



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **M. P.**
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 8. 2020, č. j. MV-95370-5/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 7. 8. 2020, č. j. MV-95370-5/SO-2020, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho právního zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 22. 5. 2020, č. j. OAM-2723-20/PP-2020 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž byla zamítnuta žalobcova žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu z důvodu uvedeného v ust. § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), neboť k žádosti nepředložil náležitosti uvedené v ust. § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a žalobci byla stanovena lhůta k vycestování z území České republiky v délce 60 dnů od právní moci napadeného rozhodnutí.

II.

Žaloba

2. V prvním okruhu žalobních námitek žalobce namítl, že posouzení správních orgánů, že žalobce nelze subsumovat pod ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců, je pro svou přepjatou formálnost nezákonné. Žalobce zdůraznil, že je rodinným příslušníkem občana České republiky, a to své vnučky, A. P., nar. X. (dále jen „*vnučka*“), která se o něj náležitě stará, pečuje o něj a na její péči je žalobce závislý. Žalobce navrhoval výsledk svůj i dalších členů jeho rodiny, stejně tak navrhoval provedení pobytové kontroly, které by mohly závislost žalobce na péči a péči samotnou prokázat, kdy správní orgány nesprávně vyžadovaly předložení lékařské zprávy týkající se žalobcova zdravotního stavu. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 241/2017-32 ze dne 25. 10. 2017 a uvedl, že požadavek správních orgánů na předložení dokladu, který komplexně prokáže, že žalobce je skutečně osobou uvedenou v ust. § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je projevem přepjatého formalismu při výkladu ust. § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle žalobce je to právě samotný věk žalobce, který jej činí závislým na výživě a jiné nutné péči poskytované jeho vnučkou. Nezbytnost závislosti žalobce na výživě nebo jiné nutné péči nelze ve všech aspektech prokázat skrze doložení písemných dokladů, ale je nutno je prokázat důkazy, které žalobce navrhoval - ani případná lékařská zpráva není dostatečně prokazující skutečností toho, že je to právě osoba vnučky žalobce, kdo je onou osobou, na jejíž péči a výživě je žalobce závislý. Žalobce dodal, že přepjatý formalismus spatřuje v tom, že správní orgány nevycházely z individuálních rozměrů jeho případu, kdy smyslem § 87b ve spojení s § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je poskytovat ochranu osobám, které jsou rodinnými příslušníky občana Evropské unie a jsou na něm závislí z důvodu uspokojování svých základních potřeb na výživě nebo jiné nutné péči, tudíž je nutno objasnit skutkový stav do takové míry, aby byla prokázána či vyvrácena výše uvedená závislost žadatele na dané osobě. Pokud tedy žalobce navrhl konkrétní důkazy za účelem prokázání

konkrétních skutečností, měly je správní orgány provést. Neprovedl-li tedy správní orgán navrhované důkazy a žalovaná pak takový postup aprobovala svým rozhodnutím, je napadené rozhodnutí nezákonné pro rozpor s ust. § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, stejně jako v rozporu s ust. § 4 odst. 1, 4 a v rozporu s ust. § 7 odst. 1, 2 správního řádu.

Postupem

v rozporu s ust. § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu pak žalovaná zatížila své rozhodnutí též vadou

nepřezkoumatelnosti. Podle žalobce uvedenou argumentaci zcela v napadeném rozhodnutí ignorovala a pouze bez dalšího se přiklonila na stranu správního orgánu, kdy čistě zopakovala některé jeho závěry a dokonce na ně v některých případech pouze odkázala.

3. V druhém okruhu žalobních námitek žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatečné posouzení přiměřenosti a nepřiměřenosti s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 6/2016 - 81 ze dne 28. 3. 2017 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 68/2012-47 ze dne 6. 8. 2013. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí spatřuje žalobce právě ve skutečnosti, že žalovaná se nikterak nevypořádala s námitkou nepřiměřenosti uplatňovanou žalobcem od počátku řízení. Žalobce v této souvislosti odkázala na § 174a zákona o pobytu cizinců, článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), článek 1 odst. 2 a článek 10 Ústavy, článek 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce správním orgánům vytkl, že skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti nezjišťovaly samy z úřední povinnosti, neprovedly výsledek žalobce ani ostatní žalobcem navržené důkazy. Správní orgány věděly o existenci všech rodinných příslušníků, ale rezignovaly na zkoumání přiměřenosti ve vztahu i k těmto osobám. Podle žalobce je napadené rozhodnutí nepřiměřené, protože vzhledem k epidemii patří žalobce vzhledem ke svému věku do nejrizikovější skupiny a důsledkem napadeného rozhodnutí bude dlouhodobé odloučení žalobce od jeho rodiny v případě jeho nuceného vycestování, přičemž v souvislosti se současnými opatřeními spočívajícími v omezení přijímání žádostí o pobytová oprávnění a nemožnosti opakovaného sloučení se svou rodinou by mohlo být odloučení doživotní. Žalobce pro vysoký věk, nedobrý zdravotní stav a s tím spojené obtíže není schopen se o sebe sám bez cizí pomoci postarat a zajistit si základní životní potřeby, což mělo být zjištěno výslechem žalobce. Tím dle žalobce došlo k porušení § 89 a § 68 odst. 3 a § 2 odst. 1 správního řádu.
4. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

