žalobkyně konstatovala, že je rodinnou příslušnicí (matkou) T. N. H., občanky EU, kterou je současně vyživována, splňuje tak důvod dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně namítla, že § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců a čl. 3 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES, který byl tímto ustanovením proveden, nestanoví jako podmínku vztah závislosti, nýbrž vztah vyživovací, přitom vyživovací vztah mezi rodinnými příslušníky je širší než vztah závislosti. V daném případě tak není nutné, aby žalobkyně byla na svoji dceru výživou zcela odkázána, nýbrž záleží pouze na tom, zda mezi ní a dcerou fakticky dochází k poskytování prostředků na zajištění živobytí, což bylo v řízení prokázáno. Žalobkyně dodala, že pokud by bylo nutné prokazovat vztah závislosti mezi ní a dcerou, bylo by nutné zohlednit vedle životního minima rovněž další životní potřeby, zejména náklady na bydlení, neboť kdyby žalovaná k životnímu minimu připočetla též normativní náklady na bydlení, dospěla by k závěru, že starobní důchod žalobkyně je z hlediska zajištění základních potřeb nedostačující.
28. Žalobkyně dále konstatovala, že žije se svojí dcerou, T. N. H., a se svojí nezletilou vnučkou, S. N. J., ve společné domácnosti a má s nimi trvalý rodinný vztah, splňuje tak důvod dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně uvedla, že správní orgán I. stupně nesprávně vyložil, že v jejím případě nejde o „*vztah obdobný rodinnému*“, nýbrž přímo o vztah rodinný, a proto se na ni nemůže uvedené ustanovení vztahovat. Žalobkyně v této souvislosti poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2015, č. j. 11 A 200/2013 - 46, v němž městský soud sice vyslovil, že „*§ 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců se vztahuje pouze na osoby, které nejsou rodinnými příslušníky, žijí ve společné domácnosti a v řízení se snaží prokázat, že jejich vztah se blíží vztahu rodinnému*“, avšak ve zcela odlišném kontextu než je případ žalobkyně. Městský soud se navíc nezabýval širšími dopady vyslovené právní věty, neboť kdyby se měla uplatnit všeobecně, byli by rodinní příslušníci občanů EU v důsledku znevýhodnění oproti osobám, které s občanem EU žijí „*pouze*“ ve faktickém vztahu (obdobném vztahu rodinnému). Pokud by osoby ve faktickém vztahu s občanem EU mohly využít § 15a odst. 3 písm. b) zákona o

pobytu cizinců a rodinní příslušníci nikoli, došlo by k diskriminaci – osoba ve faktickém vztahu by oprávnění k pobytu získala a rodinný příslušník ne, přestože jejich vztah k občanovi EU by byl srovnatelný, což je nyní případ žalobkyně.

29. Žalobkyně k vyjádření žalované uvedla, že žalovaná v něm pouze zrekapitulovala průběh řízení a doslovně zopakovala již uvedené v napadeném rozhodnutí, důvody napadeného rozhodnutí a právní názor žalované na projednávanou věc však nadále zůstaly nejasné a zmatečné.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

30. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, a to podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel dle § 75 odst. 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.
31. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
32. Městský soud ze správního spisu předloženého žalovanou zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.
33. Ze správního spisu bylo zjištěno, že žalobkyně podala dne 21. 7. 2014 u Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b zákona o pobytu cizinců, v níž jako účel pobytu na území uvedla sloučení rodiny. Součástí žádosti byl přiložený doklad (prohlášení) o zajištění ubytování v bytě na adrese U. Z. P., ve vlastnictví dcery žalobkyně, paní JUDr. T. N. H., narozené XXX, státní občanky České republiky, a dále prohlášení dcery žalobkyně, že s matkou žila ve společné domácnosti po celou dobu jejího pobytu ve Vietnamu až do odjezdu na studium do zahraničí, že žalobkyně je a bude zaopatřena její dcerou po celou dobu pobytu v ČR, přičemž s ní bude pobývat ve společné domácnosti v bytě ve vlastnictví dcery, která uhradí veškeré náklady související s pobytem žalobkyně na území. Z výpisu z katastru nemovitostí bylo zjištěno, že bytová jednotka č. X na adrese U. Z. P., zapsaná na LV č. X je ve vlastnictví paní JUDr. T. N. H. Z lustrace osoby paní JUDr. T. N. H. bylo zjištěno, že jmenovaná byla s účinností ode dne 26. 3. 2001 rozvedená.
34. Výzvou ze dne 10. 9. 2014, č. j. OAM-9845-7/PP-2014, správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni, aby doložila doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 87b odst. 2 v návaznosti na § 87a odst. 2 ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců a upřesnila, podle kterého ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců hodlá žádat o povolení k přechodnému pobytu. Dne 26. 9. 2014 dcera žalobkyně sdělila správnímu orgánu I. stupně, že její matka je vdova (manžel zemřel v roce X), od roku 2000 je důchodkyně a dcera ji vyživuje, neboť výše starobního důvodu ve Vietnamu je minimální a nepostačuje ke krytí základních potřeb ani ve Vietnamu, proto žalobkyně splňuje podmínku dle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1. a bodu 2. zákona o pobytu cizinců. K poskytování finančních prostředků žalobkyni její dcera uvedla, že tyto předávala matce většinou osobně, buď při návštěvách matky v ČR, nebo při jejích návštěvách v Hanoji, které činila od roku 2010 vždy alespoň jednou ročně, pouze v letech, kdy neměla možnost cestovat, zasílala finanční prostředky na účet bratra, neboť žalobkyně nemá zřízený vlastní bankovní účet. Dcera žalobkyně předložila kopii úmrtního listu manžela žalobkyně, kopii pojistné smlouvy o

zdravotním pojištění cizinců, potvrzení o úhradě pojistného a kopii debetního avíza o převodu 5 000 EUR dne 3. 12. 2008 dcery žalobkyně jako příkazce ve prospěch jejího bratra jako příjemce.

35. Při výslechu konaném dne 10. 8. 2015 byla předložena kopie rodného listu S. N., narozené dceři žalobkyně dne ... Žalobkyně uvedla, že vnučku hlídá každý den, připravuje pro ni třikrát denně jídlo, neboť dcera chodí do zaměstnání, a chtěla by ji hlídat maximálně do jejích čtyř let, než bude chodit do školky. Žalobkyně dále uvedla, že je 16 let v důchodu, dcera odcestovala z Vietnamu v roce 1986 za studiem, v roce 1995 dostala české občanství, otec vnučky je právník, žije s nimi, ale střídavě dojíždí za prací do Dánska. Dcera žalobkyně uvedla, že z Vietnamu odcestovala v roce 1986 ve svých 17 letech za studiem, české státní občanství dostala v roce 1994/1995. Dcera uvedla, že žalobkyně je důchodkyně, výši jejího důchodu nezná, ale odhaduje částkou kolem 100 USD měsíčně, z čehož ve Vietnamu nelze samostatně vyžít. Dcera žalobkyně dále uvedla, že otcem S. je její přítel M. J., který ji též vychovává, žije s nimi ve společné domácnosti a střídavě dojíždí za prací do Dánska.
36. Výzvou ze dne 21. 8. 2015, č. j. OAM-9845-30/PP-2014, správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni, aby doložila doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 87b odst. 2 v návaznosti na § 87a odst. 2 ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť nebylo doloženo, že paní JUDr. T. N. H. je skutečně její dcerou a též nebylo prokázáno, že ji její dcera vyživuje. Dcera žalobkyně dne 17. 9. 2015 předložila úředně ověřený překlad svého rodného listu vystaveného ve Vietnamu a rozhodnutí Správy sociálního pojištění města Hanoj o přiznání starobního důchodu žalobkyni ve výši 4 957 700 vietnamských duongů měsíčně, což po přepočtu na české koruny činí cca 5 297 Kč.
37. Dne 13. 2. 2016 vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí, jímž zamítl žádost žalobkyně ze dne 21. 7. 2014 o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 87b v návaznosti na § 15a zákona o pobytu cizinců.
38. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně dne 8. 3. 2016 odvolání, v němž uvedla, že její žádost je založena na rodinném vztahu mezi ní a její dcerou a vnučkou, jež jsou obě občankami České republiky i Evropské unie. Žalobkyně v první odvolací námitce uvedla, že je existenčně závislá na své dceři, která přispívá na její živobytí, tudíž naplňuje zákonné důvody dle § 15a odst. 1 písm. d) a § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců, neboť je mezi žalobkyní a její dcerou vyživovací vztah. Žalobkyně namítla, že správní orgán I. stupně nesprávně právně zhodnotil, že termín „vyživovaný“, jenž citované zákonné ustanovení užívá, by měl být vykládán jako vztah „finanční závislosti“. Navíc částka životního minima v ČR ve výši 3 410 Kč měsíčně nezahrnuje náklady na bydlení, jenž činí dle § 26 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, částku od 4 811 Kč do 7 731 Kč měsíčně, kterážto v součtu více než dvojnásobně převyšuje starobní důchod žalobkyně. Žalobkyně v druhé odvolací námitce uvedla, že ve svém domovském státě žila ve společné domácnosti s dcerou, tudíž naplňuje zákonné důvody dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně namítla, že pro správní orgán I. stupně je pro posouzení dané podmínky rozhodné, zda byl rodinný příslušník žadatele občanem EU již v době, kdy došlo k jejich vzájemnému soužití, takový výklad je však příliš restriktivní a v rozporu se smyslem citovaného zákonného ustanovení. Dle názoru žalobkyně je třeba termín „občan EU“ použít výhradně jako obecné označení osoby – rodinného příslušníka, od nějž žadatel odvozuje své oprávnění žádat o povolení

