



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci

žalobkyně: N. D.,
státní příslušnice Státu Izrael,
bytem X 17,
zastoupena advokátem Mgr. Vratislavem Polkou,
se sídlem Vinohradská 22, Praha,

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 11. 2015, č. j. MV-133837-3/SO/sen-2015,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni se vrací přeplatek na soudním poplatku ve výši 1.000 Kč.

Odůvodnění:

- 1 Žalobkyně se žalobou, podanou Krajskému soudu v Praze dne 28. 12. 2015, podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví, jímž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále též jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 7. 2015, č. j.

OAM-5963-15/PP-2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdila. Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zamítlo žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 87b ve spojení s § 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“ – viz čl. IV odst. 1 zákona č. 314/2015 Sb.).

- 2 Žalobkyně v žalobě uvádí, že pobývala v České republice na základě dlouhodobého víza za účelem společného soužití rodiny v období od 28. 5. 2013 do 28. 5. 2015. V mezidobí bylo jejímu synovi uděleno státní občanství České republiky, a proto žalobkyně dne 23. 4. 2015 podala žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území rodinnému příslušníku občana Evropské unie, k níž doložila příslušné přílohy, včetně dokladu o tom, že se svým synem sdílí společnou domácnost. Ve správním řízení se prokázalo, že žalobkyně je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců a že skutečně se synem rodinnou domácnost sdílí. Žalobkyně však správnímu orgánu I. stupně nedoložila svůj špatný zdravotní stav, kvůli němuž není schopna se o sebe postarat, neboť se – arci mylně – domnívala, že už tuto skutečnost doložila v předcházejícím řízení a že z těchto podkladů ministerstvo vyjde i pro potřeby řízení tohoto. Na svou obranu však žalobkyně poukazuje na to, že je šedesátiletou, těžce nemocnou seniorkou, a nadto měla za to, že jako rodinný příslušník občana Evropské unie bude mít v řízení privilegované postavení.
- 3 Žalobkyně namítá, že žalovaná pochybila, jestliže ji k doložení aktuálního zdravotního stavu nevyzvala, pakliže se domnívala, že to, co bylo v řízení jinak uvedeno a doloženo, není dostačující. Žalobkyně obdržela pouze zcela nepochopitelnou výzvu, aby doložila, že je příbuznou občana Evropské unie – tedy že je matkou svého syna, což žalobkyně považovala za naprosto zjevné a v řízení již prokázané. Z této výzvy však nebylo jasné, že správní orgán I. stupně požaduje doložit lékařské zprávy a doklad o tom, že se synem žije ve společné domácnosti. Žalovaná tím porušila základní zásady správního řízení, neboť postupovala bez sebemenší snahy předejít vzniku škody na straně žalobkyně; jestliže bylo z jednání žalobkyně zřejmé, že poučení neporozuměla (neboť vytýkané vady neodstranila a naopak se snažila odstranit jiné domnělé vady), měla žalovaná žalobkyni jasně a srozumitelně poučit ještě jednou. Tento postup žalované ukládá také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007 – 42, z něhož se podává, že je povinností správního orgánu opětovně poučit účastníka, z jehož jednání plyne, že předcházejícímu poučení neporozuměl, aby byla naplněna skutečná funkce poučovací povinnosti.
- 4 Dále má žalobkyně za to, že žalovaná pochybila, jestliže k listinám předloženým žalobkyní v odvolacím řízení s odkazem na § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nepřihlédla a nijak se s nimi nevypořádala. Žalobkyně má přitom za prokázané, že je těžce nemocná, že se svým synem nyní sdílí společnou domácnost a že ji sdíleli i dříve během jejich společného života v Izraeli, čímž má za naplněné podmínky § 15a

odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná naopak otázku naplnění podmínek tohoto ustanovení posoudila chybně, jestliže v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobkyně se synem v Izraeli nežila a že ji její syn nevyživuje (žalobkyni ostatně není jasné, jakými písemnými důkazy by měla tuto skutečnost doložit). Žalovaná také pochybila, jestliže ve věci nenařídila ústní jednání, které žalobkyně navrhovala a které by nepochybně přispělo k objasnění celé věci. Důsledkem vadného postupu žalované je to, že v dané věci nebyl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a žalobkyně proto považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, nepřezkoumatelné a nepřiměřené.

- 5 Žalobkyně dále poukazuje na to, že je nelogické, aby jako matka občana třetí země pobyt v České republice získala, ale jako matka občana České republiky jej za jinak stejných podmínek nezískala. Žalovaná špatně vykládá § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť tento výsledek zjevně nebyl úmyslem zákonodárce, jestliže je péče dětí o staré rodiče součástí evropské kultury a usnadňuje ji i unijní legislativa [zejm. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“)]. Napadené rozhodnutí tak představuje zásah do soukromého a rodinného života, jak ostatně žalobkyně namítala již v odvolání, ale žalovaná se s touto odvolací námitkou v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádala.
- 6 Žalovaná ve vyjádření k žalobě stručně shrnuje průběh správního řízení a uvádí, že žalobkyně své postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie uplatňuje z titulu sdílení společné domácnosti se svým synem. Tento vztah však žalobkyni nezakládá rodinný vztah ve smyslu směrnice 2004/38/ES. V průběhu správního řízení byla doložena přímá příbuzenská vazba mezi žalobkyní a jejím synem, avšak splnění dalších zákonných podmínek nikoli, ač k tomu byla žalobkyně vyzvána. Nadto nebylo v řízení prokázáno, že by zdravotní stav žalobkyně byl natolik špatný, že by nemohla pracovat, natož se o sebe sama postarat. V podrobnostech žalovaná odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje zamítnutí žaloby.
- 7 Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Žalobkyně podala žádost o povolení k přechodnému pobytu dne 23. 4. 2015. Spolu s žádostí předložila listinu o udělení státního občanství jejímu synovi ze dne 18. 7. 2013, synův rodný list vydaný Úřadem Městské části Brno – střed, kopii synova občanského průkazu, kopii svého izraelského pasu, kopii průkazu povolení k dlouhodobému pobytu, potvrzení o ubytování u svého syna v X, synovo čestné prohlášení, že zajistí veškerou péči o žalobkyni, a kopii karty pojištěnce. Dne 24. 5. 2015 správní orgán I. stupně datoval a dne 28. 5. 2015 žalobkyni i jejímu synovi doručil výzvu k odstranění nedostatků žádosti do sedmi dnů od doručení s odůvodněním, že žádost neobsahuje některé zákonné náležitosti; jelikož žalobkyně v žádosti uvedla jako účel pobytu „sdílení společné domácnosti“, vyzval ji ke sdělení, podle kterého ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců hodlá o povolení k přechodnému pobytu žádat, a doložení relevantních dokladů podle příslušného ustanovení. Dále správní orgán I. stupně konstatoval, že předložené doklady sice prokazují příbuzenský