5. Žalovaná ve vyjádření k žalobě s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že správní orgány rozhodující o žádosti nejsou kompetentní k posouzení zdravotního stavu a stupně závislosti žadatele o vydání povolení k přechodnému pobytu na péči poskytované mu občanem Evropské unie. Odpovídajícím dokladem může být pouze dostatečně průkazná lékařská zpráva. Pokud je pro občany České republiky povinností podrobit se lékařskému posouzení v případě žádosti o příspěvek na péči (viz § 21 zákona č. 108/2006 Sb.), pak není přepjatým formalismem požadavek na předložení lékařské zprávy od cizince, požadujícího pobyt na území České republiky. Zdravotní stav a závislost na péči jiné osoby nelze prokázat ani výslechem ani pobytovou kontrolou. Těmito důkazními

prostředky lze prokázat pouze skutečnost, že žadatel aktuálně pobývá s rodinou na území, kdy o této skutečnosti nebyly v řízení pochybnosti. Účastník řízení či další osoby mohou vypovídat o svém stavu a své závislosti na jiné osobě na základě svých individuálních pocitů. Ty však nejsou pro posuzování žádosti rozhodující. Správní orgán I. stupně i Komise dospěly k závěru, že žalobce není třeba zatěžovat prováděním výsledku, pokud by i poté, k prokázání svých tvrzení, musel předkládat lékařskou zprávu. Rovněž z pobytové kontroly nelze usuzovat na zdravotní stav žadatele, neboť osoby provádějící pobytovou kontrolu si mohou udělat úsudek pouze o tom, zda se příslušná osoba na uváděné adrese zdržuje. Správní orgány se v odůvodněních svých rozhodnutí v tomto smyslu s návrhy žalobce na provedení důkazů vypořádaly. Ustanovení § 15a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. je jasné a srozumitelné a odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017 sp. zn. 1 Azs 241/2017 včetně jeho citace žalovaná nepovažovala za přílehlavý na daný případ. K otázce věku žalobce se Komise vyjádřila v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zákon určitou věkovou hranici pro závislost na péči jiné osoby nestanoví, což je logické, neboť každý případ je třeba posuzovat individuálně. Jestliže zákon v § 15a odst. 1 písm. b) požaduje prokázání závislosti na výživě a péči žadatele na jiné osobě, občanovi Evropské unie, pak je to žadatel, kdo nese důkazní břemeno v tomto směru (viz odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013 č. j. 6 As 95/2013-41). K námitce na nutnost provedení výsledku Komise odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014 č. j. 6 As 147/2013-29, podle kterého *„výslech účastníka řízení totiž není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení“*. Žalobce mohl kdykoliv v průběhu řízení správnímu orgánu sdělit vše, co hodlal prokázat svým výsledkem či výsledkem dalších osob. Svá tvrzení o závislosti na péči jiné osoby neprokázal a z obsáhlé žaloby de facto nevyplývá, proč požadovanou lékařskou zprávu nepřeložil. Pokud žalobce namítá i závislost na výživě poskytované mu občanem Evropské unie, pak Komise poznamenává, že výzva k odstranění vad žádosti byla formulována i v tomto smyslu, přičemž žalobce žádné odpovídající doklady nepředložil. Ani závislost na výživě poskytované jinou osobou nelze prokázat výsledkem či pobytovou kontrolou. Správní orgány posuzovaly přiměřenost dopadů zamítavého rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce v rozsahu stanoveném zákonem: Jestliže správní orgán neshledá, že je žadatel rodinným příslušníkem občana Evropské unie, pak mu nelze vydat povolení k přechodnému pobytu na území jako rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie.