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

k přechodnému pobytu, rozhodující je přitom pouze skutečnost, zda daná osoba byla občanem EU ke dni podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Podle žalobkyně nelze dovozovat dodatečný požadavek, aby rodinný příslušník žadatele byl občanem EU již v době, kdy došlo k soužití. Žalobkyně ve třetí odvolací námitce uvedla, že žije v ČR ve společné domácnosti se svojí dcerou a vnučkou, přičemž je mezi nimi trvalý rodinný vztah, a proto splňuje též zákonné důvody uvedené v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně namítla, že by se jednalo o diskriminační přístup, kdyby žadatelům, kteří nejsou v přímém rodinném vztahu, nýbrž pouze ve vztahu obdobném, k udělení povolení k přechodnému pobytu stačilo prokázat, že žijí ve společné domácnosti a jejich vztah je trvalý, zatímco přímí rodinní příslušníci by museli prokazovat existenci jednoho z přísněji posuzovaných dle § 15a odst. 1 nebo § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně dále namítla, že v řízení před správním orgánem I. stupně bylo prokázáno, že mezi ní a její dcerou a vnučkou existuje trvalý vztah, který je vztahem rodinným, kdy navíc bylo doloženo, že spolu žijí ve společné domácnosti.

39. Dne 16. 9. 2016 vydala žalovaná napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 23. 9. 2016.
40. Městský soud vyšel z následující právní úpravy ve znění účinném k rozhodnému dni, tj. ke dni vydání napadeného rozhodnutí.
41. Dle čl. IV odst. 1 zákona č. 314/2015 Sb., kterým se s účinností od 18. 12. 2015 mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony platí, že: *„řízení podle zákona č. 326/1999 Sb., zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“*
42. Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců účinného do 17. 12. 2015 *„rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.“*
43. Podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců účinného do 17. 12. 2015 *„k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou.“*
44. Podle § 15a zákona o pobytu cizinců účinného do 17. 12. 2015:

„(1) Rodinným příslušníkem občana Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí jeho

 - a) manžel,*
 - b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti,*
 - c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a*
 - d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie.*