vztah žalobkyně a jejího syna, avšak v závislosti na konkrétním ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců bude třeba doložit i další doklady, přičemž příkladmo uvedl lékařskou zprávu k prokázání dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a neschopnosti se o sebe postarat, doklad o neschopnosti vykonávat výdělečnou činnost v důsledku špatného zdravotního stavu, nemoci či úrazu spolu s dokladem prokazujícím nezaopatřenost, cestovní pas občana Evropské unie, jeho povolení k pobytu v zemi původu nebo doklady o dlouhodobém či trvalém pobytu žalobkyně. Současně správní orgán I. stupně žalobkyni upozornil, že čestné prohlášení není důkazem o skutečnostech v něm uváděných, a poučil ji o následku neodstranění vad žádosti. Současně s výzvou ministerstvo přerušilo řízení. Dne 2. 6. 2015 proběhla na žalobkyni nahlášené adrese v X pobytová kontrola, při níž žalobkyně ani její syn nebyli zastiženi; v domě, který se jevil jako obývaný, však byla zastižena paní L. L. (podle jejích slov dobrá přítelkyně žalobkyně a jejího syna), jež uvedla, že žalobkyně v domě se synem bydlí už dva roky od doby, kdy onemocněla rakovinou prsu. K výzvě ze dne 24. 5. 2015 žalobkyně do spisu založila prohlášení svého syna o tom, že jí poskytne veškerou péči, čestné prohlášení o trvalém pobytu žalobkyně, čestné prohlášení paní L. L. stvrzující, že žalobkyně sdílí společnou domácnost se svým synem, který se o ni vzorně stará, potvrzení vydané starostkou obce X. stvrzující, že žalobkyně se svým synem sdílí společnou domácnost, dvě fotografie z oslavy narozenin žalobkyně ze dne 6. 7. 2014 a certifikát z jazykové školy, kde žalobkyně ve školním roce 2013/2014 absolvovala kurs češtiny. Dne 24. 6. 2015 se syn žalobkyně seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí, aniž se k nim vyjádřil. Ač byla žalobkyně řádně obeslána, svého práva na seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí nevyužila.

- 8 Dne 14. 7. 2015 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu zamítl z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 87b ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců. V rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně neuvedla, podle kterého ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců žádost podává, a proto se vypořádal se všemi eventualitami, přičemž dospěl k závěru, že v úvahu připadá ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 tohoto zákona, k čemuž však žalobkyně nedoložila, že spolu se synem v zemi původu sdíleli bezprostředně před jejím přicestováním do České republiky společnou domácnost, a ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) ve spojení s § 15a odst. 2 tohoto zákona, k čemuž však žalobkyně nedoložila doklad o nezaopatřenosti z důvodu nemoci, úrazu či dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Dne 23. 7. 2015 podal zástupce žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání. V doplnění odvolání ze dne 24. 8. 2015 žalobkyně uvedla, že výzvu k odstranění vad žádosti nepochopila; správní orgán ji však měl k doplnění příloh vyzvat opětovně, jestliže v řízení tvrdila klíčové skutečnosti (např. ohledně svého zdravotního stavu nebo poskytování výživy ze strany jejího syna), avšak nedoložila je. Žalobkyně navrhla, aby se ve věci konalo ústní jednání. K doplnění odvolání žalobkyně přiložila překlad potvrzení izraelské Komise pro přistěhovalectví ze dne 19. 7. 2015, z něhož vyplývá, že se žalobkyně se svým synem přistěhovala do Izraele 4. 6. 1992 a bydleli na společné adrese; dále

lékařskou zprávu ze dne 19. 7. 2015, z níž vyplývá, že se žalobkyně v letech 2002 – 2010 léčila s vysokým krevním tlakem, syndromem bolestivého ramene, hemeroidy, rakovinou prsu a zvýšeným cholesterolem, přičemž v souvislosti s rakovinou prsu a hemeroidy podstoupila dvě operace (a to před rokem 2006); celkový stav žalobkyně je označen jako uspokojivý. Dále žalobkyně předložila zprávu z vyšetření v Ústavu pro mamografii v Haifě ze dne 24. 6. 2015, podle níž má žalobkyně v levém prsu rozptýlené cysty a v pravém prsu uzlinu o velikosti 0,7 centimetru, přičemž v obou případech jde podle klasifikace BI-RADS velmi pravděpodobně o benigní nálezy; ve zprávě se konstatuje zlepšení oproti předcházející návštěvě.

- 9 Dne 25. 11. 2015 vydala žalovaná napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobkyně zamítla s odůvodněním, že v řízení nebyl předložen doklad osvědčující skutečnost, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť byla schopna doložit pouze příbuzenský vztah v přímé linii, ale nikoli už splnění dalších zákonných podmínek. Výzvu ze dne 24. 5. 2015 považuje žalovaná za dostatečně odůvodněnou a přesně žalobkyni popisující, jaké dokumenty je třeba doložit; pakliže ji žalobkyně nepochopila, měla vyhledat právní pomoc. K listinám předloženým společně s odvoláním žalovaná uvedla, že k nim s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla, neboť žalobkyně měla možnost je uplatnit již v řízení v prvním stupni. Pro úplnost však žalovaná doplnila, že z lékařských zpráv se podává, že zdravotní stav žalobkyně je uspokojivý, a nejeví se, že by nebyla schopna se o sebe postarat.
- 10 Při jednání setrvala žalobkyně na svém procesním stanovisku. Žalovaná se z jednání předem omluvila, o jeho odročení nežádala, soud proto žalobu projednal podle § 49 odst. 3 s. ř. s. v její nepřítomnosti.
- 11 Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
- 12 V posuzované věci jde zejména o výklad pojmu rodinný příslušník občana Evropské unie, upraveného v § 15a zákona o pobytu cizinců:
 - (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.*
- 13 Žalobkyně nejprve namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže z jeho odůvodnění, a to ani v kontextu obsahu správního spisu, nelze seznat důvody, proč správní orgán rozhodl určitým způsobem. Takovou vadou však napadené rozhodnutí zjevně netrpí. Důvodem, pro nějž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně, je, že nedoložila splnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců; úvahy žalované jsou jasné a jako takové jsou i přezkoumatelné. Jestli tyto důvody ob stojí, je již otázkou jejich věcného posouzení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 Azs 230/2016 – 54, nepřezkoumatelnost rozhodnutí není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobce o tom, jakým způsobem by mělo být rozhodnutí správního orgánu odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje napadené rozhodnutí přezkoumat. Námitka nepřezkoumatelnosti je nedůvodná.
- 14 Pokud jde o postup správních orgánů při zjišťování skutkového stavu, soud se plně ztotožňuje s východiskem akcentovaným v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a sice že informace týkající se naplnění § 15a zákona o pobytu cizinců jsou součástí autonomní sféry žalobkyně a správní orgány nemají žádnou možnost bez součinnosti s žalobkyní zjistit, který z případů upravených zmíněným ustanovením by mohla žalobkyně naplňovat, a vyhledat důkazy k prokázání rozhodných skutečností. Žalobkyně v žádosti pouze obecně vymezila, že žádá o povolení k pobytu z důvodu sdílení společné domácnosti, přičemž vzhledem ke shodné adrese a předloženým dokladům (zejména viz čestné prohlášení syna žalobkyně) lze dovodit, že ji sdílí se svým synem. Z žádosti samotné ani předložených dokladů ovšem nelze dovodit, podle které části ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců má být žalobkyně považována za rodinného příslušníka

občana EU. Správní orgán I. stupně byl při zjišťování skutkového stavu omezen na skutečnosti sdělené samotnou žalobkyní, opatřovat důkazní prostředky *ex offio* mohl toliko omezeně (jen z vlastních evidencí – pobytová historie žalobkyně a jejího syna – a pobytovou kontrolou), žádost pak mohl ve výsledku posoudit právě jen v rozsahu žalobkyní sdělených a prokázaných skutečností (srov. rozsudek NSS ze dne

15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016 – 39, jenž zdůrazňuje význam procesní aktivity žadatele – rodinného příslušníka občana EU, nebo též rozsudek ze dne 6. 11. 2013, č. j. 6 As 95/2013 – 41, bod 24).