6. Žalovaná navrhovala, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

7. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích.
8. Žalobce poukázal na to, že matričními doklady prokázal příbuzenskou vazbu k vnučce a k prokázání své závislosti na vnučce označil řadu důkazů. Vzhledem k věku žalobce a rozsudku Městského soudu v Praze čj. 14 A 52/2018-49 ze dne 9. 10. 2019, kdy lékařská zpráva nebyla jediným možným důkazem o závislosti žalobce, měly správní orgány provést důkazy navržené žalobcem. Správní orgány pochybily i v posouzení přiměřenosti rozhodnutí, kdy svůj postup odůvodnily tím, že žalobce nesplnil zákonné podmínky pro udělení žádaného pobytového oprávnění, kdy žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího

správního soudu čj. 10 Azs 127/2018-30 ze dne 20. 9. 2018.

9. Žalovaná zdůraznila, že žalobce přes výzvu netvrdil, v čem jeho závislost na vnučce měla spočívat, ani to nedoložil listinami. V případě, že by tak učinil, mohla být jeho tvrzení dále ověřována důkazy, které žalobce navrhl. Žalovaná poukázala na to, že žalobce nebyl vyzván, aby předložil výlučně lékařskou zprávu, ale mohl předložit i jiné důkazy. K přiměřenosti rozhodnutí žalovaná uvedla, že žalobce argumentoval pouze a jedine svým věkem a rodinou na území. Žalovaná odkázala na rozsudky zdejšího soudu čj. 57 A 37/2020-74 ze dne 30. 10. 2020 a čj. 57 A 25/2020-61 ze dne 3. 11. 2020.

V.

Posouzení věci soudem

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

VI.

Rozhodnutí soudu

11. Žaloba je důvodná.
12. Soud vyšel z následující právní úpravy účinné ke dni podání žádosti žalobce, tj. ke dni 17. 2. 2020.
13. Podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely tohoto zákona rozumí (mj.) jeho předeek, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt.
14. Podle § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu předložit doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie.
15. § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců stanoví, že ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3.
16. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 17. 2. 2020 žalobce podal žádost podle § 87b zákona o pobytu cizinců, v níž uvedl, že žije s manželkou v K. V. (bod 7 a 22), má tři děti, z nichž dvě z nich žijí v K. V. a bydliště třetího mu není známo (bod 23), rodiče zemřeli (bod 24 a 25).
17. Dne 6. 3. 2020 byl žalobce správním orgánem vyzván, aby tvrdil a prokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán žalobci vysvětlil, že skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu zákona o pobytu cizinců, musí prokázat žalobce. Proto byl žalobce vyzván k tvrzení a prokázání konkrétních skutečností rozhodných proto, zda je rodinným příslušníkem podle § 15a odst. 1 nebo 2 zákona o pobytu cizinců, který mu správní orgán ve výzvě vysvětlil – zda je žalobce z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči ze strany vnučky ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nebo zda

podle § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žalobce žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti, nebo zda se o sebe žalobce z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie. Žalobce byl současně poučen, že uvedenou závislostí se rozumí dlouhodobý či trvalý stav, kdy osoba, z důvodů na své vůli nezávislých, není schopna bez materiální pomoci či nutné péče poskytované fakticky občanem ČR uspokojovat své základní životní potřeby. Žalobce byl poučen, že podmínku závislosti „je nutno prokázat listinnými důkazy. Za takový listinný důkaz je nutno považovat především souhrnnou lékařskou zprávu vydanou odborným lékařem (případně praktickým lékařem na základě vyjádření odborných lékařů) nebo zdravotnickým zařízením“. Správní orgán žalobci sdělil, že má v zásadě za prokázanou příbuzenskou vazbu žalobce k vnučce, občance ČR. Správní orgán žalobce poučil, že nesplní-li výzvu, bude jeho žádost zamítnuta.