(2) *Za nezaopatřenou osobu se podle odstavce 1 písm. d) se považuje občanem Evropské unie nebo jeho manželem vyživovaný cizinec, který*

- a) se nejdéle do 26 let věku soustavně připravuje na budoucí povolání,*
- b) se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo*
- c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.*

(3) *Ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že*

- a) je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud*
 - 1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti,*
 - 2. je občanem Evropské unie vyživovaný, nebo*
 - 3. se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie, anebo*
- b) má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.*

(4) *Ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky.“.*

45. Podle čl. 2 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES „se rozumí „rodinným příslušníkem“:

- a) manžel nebo manželka;*
- b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu;*
- c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);*
- d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b).“.*

46. Soud se nejprve zabýval žalobními námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

47. Nevypovídá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného.

48. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64).

49. Ve *čtvrtém žalobním bodě* namítla žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalované pro jeho nesrozumitelnost. Žalobkyně konstatovala, že aplikace v napadeném rozhodnutí citovaných zákonných ustanovení na konkrétní případ žalobkyně je zřejmě obsažena až v posledním odstavci na str. 5 napadeného rozhodnutí, ze kterého navíc není žalobkyni zřejmé, co chtěla žalovaná tímto vágním a zmateným souvětím říci, a kterou část doslovné citace zákona o pobytu cizinců a směrnice na str. 5 napadeného rozhodnutí považuje za „*výše uvedenou argumentaci*“. Žalobkyně proto označila část odůvodnění, která zřejmě měla obsahovat těžiště argumentace, za nesrozumitelnou, a tedy nepřezkoumatelnou.
50. Soud předesílá, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Argumentace žalované uvedená v posledním odstavci na str. 5 napadeného rozhodnutí, na kterou míří námitka žalobkyně, se dle obsahu vztahuje k vypořádání odvolací námítky vztahující se k § 15a odst.3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, což vyplývá z úvodní části citovaného odstavce, kde se uvádí, že „*V posuzovaném případě je postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie uplatňování z titulu sdílení společné domácnosti s paní JUDr. H. T. N., nar. XXX, státní příslušnice České republiky, která je dcerou účastnice řízení.*“ Přestože napadené rozhodnutí je co do systematiky vypořádání jednotlivých odvolacích námitek poněkud chaotické, soud nedospěl k závěru, že by se jednalo o argumentaci do té míry nesrozumitelnou, jež by způsobovala nepřezkoumatelnost rozhodnutí.
51. Žalobkyně dále v rámci *první žalobní námítky* namítla, že napadené rozhodnutí se vůbec nezabývá otázkami a výkladem § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců, uplatněnými žalobkyní již v odvolacích námítkách, a je tudíž z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. V rámci *třetí žalobní námítky* pak žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí se nezabývá ani otázkami a výkladem § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, uplatněnými žalobkyní již v odvolacích námítkách, a je tudíž nepřezkoumatelné i z tohoto důvodu.
52. Žalobkyně v *prvním žalobním bodě* konkrétně uvedla, že ohledně naplnění důvodu uvedeného v § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců, tedy sdílení společné domácnosti mezi žalobkyní a její dcerou v průběhu jejich pobytu ve Vietnamské socialistické republice, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že sdílení společné domácnosti mezi žalobkyní a její dcerou, občankou EU, bylo v řízení doloženo, nicméně je nezbytné, aby ke sdílení došlo v době, kdy příbuzný žadatele již má občanství EU. S tímto závěrem polemizovala žalobkyně ve druhé odvolací námítce, kde uvedla, že ve svém domovském státě žila ve společné domácnosti s dcerou, tudíž naplňuje zákonné důvody dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně namítla, že pro správní orgán I. stupně je pro posouzení dané podmínky rozhodné, zda byl rodinný příslušník žadatele občanem EU již v době, kdy došlo k jejich vzájemnému soužití, takový výklad je však příliš restriktivní a v rozporu se smyslem citovaného zákonného ustanovení. Dle