- 15 V návaznosti na výše uvedené se soud zabýval námitkou žalobkyně, že žalovaná nedostála své poučovací povinnosti ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu. Podle přesvědčení žalobkyně splnil správní orgán I. stupně zasláním výzvy ze dne 24. 5. 2015 svou poučovací povinnost pouze formálně, neboť z její reakce na tuto výzvu (předložení nerelevantních listin) bylo zjevné, že poučení neporozuměla. Soud konstatuje, že ve výzvě byl reprodukován plný text § 15a zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, na to pak následuje výzva k označení konkrétní části tohoto ustanovení, na jejímž základě se žalobkyně považuje za rodinného příslušníka (viz podtržený text na str. 2 výzvy). V návaznosti na to správní orgán I. stupně ve výzvě uvedl, že vzhledem k informacím, které má k dispozici, se jeví, že by se žalobkyně mohla považovat za rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců (pro tento případ byla žalobkyně poučena o tom, že musí prokázat dlouhodobě nepříznivý stav), nebo dle § 15a odst. 1 písm. d) ve spojení s odst. 2 písm. c). Správní orgán žalobkyni poučil, že vedle dokladů prokazujících příbuzenský vztah k jejímu synovi musí předložit i jiné doklady prokazující splnění dalších podmínek, například a) lékařskou zprávu k prokázání dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a neschopnosti se o sebe postarat bez osobní péče občana EU, nebo b) doklady věrohodně prokazující, že žalobkyně není schopna vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz spolu s doklady prokazujícími nezaopatřenost, nebo c) doklady prokazující, že žalobkyně není z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu schopna vykonávat výdělečnou činnost taktéž spolu s doklady prokazujícími nezaopatřenost.
- 16 Z obsahu správního spisu plyne, že žalobkyni bylo vydáno před podáním žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU povolení k dlouhodobému pobytu dle § 42a zákona o pobytu cizinců za účelem společného soužití rodiny, a to s platností na dva roky (viz záznam o vydání povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 26. 3. 2013). Ze záznamu není zřejmé, podle kterého z důvodů upravených v § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 6. 2014, bylo žalobkyni povolení k dlouhodobému pobytu vydáno. Vzhledem k tomu, jaké případy jsou v tomto ustanovení vymezeny, přichází do úvahy pouze § 42a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tedy že žalobkyně je cizinkou, která bez ohledu na věk se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sama postarat, jde-li o sloučení s dítětem s povoleným pobytem na území. Tomu nasvědčuje, že žalobkyně přiložila k tehdejší žádosti doklady týkající se jejího syna a dvě lékařské zprávy, a ostatně takto důvod pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu prezentuje sama žalobkyně v žalobě. Soud si je vědom toho, že § 42a zákona

o pobytu cizinců není na rozdíl od § 87b zákona o pobytu cizinců založen na pojmu rodinný příslušník občana EU definovaném v § 15a zákona o pobytu cizinců. Současně nicméně shledal, že § 42a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců po obsahové stránce odpovídá definici rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož je rodinným příslušníkem občana EU jeho příbuzný, pokud se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana EU. V tomto kontextu se jeví jako správné a přiléhavé vzhledem k tehdy dostupným informacím, že správní orgán I. stupně v obecné výzvě ze dne 24. 5. 2015 konkrétně zmínil, že by žalobkyně mohla být rodinným příslušníkem právě podle tohoto ustanovení, a pro tento případ ji vyzval k prokázání dlouhodobě nepříznivého stavu (např. lékařskou zprávou). Správní orgán I. stupně tedy směřoval výzvu konkrétně i k předložení aktuálních dokladů prokazujících důvod, pro který bylo v minulosti žalobkyni vydáno povolení k dlouhodobému pobytu.

- 17 Soud je toho názoru, že text výzvy není „neurčitý a zmatečný“, jak namítá žalobkyně, nicméně se může jevit jako relativně komplikovaný, byť úměrně složitosti problematiky a také úměrně složité povinnosti, k jejímuž splnění byla žalobkyně vyzývána (nejprve upřesnit, podle které části § 15a zákona o pobytu cizinců žalobkyně o povolení k pobytu žádá, a následně v závislosti na tom předložit chybějící zákonné náležitosti). Vzhledem k tomu, že z žádosti žalobkyně ani přiložených dokladů nebylo možné přesně dovodit, podle jaké části § 15a zákona o pobytu cizinců se žalobkyně považuje za rodinného příslušníka, nebylo možné výzvu přesněji uzpůsobit situaci žalobkyně. Správní orgán I. stupně přesto označil dvě možné situace, podle nichž by se mohla žalobkyně považovat za rodinného příslušníka občana EU, a ve vztahu k nim pak uvedl konkrétní skutečnosti, které je třeba prokázat (nezaopatřenost, nepříznivý zdravotní stav atd.), přičemž uvedl i konkrétní typové doklady prokazující tyto skutečnosti (lékařské zprávy). Za dané situace nemohl správní orgán I. stupně postupovat lépe, navázal tím na důvod pro udělení předchozího povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobkyně nicméně nemohla očekávat, že lékařské zprávy předložené k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu z roku 2011 budou akceptovány k doložení jejího zdravotního stavu k roku 2015. V rámci řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU nebylo možné tyto lékařské zprávy zohlednit, neboť nedokládají aktuální zdravotní stav žalobkyně.
- 18 Nelze odhlížet od toho, že rodinný příslušník žalobkyně, s nímž chtěla na území České republiky žít, je občanem České republiky, který deklaroval v předloženém čestném prohlášení bezmeznou ochotu (takřka závazek) být žalobkyni ve všem nápomocen. Předpokladem nabytí občanství je přitom zvládnutí českého jazyka, zejména ve vztahu ke zvládnutí komunikace s úřady, a několikaletý povolený pobyt na území České republiky, při němž syn žalobkyně nepochybně opakovaně přišel do styku s orgány rozhodujícími o povolení k pobytu. Lze tedy vyslovit domněnku, že syn žalobkyně je schopen zvládnout vyřízení žádosti žalobkyně, a to minimálně v tom rozsahu, aby věděl, že v případě nejasnosti má žalobkyně sama kontaktovat správní orgán a požádat o

upřesnění výzvy nebo vyhledat kvalifikovanou pomoc (advokáta nebo občanskou poradnu zabývající se otázkami pobytu cizinců na území České republiky). Žalobkyně nicméně na výzvu správního orgánu I. stupně nereagovala tím, že by správnímu orgánu dala na vědomí, že výzvě neporozuměla (to mohla učinit i tak, že by se sama dostavila ke správnímu orgánu I. stupně, přitom ve výzvě byla poučena, že doklady může přinést osobně na pracoviště správního orgánu). Syn žalobkyně na výzvu uvedl, že žalobkyně není z důvodů zdravotních a věkových (bude jí 60 let) schopna vykonávat výdělečnou činnost, přičemž syn je schopen se o ni postarat a zajistit jí veškerou trvalou a důstojnou péči.