18. Dne 16. 3. 2020 žalobce správnímu orgánu sdělil, že pro svůj zdravotní stav a vysoký věk není schopen se o sebe ani svou manželku náležitě postarat, není schopen se obstarat základní životní potřeby, nakoupit si nebo zaopatřit běžný chod domácnosti, zajít do lékárny či k lékaři. Ve vlasti žalobce nemá žádné příbuzné a jeho rodina žije dlouhodobě v ČR. Žalobce uvedl, že je proto závislý na vnučce, s níž a jejími rodiči žije ve společné domácnosti, kdy vnučka zabezpečuje jeho základní potřeby, návštěvy lékaře, obstarává nákupy. Účastník navrhl tyto skutečnosti prokázat svým výsledkem, příp. výsledkem syna, vnučky a snachy.
19. Po seznámení se s podklady rozhodnutí žalobce uvedl, že k důkazu navrhuje výslech svůj, výslech syna, vnučky a snachy a dále pobytovou kontrolu za účelem prokázání splnění veškerých podmínek pro vydání pobytového oprávnění.
20. Prvoinstančním rozhodnutím správní orgán prvního stupně žádost žalobce podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítl z důvodu, že žalobce v rozporu s § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců nepředložil doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a zákona o pobytu cizinců, kdy tvrzení k závislosti žalobce na vnučce považoval správní orgán prvního stupně za nedostačující (viz str. 4 prvoinstančního rozhodnutí). Správní orgán měl za splněnou podmínku, že žalobce je předkem občana EU, protože je dědem vnučky, která je občanem ČR. Žalobce však přes výzvu neprokázal svou závislost na péči či výživě vnučky. Důkazy navržené žalobcem by přenesly povinnost důkazní na správní orgán, kdy zákon vyžaduje, aby to byl cizinec, kdo předloží doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana EU podle zákona o pobytu cizinců. Odkazoval-li žalobce na svůj nepříznivý zdravotní stav, měl ho prokázat doklady, zejména lékařskou zprávou (viz str. 5 prvoinstančního rozhodnutí). Žalobce uvedl pouze obecná tvrzení a nepředložil doklady, které by bylo možno výsledky a pobytovou kontrolou ověřovat. Pokud by doložil lékařskou zprávou nepříznivý zdravotní stav, mohl by navrženými důkazy správní orgán ověřit, zda nutnou péči žalobci poskytuje právě vnučka.
21. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž uvedl, že správní orgán řádně nezjistil skutkový stav, protože objektivní nepříznivé důsledky stáří (nemohoucnost, neschopnost se o sebe bez cizí pomoci postarat, zajistit si základní potřeby a obstarat hygienické návyky apod.) je těžké prokázat listinami. Žalobce správnímu orgánu vytkl, že neprovedl jím navržené důkazy a že trval na předložení lékařské zprávy ve vztahu k osobě, ročník 1939, že nemůže vykonávat většinu běžných činností bez pomoci vnučky. Žalobce

argumentoval přepjatým formalismem a nepřezkoumatelností. Žalobce dále s odkazem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod správnímu orgánu vytýkal nepřiměřenost rozhodnutí s tím, že odkázal na svůj věk a zdravotní stav.

22. V napadeném rozhodnutí žalovaná konstatovala, že žalobce je předkem občanky Evropské unie, a proto bylo nutné posoudit, zda jež žalobce z důvodů uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované svou vnučkou. Přestože byl žalobce správním orgánem prvního stupně vyzván k doložení dokladu prokazujícího splnění podmínek § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (souhrnné lékařské zprávy konstatující dlouhodobou či trvalou závislost na péči jiné osoby), tento doklad nepředložil, i když byl právě on povinen prokázat splnění požadavků ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná uvedla, že z důkazních návrhů žalobce nebylo zřejmé, jakým způsobem by jimi bylo možno prokázat jeho závislost na péči jiné osoby, kdy správní orgán není kompetentní k posuzování zdravotního stavu žalobce. Z tohoto důvodu nelze podle žalované považovat postup správního orgánu I. stupně za přepjatě formalistický. Žalovaná dodala, že zákon o pobytu cizinců nespojuje vydání povolení k přechodnému pobytu s určitou věkovou hranicí a ke každému případu je třeba přistupovat individuálně. Jestliže zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, požaduje od žadatelů o příspěvek na péči, občanů České republiky, povinnost podrobit se vyšetření zdravotního stavu lékařem (§ 21 odst. 1 písm. b) zákona), pak nelze za nepřiměřený považovat požadavek na předložení lékařské zprávy od cizinců žádajících o poskytnutí pobytového statusu na území. Výsledky či pobytovou kontrolou lze prokázat pouze skutečnost, že žalobce skutečně pobývá na území se svými rodinnými příslušníky. Jestliže žalobce nepředložil doklad obligatorně požadovaný zákonem o pobytu cizinců, konkrétně doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a, znemožnil tím další posuzování své žádosti.
23. Jednotlivé žalobní námitky posoudil soud následovně.
24. Předmětem prvního okruhu žalobních námitek byl řádně nezjištěný skutkový stav, pokud jde o existenční závislost žalobce na vnučce, v důsledku neprovedení navržených výsledků a pobytové kontroly.
25. Námitka je důvodná.
26. Řízení o žádosti je ovládáno dispoziční zásadou a účastníci jsou povinni předložit veškeré požadované přílohy žádosti ze své iniciativy, popřípadě po řádném poučení ze strany správních orgánů. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, uvedl: „*Řízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě. Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady.*“
27. Nejprve je na místě vyjasnit, že předmětem řízení byla žádost žalobce podle § 87b zákona