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

názoru žalobkyně je třeba termín „občan EU“ použít výhradně jako obecné označení osoby – rodinného příslušníka, od něž žadatel odvozuje své oprávnění žádat o povolení k přechodnému pobytu, rozhodující je přitom pouze skutečnost, zda daná osoba byla občanem EU ke dni podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Podle žalobkyně nelze dovozovat dodatečný požadavek, aby rodinný příslušník žadatele byl občanem EU již v době, kdy došlo k soužití. Aplikace daného ustanovení v praxi by pak ovšem byla téměř vyloučena, neboť daný důvod by dopadal pouze na cizince, kteří vycestovali na území EU, získali zde státní občanství a mají zájem na přistěhování svých rodinných příslušníků, přičemž kdyby ke společnému soužití mezi občanem EU a jeho příbuznými došlo před získáním občanství EU, toto ustanovení by se na ně nevztahovalo, a dále pouze na občany EU, kteří vycestovali na území třetích zemí, kde žili společně s cizími státními příslušníky, kteří jsou (stali se) jejich rodinnými příslušníky - zde by ovšem připadaly v úvahu pouze případy, kdy by k založení příbuzenského vztahu došlo po vycestování občana EU do zahraničí, tedy téměř výlučně uzavřením manželství, na něž se ovšem vztahuje § 15a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Soud souhlasí s žalobkyní, že s touto odvolací námitkou se žalovaná v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádala, když ve druhém odstavci na str. 5 napadeného rozhodnutí, které se naplněním zákonných důvodů dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců věnuje, argumentace ohledně termínu „občan EU“, jeho souvztažnosti z hlediska časového ve vztahu k podmínce soužití ve společné domácnosti, námitce restriktivnosti výkladu a rozporu se smyslem citovaného zákonného ustanovení zcela absentuje.

53. Ve *třetím žalobním bodě* pak žalobkyně konkrétně uvedla, že ohledně naplnění důvodu v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že uvedený zákonný důvod byl ze strany žalobkyně po materiální stránce naplněn, nicméně se neuplatní, jelikož zákon tuto možnost výslovně přiznává pouze vztahům obdobným vztahu rodinnému, nikoliv přímo vztahům mezi rodinnými příslušníky (matka – dcera), byť by dosahovaly týchž kvalit. Žalobkyně namítla, že tento právní závěr je diskriminační, neboť jeho uplatnění by v praxi znamenalo, že např. na rodinného známého se za daných podmínek (trvalost a kvalita vztahu) ustanovení o slučování rodin vztahuje, zatímco na rodiče nebo jiného pokrevního příbuzného nikoli. Žalobkyně vyložila, že § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců je nezbytné za použití výkladového pravidla *a minori ad maius* interpretovat tak, že se vztahuje na všechny cizí státní příslušníky, kteří žijí s občanem EU ve společné domácnosti, pokud jejich vztah k občanovi EU dosahuje kvalit vztahu rodinného a je trvalý. Žalobkyně vyzdvihla, že v řízení před správním orgánem I. stupně bylo prokázáno, že mezi ní a její dcerou a vnučkou existuje trvalý vztah, který je vztahem rodinným, kdy navíc bylo doloženo, že spolu žijí ve společné domácnosti. Shodnou argumentaci uplatnila žalobkyně v rámci třetí odvolací námítky. Žalovaná se otázkou naplnění důvodu v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců zabývala na straně 5 napadeného rozhodnutí v posledním odstavci, na konkrétní odvolací námitky žalobkyně (argument diskriminace, použití výkladového pravidla *a minori ad maius*) ale opět nijak nereagovala. K tomu soud poznamenává, že vztah mezi matkou a dcerou je bezpochyby vztah rodinný, a pokud má být na tento vztah ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) aplikováno, je třeba prokázat, že vztah mezi nimi je trvalý a že žijí ve společné domácnosti. Teoreticky by vztah rodinný nemohl být současně považován za vztah jemu obdobný, nicméně nelze vyloučit, že i mezi příbuznými v přímé linii, kteří nesplňují podmínky ve smyslu § 15a odst. 1 případně § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců, se vyvine faktický vztah či pouto, kdy žijí ve společné domácnosti a jde o trvalé soužití