- 19 Soud neshledal, že by správní orgán I. stupně postupoval v souvislosti s výzvou k doplnění náležitostí žádosti a poskytnutím potřebného poučení nesprávně či nevhodně. V situaci, kdy sama žalobkyně správnímu orgánu nesignalizovala, že obsah výzvy plně nepochopila, nežádala o její upřesnění či konkretizaci, správní orgán I. stupně nepochybil, jestliže žalobkyni dále nevyzýval k doplnění potřebných dokladů. Žalobkyně pak měla možnost zajistit si právní pomoc, což posléze (ovšem až při podání odvolání) také učinila. Povinnost opětovně vyzvat žalobkyni k doložení skutečností správnímu orgánu I. stupně nevznikla pouze proto, že žalobkyně tyto doklady nepředložila již v reakci na první výzvu správního orgánu. Správní orgán I. stupně umožnil žalobkyni seznámit se před vydáním rozhodnutí se shromážděnými podklady, přičemž správní řád neobsahuje povinnost správního orgánu seznámit účastníka řízení s předběžným hodnocením těchto podkladů a z toho plynoucími právními závěry. Tuto povinnost nelze dovodit ani z obecné poučovací povinnosti upravené § 4 odst. 2 správního řádu či z jiných základních zásad činnosti správních orgánů. Nyní posuzovanou věc nelze srovnávat s případem, jímž se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007 – 42, neboť v dané věci žadatelka o starobní důchod poté, co se jí dostalo prvotního poučení ze strany orgánů sociálního zabezpečení, s nimi dále komunikovala a sdělila jim, že instrukcím, které od nich obdržela, nerozumí. Námitka je nedůvodná.
- 20 Dále žalobkyně namítá, že žalovaná pochybila, jestliže nepřihlédla k listinám přiloženým k odvolání, následkem čehož rozhodovala na základě neúplně zjištěného skutkového stavu. Této námitce soud rovněž nepřisvědčil. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu k nově uplatněným listinám nepřihlíží, některé z nich – konkrétně lékařské zprávy – však přesto (byť velmi stručně) vypořádala, jestliže uvedla, že podle předložených lékařských zpráv je zdravotní stav žalobkyně uspokojivý a nikoli natolik nepříznivý, aby se o sebe nebyla schopna postarat. Zpráva o lékařském vyšetření v Ústavu pro mamografii v Haifě je datována dnem 24. 6. 2015, tedy ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalobkyně tedy mohla navrhnout provést důkaz touto zprávou a současně zprávu předložit, byť třeba prozatím jen v hebrejském jazyce, ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
- 21 Z doby po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně je datováno lékařské potvrzení Dr. A. W. ze dne 19. 7. 2015, které je přehledem jednotlivých diagnóz,

nikoliv výstupem z aktuálního vyšetření, a potvrzení Komise pro přistěhovalectví ze dne 19. 7. 2015. Z hlediska aplikace § 82 odst. 4 správního řádu není významné, kdy listinný důkaz, jehož obsahem je potvrzení či stvrzení nějakých skutečností z minulosti, vznikl, nýbrž kdy mohl být pořízen. Vzhledem k charakteru obou listin datovaných dne 19. 7. 2015 je zřejmé, že jejich pořízení před vydáním prvostupňového rozhodnutí nic nebránilo, neboť lékařské potvrzení je *de facto* toliko výpisem onemocnění (diagnóz), jimiž žalobkyně v minulosti trpěla, a potvrzení Komise pro přistěhovalectví se vztahuje k událostem z roku 1992 (potvrzení data přistěhování a prvního bydliště v Izraeli). V případě, že žalobkyně mínila tyto listiny předložit k důkazu, postačovalo, aby včas, tj. před vydáním prvostupňového rozhodnutí, uplatnila odpovídající důkazní návrh s tím, že listiny samotné budou předloženy bezprostředně poté, co je bude mít k dispozici. V této souvislosti rovněž mohla požádat o prodloužení lhůty stanovené ve výzvě ze dne 24. 5. 2015.

- 22 Z hlediska aplikace § 82 odst. 4 správního řádu postačuje, že byl před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně vznesen důkazní návrh. Jakmile je důkazní návrh uplatněn, je povinností správního orgánu I. stupně, nedospěje-li k závěru, že navržený důkaz není třeba provést, aby vedl žalobkyni k předložení listiny, která je předmětem důkazního návrhu, popř. aby ji sám opatřil, je-li to v jeho možnostech. Žalobkyni nic nebránilo, aby ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí navrhla provést důkaz oběma listinami, byť je teprve opatrovala v Izraeli. Žalobkyně dále v odvolání navrhla provést „jednání“ s účastníky řízení. K tomu soud uvádí, že jednání není žádným důkazním prostředkem, patrně měla žalobkyně (být již zastoupena advokátem) na mysli výslech účastníků řízení (žalobkyně a jejího syna) podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. I tento důkazní návrh nicméně mohla žalobkyně uplatnit před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ovšem neučinila tak. Proto k němu nemohla žalovaná s ohledem na koncentraci upravenou § 82 odst. 4 správního řádu přihlédnout, neboť se jednalo o zcela nový důkazní návrh. Žalobní bod je tedy nedůvodný.
- 23 Soud shrnuje, že správní orgán I. stupně postupoval správně, jestliže žalobkyni vyzval k předložení dokladů k prokázání skutečností, které dovolují učinit závěr, že žalobkyně je rodinným příslušníkem občana EU. Žalobkyně řádně prokázala pouze to, že je matkou občana České republiky, u něhož v současnosti bydlí v jeho rodinném domě a který se zavázal matku finančně zabezpečit a poskytovat jí péči v souvislosti s jejím nepříznivým zdravotním stavem. Naopak nebylo prokázáno, a to ani listinami předloženými v odvolacím řízení, že aktuální zdravotní stav žalobkyně je závažný, takže není schopna výkonu výdělečné činnosti, vyžaduje osobní péči jejího syna a vyžaduje poskytování výživy ze strany jejího syna a že bezprostředně před odchodem z Izraele sdílela se synem společnou domácnost. Pouze na podkladě tohoto skutkového stavu pak mohly správní orgány uvážit, zda žalobkyně splňuje některou z podmínek dle § 15a zákona o pobytu cizinců, tedy zda je ji možno považovat za rodinného příslušníka občana EU.
- 24 Z § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců plyne, že žalobkyně byla povinna k žádosti přiložit 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. Povinnost žalobkyně hodnověrným způsobem prokázat, že je rodinným příslušníkem občana EU, pak plyne též z návětí § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Je zřejmé, že důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců nesla ve správním řízení žalobkyně.

- 25 Vzhledem k charakteru vztahu mezi žalobkyní a občanem EU, za jehož rodinného příslušníka se žalobkyně považuje, nebylo v průběhu správního ani soudního řízení sporu o tom, že žalobkyně není rodinným příslušníkem dle § 15a odst. 1 písm. a) – c) zákona
o pobytu cizinců.
- 26 Žalobkyně se dovolává aplikace § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, která je podmíněna naplněním některé z alternativ upravených v odst. 2 téhož ustanovení. Žalobkyně nesplňuje podmínku § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců (není cizincem do 26 let věku soustavně se připravujícím na budoucí povolání) a neprokázala, že by splňovala podmínky dle písm. b) či c), tj. nemohla vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, nebo z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nebyla schopna vykonávat soustavnou výdělečnou činnost. Žalobkyně totiž nepředložila aktuální doklady, jimiž by doložila, že pro svůj zdravotní stav nemůže vykonávat výdělečnou činnost. Neprokázala ani svoje příjmové a majetkové poměry, z nichž by plynulo, že je ekonomicky nezaopatřená. Správní orgán I. stupně přitom žalobkyni výzvou ze dne 24. 5. 2015 vyzval k prokázání těchto skutečností (zdravotního stavu a nezaopatřenosti), výslovně pak uvedl, že tyto skutečnosti lze prokázat lékařskou zprávou. Není tedy pravdivé žalobní tvrzení žalobkyně, že nebyla vyzvána k předložení lékařských zpráv. Lékařské zprávy doložené v odvolacím řízení nebylo možno vzhledem k § 82 odst. 4 správního řádu zohlednit. S ohledem na výsledek dokazování je zřejmé, že žalobkyně neprokázala, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Lze doplnit, že ani lékařské zprávy předložené žalobkyní v průběhu odvolacího řízení nedokládají, že žalobkyně vůbec není schopna soustavné výdělečné činnosti. Ze stejného důvodu žalobkyně neprokázala ani naplnění podmínek dle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců (neschopnost postarat se sama o sebe v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu). I v tomto případě bylo totiž klíčové prokázat aktuální zdravotní stav žalobkyně a z toho plynoucí závislost na péči jejího syna. Přitom jak soud předznamenal již výše, důkazní břemeno ve vztahu k podmínkám upraveným v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců tíží výlučně žalobkyni.
- 27 V případě žalobkyně nejsou splněny ani podmínky dle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, neboť neprokázala, že by před odjezdem z Izraele, kde do té doby žila, udržovala se svým synem společnou domácnost. K tomu soud uvádí, že z hlediska povolení k dlouhodobému pobytu dle § 42a zákona o pobytu cizinců jde o skutečnost nerozhodnou, správní orgán I. stupně se jí proto v předchozím řízení vůbec nezabýval. V nyní posuzované věci nepředložila žalobkyně v řízení před správním orgánem I. stupně žádný doklad, jenž by prokazoval sdílení společné domácnosti v Izraeli v době před odjezdem žalobkyně ze země. I kdyby bylo možné přihlídnout k potvrzení Komise pro přistěhovalectví, dokládá pouze to, že

v roce 1992, kdy se žalobkyně přistěhovala se svým synem do Izraele (tehdy ještě nebylo jejímu synovi 18 let), bydleli na stejné adrese N. 19, B. J. Tím není prokázáno, že v roce 2013, kdy žalobkyně vycestovala z Izraele do České republiky, sdílela v Izraeli společnou domácnost se svým synem (v žádosti žalobkyně uvedla jako poslední bydliště adresu M. S. 4/5, B.-Y., tedy jinou adresu, než je uvedena v potvrzení Komise pro přistěhovalectví). Ostatně od roku 2013 je syn žalobkyně státním občanem České republiky, přičemž předpokladem udělení státního občanství dle tehdy účinného zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství, bylo mít na území České republiky ke dni podání žádosti po dobu nejméně pěti let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržovat [§ 7 odst. 1 písm. a) cit. zákona]. Jeví se tedy krajně nepravděpodobné, že by syn žalobkyně po dobu, co měl povolen trvalý pobyt na území České republiky a měl se zde převážně zdržovat, mohl vést s žalobkyní v Izraeli společnou domácnost (tedy podílet se na jejím chodu). Je pravdou, že k prokázání této skutečnosti nebyla žalobkyně výzvou správního orgánu I. stupně vyzvána, což je ovšem dáno tím, že nebylo zřejmé, podle jaké části § 15a zákona o pobytu cizinců se žalobkyně považuje za rodinného příslušníka občana EU. Však také správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni primárně k označení té části § 15a zákona o pobytu cizinců, pro kterou se považuje za rodinného příslušníka, přičemž v návaznosti na to ji poučil o skutečnostech, které je třeba prokázat ve vztahu k těm alternativám, jež souvisí s nepříznivým zdravotním stavem, o němž se syn žalobkyně zmínil ve svém čestném prohlášení, a které navazuje na řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu z roku 2011. Rovněž reakce syna žalobkyně na tuto výzvu ze dne 2. 6. 2015 zdůrazňuje nepříznivý zdravotní stav žalobkyně, potřebu zajistit péči o ni. Nic tedy nenásvědčuje tomu, že by žalobkyně sdílela se svým synem společnou domácnost v Izraeli bezprostředně před odchodem z této země. Nelze proto správnímu orgánu I. stupně vyčítat, že vzhledem k právě predestinovaným vyjádřením účastníků řízení nevyzýval žalobkyni k prokázání sdílení společné domácnosti. Ostatně správní orgán ve výzvě reprodukoval celý text § 15a zákona o pobytu cizinců, přičemž je z něho zřejmé, že dané ustanovení je naplněno jen v případě sdílení společné domácnosti ve státě, jehož je žalobkyně občankou. Důkazy týkající se sdílení domácnosti na území České republiky jsou nerozhodné z hlediska splnění podmínek dle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, dokládají jen, že žalobkyně hodlá na území České republiky pobývat společně s občanem EU, což je jedna z podmínek pro vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU (viz § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

- 28 Ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců je transpozicí čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES. Z něho plyne, že míří na všechny ostatní rodinné příslušníky, kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem EU s primárním právem pobytu. Soudní dvůr Evropské unie v rozhodnutí ve věci *C-83/11 Secretary of State for the Home Department proti Muhammadu Sazzadurovi Rahmanovi, Fazly Rabbymu Islamovi, Mohibullahu Rahmanovi* vyložil, že vazby spadající pod uvedené ustanovení mohou existovat bez toho, aby rodinný příslušník občana EU pobýval ve stejném státě jako tento občan nebo byl na něj odkázán výživou v době, kdy se tento občan usadil v hostitelském

státě, nebo krátce před tím. Stav závislosti musí naproti tomu existovat v zemi, z níž přijíždí dotyčný rodinný příslušník, a to v době, kdy žádá o připojení se k občanovi EU, na něhož je odkázán výživou. Ostatně již v rozsudku ve věci C-1/05 *Yunying Jia proti Migrationsverket* Soudní dvůr Evropské unie uvedl, že stav závislosti (odkázanosti na výživu) znamená, že rodinný příslušník občana EU není s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci schopen uspokojovat své základní potřeby. Nezbytnost materiální podpory musí existovat ve státě posledního pobytu rodinného příslušníka v okamžiku, kdy žádá o připojení se k občanovi EU. Nadto soudní dvůr doplnil, že pouhý závazek občana EU pečovat o dotyčného rodinného příslušníka nemusí být nahlížen tak, že dokládá existenci jeho skutečné závislosti. Ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat shodně, a to i ve vztahu k rodinným příslušníkům občanů ČR, na které směrnice nedopadá, ale vztahuje se na ně na základě tzv. vnitrostátního dorovnání dle § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, body 45 až 47). Je ostatně logické, že ve prospěch vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU nemůže svědčit, pokud by se rodinný příslušník občana EU stal závislým na výživě občana EU právě v důsledku svého přemístění na území České republiky. Na takovémto sloučení rodinných příslušníků, které není opodstatněno jinými důvody, pochopitelně nemůže být zájem. Racionální naopak je sloučení rodinných příslušníků, kteří již závislí na občanovi EU jsou.