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

těchto osob. Nejvyšší správní soud opakovaně posuzoval případy, kdy ačkoliv se nepochybně jednalo o „rodinný vztah“ (strýc-neteř, otec-dcera), bylo i tak posuzováno, zda se jedná o vztah obdobný vztahu rodinnému, neboť tyto osoby nesplnily podmínky k tomu, aby byly rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu ostatních ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2014, č. j. 4 Azs 7/2014 – 36, rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2013, č. j. 6 As 95/2013 – 41).

54. Soud dále shledal, že žalovaná se v dostatečném rozsahu nevypořádala ani s první odvolací námitkou žalobkyně, ve které tato uvedla, že je existenčně závislá na své dceři, která přispívá na její živobytí, tudíž naplňuje zákonné důvody dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně namítla, že správní orgán I. stupně nesprávně právně zhodnotil, že termín „vyživovaný“, jenž citované zákonné ustanovení užívá, by měl být vykládán jako vztah „*finanční závislosti*“. Poukázala na skutečnost, že částka životního minima v ČR ve výši 3 410 Kč měsíčně nezahrnuje náklady na bydlení, jenž činí dle § 26 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, částku od 4 811 Kč do 7 731 Kč měsíčně, kterážto v součtu více než dvojnásobně převyšuje starobní důchod žalobkyně. Otázkou naplněním důvodu uvedeného v § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců se žalobkyně zabývala ve *druhém žalobním bodě*. K první odvolací námitce se žalovaná vyjádřila v odstavci 4 na straně 6 napadeného rozhodnutí. Argumentace ohledně výkladu termínu „vyživovaný“ a vztahu částky životního minima a nákladů na bydlení, na kterou mířila odvolací námitka, však v napadeném rozhodnutí absentuje.
55. Soud konstatuje, že funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.

VII. Závěr

56. Na základě shora uvedených skutečností městský soud napadené rozhodnutí žalované dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. V dalším řízení zohlední žalovaná závěry vyslovené výše v odůvodnění tohoto rozsudku a odstraní vytýkané nedostatky spočívající v chybějící argumentaci ohledně příslušných odvolacích námitek žalobkyně.
57. Právním názorem městského soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaná v dalším řízení v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána.
58. Městský soud v dané věci rozhodoval bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatecích důvodů rozhodnutí.
59. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení představuje odměna za zastupování advokátkou dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Tarifní hodnota u žaloby na přezkoumání

rozhodnutí správního orgánu je částka 50 000 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon právní služby z této tarifní hodnoty tudíž představuje dle § 7 bodu 5. advokátního tarifu částku 3 100 Kč. Za 3 úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby dne 23. 10. 2016 a vyjádření žalobkyně ze dne 4. 5. 2020] podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu náleží odměna ve výši 9 300 Kč. Součástí odměny jsou 3 režijní paušály dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu po 300 Kč v celkové výši 900 Kč. Náklady řízení žalobkyně dále představují soudní poplatek za žalobu zaplacený převodem na bankovní účet soudu ve výši 3 000 Kč. Částky odměny a náhrady hotových výdajů pak byly v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšeny o 2 040 Kč odpovídajících náhradě za daň z přidané hodnoty v zákonné sazbě 21 %, jíž je advokátka žalobkyně jako plátkyně daně povinna z odměny za zastupování a z náhrady hotových výdajů státu odvést; tj. celkové náklady žalobkyně činí částku 15 240 Kč. Soud ověřil nahlédnutím do registru plátců daně z přidané hodnoty, že advokátka žalobkyně je plátkyní této daně.

60. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo k rukám zástupkyně žalobkyně dle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta dle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., s přihlédnutím k možností žalované tuto platbu realizovat. S ohledem na uvedené proto soud rozhodl, že žalovaná je povinna náhradu nákladů řízení uhradit ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. května 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.