- 29 V návaznosti na to soud uvádí, že žalobkyně předložila toliko čestné prohlášení, v němž se její syn zavazuje postarat se finančně o žalobkyni a zabezpečit ji. Tento doklad nikterak nesvědčí o tom, že by žalobkyně byla odkázána na výživu ze strany jejího syna ještě v Izraeli. Je sice pravdou, že ani v tomto ohledu nebyla žalobkyně vyzvána k předložení dokladů, ovšem v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně neuvedla žádné tvrzení, ani na výzvu k označení té části ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců, podle níž se považuje za rodinného příslušníka občana EU, z něhož by plynulo, že žalobkyně byla ještě před svým odjezdem z Izraele závislá na výživě poskytované jí jejím synem. Nelze proto správnímu orgánu I. stupně vytýkat, že žalobkyni nevyzval k předložení dokladů prokazujících stav závislosti v době před vycestováním žalobkyně z Izraele. Žalobkyně neprokázala, že by byla rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.
- 30 Ačkoliv žalobkyně rozpor napadeného rozhodnutí s § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců výslovně nenamítá, soud pro pořádek doplňuje, že žalobkyně v něm stanovené podmínky nesplňuje. Toto ustanovení [tehdy jako § 15a odst. 4 písm. b)] bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo zákonem č. 379/2007 Sb. a podle důvodové zprávy k tomuto zákonu „reaguje na článek 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES, podle něhož členský stát usnadňuje v souladu s vnitrostátními předpisy vstup a pobyt „partnerovi, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah“, v České republice se typicky jedná o vztah druha a družky. V daném případě se nejedná o tzv. registrované partnery, tj. vztahy, které jsou upraveny zvláštním právním předpisem členského státu (v České republice zákonem č. 115/2006 Sb.), neboť tyto osoby jsou považovány za rodinné příslušníky občanů Evropské unie podle článku 2 odst. 2

písm. b) citované směrnice (úprava registrovaných partnerů je řešena v § 180f nejen pro občany Evropské unie). Skutečnost, že se v konkrétním případě bude jednat o osobu, která splňuje podmínku trvalého vztahu s občanem Evropské unie, bude muset tato osoba správnímu orgánu nezpochybnitelným způsobem doložit (k tomuto účelu nelze použít formu čestného prohlášení). V rámci Evropské unie není rodinné právo harmonizováno a z tohoto důvodu nelze blíže konkretizovat způsob a formu prokazování "trvalosti vztahů". Z čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES zřetelně plyne, že dopadá právě na trvalé vztahy, v nichž osoby vystupují jako životní partneři, nikoliv tedy jako předci a potomci, sourozenci apod.

- 31 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63, dovodil, že
- § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců lze vykládat širěji než jím transponované ustanovení směrnice 2004/38/ES, neboť dopadá na všechny vztahy, které současně naplňují dvě podmínky: 1) cizinec žije s občanem Evropské unie ve vztahu obdobném vztahu rodinnému, 2) žije s ním ve společné domácnosti. Vztah obdobný vztahu rodinnému musí být však definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný, musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je zákon v souladu se směrnicí vymezuje. Za vztah rodinný je bezesporu považován vztah rodiče - děti, prarodiče - děti. Lze v této souvislosti proto akceptovat názor, že vztahem obdobným vztahům rodinným je vztah existující mezi určitými osobami, které mezi sebou mají určitou dlouhodobou úzkou citovou a jinou vazbu, přitom takové vztahy lze přirovnat ke vztahu např. rodiče - děti, prarodiče - vnuci. Z toho nicméně plyne, že samotný vztah rodiče a dítěte je vždy vztahem rodinným, nikoliv tedy vztahem obdobným vztahu rodinnému, takže na něj § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců nedopadá. To ostatně správně vysvětlil ve svém rozhodnutí již správní orgán I. stupně a žalobkyně toto právní posouzení nenapadla ani v odvolání, ani v žalobě, jak soud zmínil již výše.
- 32 Soud tedy uzavírá, že v řízení nebyly ze strany žalobkyně prokázány takové skutečnosti, z nichž by bylo možné učinit závěr, že žalobkyně je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Je třeba zdůraznit, že tento závěr vychází ze stavu dokazování, které bylo provedeno v řízení před správním orgánem I. stupně, přičemž k důkazním návrhům vzneseným až v odvolacím řízení nebylo možno s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu přihlídnout. Ani ty ovšem neprokazují, že by žalobkyně byla rodinným příslušníkem občana EU, neboť nedokládají absenci schopnosti vykonávat výdělečnou činnost, závislost na péči ze strany občana EU ani vedení společné domácnosti v Izraeli v době, kdy žalobkyně požádala o povolení za účelem následování syna do České republiky. Závěry správních orgánů ani soudu tedy nelze vykládat tak, že žalobkyně podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců po materiální stránce nesplňuje, neboť ty vychází z toho, že žalobkyně v průběhu řízení nenavrhla takové důkazy, jimiž by jejich splnění prokázala. Tento „procesní“ důvod zamítnutí žádosti žalobkyně ovšem nelze překlenout a ani prominout. Bylo povinností žalobkyně předložit doklady a hodnověrně prokázat, že je rodinným příslušníkem občana EU (§ 87b odst. 2

- a § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Jak přitom soud uvedl již výše, správní orgán I. stupně zjistil skutkový stav v takovém rozsahu, jak mu to umožnila procesní aktivita samotné žalobkyně, přičemž s ohledem na charakter skutečností kvalifikujících určitou osobu jako rodinného příslušníka občana EU nebylo v možnostech správního orgánu na místo žalobkyně vyhledávat relevantní okolnosti a důkazy. Žalobní bod namítající nesprávnou aplikaci § 15a zákona o pobytu cizinců na zjištěný skutkový stav je nedůvodný.
- 33 Žalobkyně namítá, že se žalovaná nevypořádala s odvolací námitkou, v níž poukazovala na diskriminaci a nelogičnost závěru správního orgánu I. stupně, neboť jako matka občana České republiky najednou nesplňuje podmínky pro udělení povolení k pobytu, ačkoliv jako matka cizince s povoleným pobytem na území České republiky podmínky pro vydání povolení k pobytu z téhož důvodu splňovala. Soud ve správním spisu ověřil, že žalobkyně na str. 3 doplnění odvolání ze dne 18. 8. 2015 tuto námitku skutečně uplatnila. Žalovaná se s ní v napadeném rozhodnutí výslovně nevypořádala, nicméně společně se správním orgánem I. stupně důsledně odůvodnila, proč žalobkyně neprokázala splnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců. Soud k tomu doplňuje, že předchozí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území nebylo založeno na aplikaci pojmu „rodinný příslušník občana EU“. Bylo tak vydáno na základě jiných podmínek, než které je třeba posuzovat při rozhodování o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka EU. Není úkolem správních orgánů ani soudu, aby zvažoval, do jaké míry je racionální stanovení odlišných podmínek pro sloučení příbuzných v seniorském věku občanů EU (tedy i českých občanů) a občanů třetích států s povoleným pobytem na území ČR. Právní úprava povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území je transpozicí směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, tedy odlišného právního předpisu Evropské unie. Soud neshledává *a priori* definici rodinného příslušníka občana EU obsaženou v § 15a zákona o pobytu cizinců, která byla v rozhodné části doslova převzata ze směrnice 2004/38/ES, diskriminační. Nepochybně není žádného důvodu, proč by prostá skutečnost dovršení věku 65 let měla zakládat příbuznému občana EU právo na sloučení. Pokud je naopak na občanovi EU závislý, a to buď na jeho péči, nebo výživě, považuje se příbuzný v řadě přímé za rodinného příslušníka, což představuje naplnění evropských etických a kulturních norem, kterých se dovolává žalobkyně, tedy umožnění péče o seniory ze strany jejich potomků, kteří jsou občany EU.
- 34 Ostatně polemika žalobkyně ohledně toho, zda je odůvodněné, aby v režimu § 42a zákona o pobytu cizinců postačovalo dosažení věku 65 let, kdežto v režimu § 87b ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců nikoliv, je zcela akademická, neboť žalobkyně dosáhne věku 65 let až v roce 2020. Žalobkyni by tedy v době vydání napadeného rozhodnutí nemohlo být vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území nejen proto, že již není rodinným příslušníkem občana třetího státu, ale také proto, že nedosáhla věku 65 let. Vydání tohoto povolení by tedy bylo podmíněno prokázáním skutečnosti, že se žalobkyně nedokáže ze zdravotních důvodů sama o sebe postarat. Jde přitom o shodnou skutečnost, kterou byla žalobkyně povinna prokázat i v řízení o vydání povolení

k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Žalobkyně se rovněž mylí v tom, že snad má nyní jakožto matka občana EU horší postavení, než měla jako matka občana třetího státu. Zatímco jako matka občana třetího státu s povoleným pobytem na území ČR mohla žádat o povolení k dlouhodobému pobytu pouze z důvodu neschopnosti péče o sebe, jakožto matka občana EU může žádat o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU i z důvodů jiných (sdílení domácnosti v zemi, jejíž je občankou, závislost na výživě, neschopnost soustavné výdělečné činnosti v důsledku úrazu či nemoci apod.). Žalobkyně (ve věku dovršených 60 let) tak měla jakožto matka občana EU skutečně lepší postavení, než jaké by měla jako matka občana třetího státu. Rozhodnutí žalované je postaveno na tom, že žalobkyně splnění podmínek pro vydání povolení neprokázala, nejde o výraz jakési „penalizace“ za to, že se stala matkou občana EU, nýbrž o procesní sankci za neunesení důkazního břemene.

- 35 Jistě na vše výše uvedené mohla poukázat žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí v reakci na uplatněnou odvolací námitku, ta ovšem nemohla nikterak ovlivnit výsledek řízení, neboť se netýká aplikace § 15a zákona o pobytu cizinců v konkrétním případě, nýbrž obecně zpochybnění souladu zákona s ústavním pořádkem (princip zákazu diskriminace). Vzhledem k tomu, že odvolací námitka nebyla významná pro věc samu, neshledal soud, že by její nevypořádání zakládalo nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť považuje za rozhodující, že se žalovaná zabývala správností aplikace § 15a zákona o pobytu cizinců na případ žalobkyně, tedy jedinou otázkou, na které závisel výrok prvostupňového rozhodnutí. Žalobní bod poukazující na diskriminaci žalobkyně a s tím související nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované je nedůvodný.
- 36 Žalobkyně se rovněž ohrazuje proti tomu, že správní orgán I. stupně, jak výslovně uvedl ve svém rozhodnutí, upustil od dalšího dokazování, což žalobkyně vnímá jako ironii a doklad naprosté laxnosti správního orgánu. S touto námitkou, která byla uplatněna v odvolání, se žalovaná dle soudu dostatečně vypořádala tím, že znovu zhodnotila všechny v řízení provedené důkazy z toho pohledu, zda prokazují skutečnosti, které by žalobkyni založily postavení rodinného příslušníka občana EU. Současně odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu odůvodnila, proč neprovedla žádný z důkazních návrhů uplatněných až v odvolacím řízení. Rozhodnutí tedy není nepřezkoumatelné z důvodu, že by žalovaná opomněla se touto námitkou zabývat a promítnout ji do rozsahu své přezkumné činnosti. Soud k této námitce věcně doplňuje, že je výrazem naprostého nepochopení příslušné části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Správní orgán I. stupně vyšel z toho, že žalobkyně neprokázala, že je rodinným příslušníkem občana EU. Z toho správně dovodil, že není splněna podmínka pro vydání povolení k přechodnému pobytu uvedená v § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť tuto žádost může podat jenom rodinný příslušník občana EU (nejde ovšem o jedinou podmínku pro vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, k tomu viz § 87 a odst. 2 zákona o pobytu cizinců upravující výčet nezbytných dokladů). Dále správně poukázal na § 51 odst. 3 správního řádu: pakliže je v řízení zjištěna

skutečnost, která brání vyhovění žádosti (v tomto případě to, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU), neprovádí správní orgán další dokazování (míněno ohledně prokázání dalších skutečností významných pro rozhodnutí o žádosti) a bez dalšího žádost zamítne. Závěr o tom, že správní orgán I. stupně upustil od dalšího dokazování, se vztahuje k jiným skutečnostem rozhodným pro posouzení žádosti, nikoliv k posouzení otázky, zda je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU. Ostatně správní orgán I. stupně současně uvedl, že žalobkyně žádné další důkazní návrhy nevznesla, a jak soud opakovaně konstatoval výše, správní orgán I. stupně je nemohl vzhledem k charakteru tvrzení i důkazů vyhledat a provést bez součinnosti ze strany žalobkyně. Námitka je nedůvodná.

- 37 V neposlední řadě žalobkyně namítá nepřiměřenost rozhodnutí, neboť je matkou občana EU, je jí 60 let, je prokazatelně vážně nemocná, rozhodnutí jí brání v pobytu na území České republiky spolu s jejím synem, přitom již nikoho jiného nemá, posledních několik let žila na území České republiky ve společné domácnosti se synem, nemá se kam fakticky vrátit. Domnívá se, že postup správního orgánu I. stupně představuje porušení komunitárního práva a základního práva na respektování rodinného a soukromého života. V této souvislosti žalobkyně namítá, že se žalovaná nevypořádala s odvolací námitkou shodného obsahu.
- 38 K tomu soud uvádí, že posuzování přiměřenosti rozhodnutí vydaného podle zákona o pobytu cizinců vzhledem k rodinnému a soukromému životu dotčených osob je upraveno v § 174a tohoto zákona. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 – 30, uvedl, že zmíněné ustanovení upravuje pouze kritéria, která by měl vzít správní orgán při posuzování přiměřenosti rozhodnutí do úvahy, nezakládá však obecnou povinnost správním orgánům posuzovat přiměřenost jakéhokoliv rozhodnutí vydaného dle zákona o pobytu cizinců. Zda je třeba u jednotlivých typů rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců přiměřenost dopadů zkoumat, nelze tedy určit na základě § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je k tomu nutno užít jiná hlediska. Typicky půjde o příkaz zákonodárce vtělený do těch ustanovení zákona o pobytu cizinců, která výslovně přikazují u jednotlivých typů rozhodnutí přiměřenost prověřit. Nejvyšší správní soud v bodech 30 až 32 odůvodnění citovaného rozsudku poukázal na konkrétní rozhodnutí téhož soudu, v nichž soud v případě, že aplikované ustanovení nebylo podřízeno výhradě přiměřenosti rozhodnutí z hlediska soukromého a rodinného života, dovodil, že toto hledisko nelze zkoumat a že správní orgán nemá možnost při vydání rozhodnutí zohlednit jeho dopad do soukromého a rodinného života cizince.
- 39 V nyní posuzované věci aplikovaný § 87b zákona o pobytu cizinců ani § 15a téhož zákona nepodmiňují vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU tím, že je zásah do soukromého a rodinného života vyvolaný takovým rozhodnutím přiměřený. Z toho by se tedy podávalo, že přiměřenost rozhodnutí neměly správní orgány vůbec posuzovat.
- 40 Z rozsudku NSS ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016 – 39, nicméně plyne, že přiměřeností zásahu do rodinného a soukromého života se musí správní orgán

z pohledu kritérií vymezených v § 174a zákona o pobytu cizinců zabývat i v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu pro rodinného příslušníka občana EU podle § 87b zákona o pobytu cizinců, byť to z tohoto ustanovení výslovně neplyne. Platí nicméně, že v případě rozhodnutí, jímž se žádost o vydání povolení k pobytu zamítá, se nekladou na odůvodnění přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života tak vysoké nároky jako při rozhodování o zrušení takového povolení. Současně ovšem Nejvyšší správní soud uvedl, že zásada přiměřenosti vyplývá z § 2 odst. 3 správního řádu. Správní orgány dle tohoto ustanovení musí při své činnosti šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob a do těchto práv mohou zasáhnout jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Jestliže tedy zákon o pobytu cizinců vymezuje podmínky pro vydání povolení k přechodnému pobytu cizinci a cizinec tyto podmínky nesplní, nemůže být toto rozhodnutí nepřiměřené, neboť jde o podmínky stanovené zákonem, což je v konečném důsledku v souladu s § 2 odst. 3 správního řádu.

- 41 V daném případě se správní orgány podrobně zabývaly naplněním podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců a dospěly ke správnému závěru, že žalobkyně neprokázala, že je ve smyslu tohoto ustanovení rodinným příslušníkem občana EU. Tím bylo současně učiněno zadost požadavku na přiměřenost rozhodnutí správních orgánů, neboť limity této přiměřenosti jsou vymezeny právě podrobným zněním aplikované právní normy (§ 87b ve vazbě na § 15a zákona o pobytu cizinců). V tomto rozsahu se žalovaná (ale též správní orgán I. stupně) přiměřeností rozhodnutí zabývala, k čemuž žalovaná doplnila, že z práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod neplyne nutně právo cizince na vstup a pobyt v zemi, kde pobývá jeho rodinný příslušník, k čemuž odkázala na rozsudek NSS sp. zn. 2 As 78/2006. Dále, zjevně bez souvislosti s projednávanou věcí, odkázala na čl. 10 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte, který však nedopadá na vztah mezi rodičem a dávno zletilým dítětem (viz čl. I úmluvy definující dítě jako osobu mladší 18 let).
- 42 Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že správní orgány se nezabývaly konkrétními aspekty toho, že žalobkyně nebude moct pobývat na území České republiky (seniorský věk, zdravotní potíže, syn je jediným členem rodiny, absence zázemí v Izraeli). K tomu ovšem soud uvádí, že zkoumat přiměřenost rozhodnutí ve vazbě na tyto skutečnosti není možné, neboť aplikovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců (ostatně ani jejich předobraz v podobě směrnice 2004/38/ES) neobsahují korektiv v tom směru, že pakliže by to odůvodňovala potřeba poskytnutí ochrany soukromému a rodinnému životu žalobkyně a jejího syna, lze žádosti vyhovět, přestože nejsou splněny podmínky § 87b ve vazbě na § 15a zákona o pobytu cizinců. Posuzovat tyto okolnosti by tedy bylo zcela bez významu, neboť závěr o nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života by nemohl vyústit v závěr o tom, že žalobkyně splnila podmínky pro vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Správním orgánům tedy nelze vytýkat, že k těmto skutečnostem nepřihlédly, resp. k nim žádné stanovisko nezaujaly. Ani v tomto případě neshledal soud, že by nevypořádání odvolací námitky zakládalo

nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť hodnocení okolností, jichž se týká, není pro výsledek řízení významné.

- 43 Soud k tomu doplňuje, že absenci zázemí žalobkyně ve státě, jehož je státní občankou, nelze hodnotit jako důvod nepřiměřenosti rozhodnutí. Žalobkyně přicestovala do České republiky v roce 2013 na povolení platné po dobu 2 let (nikoliv na základě povolení k trvalému pobytu). Žalobkyně nemohla spoléhat na to, že po uplynutí povolení k dlouhodobému pobytu získá další pobytové oprávnění. Pakliže v mezidobí přišla o své zázemí v Izraeli, které budovala od roku 1992, kdy se do Izraele přistěhovala, učinila tak na základě vlastní volby. Z dokladů předložených ve správním řízení nicméně plyne, že žalobkyně do Izraele stále cestuje, např. kvůli lékařským vyšetřením. Nejeví se tedy jako přesvědčivé její tvrzení, že v této zemi již nemá vůbec žádné zázemí. Dále je třeba uvést, že stupeň integrace žalobkyně do české společnosti je malý, v zemi pobývá teprve od roku 2013, její znalost českého jazyka je jen na úrovni A1 (kurz absolvovala jen v zimním semestru 2013/2014). Další aspekty, jako blízký příbuzenský vztah k občanovi EU, s nímž sdílí domácnost a na jehož péči a výživě je závislá, se posuzují v rámci zkoumání podmínek dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Jejich existenci přitom žalobkyně neprokázala, na čemž je právě založeno napadené rozhodnutí žalované. Tyto aspekty tak v řízení hodnoceny byly. Žalobní bod poukazující na nepřiměřenost a s tím související nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované je nedůvodný.
- 44 Soud doplňuje, že v případě, že by povinnost žalobkyně vycestovat z území České republiky byla vskutku nepřiměřená ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, bude jí ochrana poskytnuta v řízení o vyhoštění. Žalobkyně rovněž může vycestovat z České republiky do Izraele a znovu požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU.
- 45 Správní orgány nepochybily ani tím, že ve věci nenařídily ústní jednání, neboť to se dle § 49 odst. 1 správního řádu nařizuje jen v případech, kdy to stanoví zákon, nebo jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Zákon o pobytu cizinců neupravuje povinnost nařídít ústní jednání. Nařizovat jednání nebylo třeba ani kvůli uplatnění práv účastníků řízení. Písemná výzva k odstranění vad žádosti byla dostatečná, sama žalobkyně v řízení před správním orgánem I. stupně o nařízení jednání za účelem odstranění vad žádosti (resp. poskytnutí upřesňujícího poučení) nežádala. Před koncentrací správního řízení nebyly navrženy žádné důkazy, k jejichž provedení by bylo třeba jednání nařizovat. Žalobní bod je nedůvodný.
- 46 Jelikož soud neshledal žádný žalobní bod důvodným a ani z obsahu správního spisu nezjistil žádnou vadu řízení, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
- 47 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

- 48 Soud z obsahu spisu zjistil, že žalobkyně nedopatřením zaplatila soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě dvakrát (20. 1. 2016 a poté znovu 2. 3. 2016). Soud proto výrokem III. rozhodl v souladu s § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, tak, že se žalobkyni přeplatek na soudním poplatku ve výši 1.000 Kč vrátí. Soudní poplatek bude vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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 10. listopadu 2017

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.

předsedkyně senátu

Za správnost:

B. K.