o pobytu cizinců, kdy nebylo sporné, že žalobce je dědem vnučky s českým občanstvím. Podmínkou pro vyhovění žádosti žalobce podle výše citovaného § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců však není jen pokrevní pouto prarodiče k vnoučeti s českým občanstvím, nýbrž, jak sdělil žalobci již správní orgán prvního stupně ve výzvě ze dne 5. 3. 2020 k odstranění vad žádosti, i skutečnost, že prarodič je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované vnukem. Jde tedy o to, že prarodič musí doložit, že:

- a) své základní potřeby není schopen uspokojovat,
- b) a v důsledku toho ho živí vnuk, nebo
- c) o něj vnuk pečuje.

28. V posuzovaném případě ve správním řízení v podání ze dne 16. 3. 2020 žalobce skutkově tvrdil, že své základní potřeby není schopen uspokojovat. Konkrétně popsal, že není schopen se obstarat základní životní potřeby, není schopen si nakoupit, není schopen zaopatřit běžný chod domácnosti, není schopen zajít do lékárny či k lékaři. Žalobce doplnil ve svém podání, že důvodem, proč je závislý na pomoci třetí osoby (konkrétně vnučky), je jeho zdravotní stav a vysoký věk. Mezi účastníky dále není sporu o tom, že v řízení před správním orgánem prvního stupně žalobce navrhl svá uvedená skutková tvrzení prokázat svým výsledkem, výsledkem syna, vnučky a snachy a dále bytovou kontrolou.
29. Soud se shoduje s východiskem správních orgánů, že závislost žalobce na péči vnučky měl podle § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců tvrdit a prokázat žalobce. Správní orgány postupovaly tudíž správně, když žalobce k tvrzení a prokázání tvrzených skutečností vyzvaly. Pochybily však v posouzení tvrzení žalobce, což mělo konsekvence v chybném neprovedení důkazů navržených žalobcem. Správní orgán prvního stupně rozhodoval ve věci žalobce v době, kdy bylo žalobci více než 80 let. Žalobce v podání ze dne 16. 3. 2020 tvrdil konkrétně, jaké činnosti není schopen bez cizí pomoci vykonat. Nemůže být sporu o tom, že pokud by tvrzení žalobce byla prokázána, byla by tím naplněna podmínka pro udělení žádaného bytového oprávnění, že žalobce je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na péči třetí osoby. Ostatně správní orgán prvního stupně sám na str. 4 uprostřed prvoinstančního rozhodnutí uvedl, že závěrem lékařské zprávy by měl být údaj o tom, zda je žalobce závislý na pomoci druhých.
30. Obecně platí, že předmět dokazovaných skutečností určuje důkazní prostředky, které k jejich prokázání vést z podstaty mohou. Z toho vyplývá, že podmínky pod bodem b) a c) lze prokázat především výsledky zúčastněných (prarodiče a vnuka) o okolnostech výživy a péče, případně svědků výživy a péče. Tyto účastnické a svědecké výpovědi lze nahradit či podpořit listinnými důkazy (videozáznamy, fotografie, bankovní výpisy, účtenky apod.). U podmínky pod bodem a) je situace odlišná podle varianty, zda je prarodič na vnukovi závislý výživou nebo péčí. Jde-li o závislost výživou, půjde primárně o důkazy listinné (bankovní výpisy, účtenky, potvrzení o důchodu atd.), jež osvědčí, že prarodič nemá prostředky na to, aby se sám uživil. Tyto listinné důkazy mohou být nahrazeny výsledkem ve vztahu ke skutečnostem, které listinami nelze prokázat nebo je lze prokázat obtížně, tj. typicky skutečnosti negativní. Pokud totiž prarodič nemá žádný příjem, žádný majetek a žádné jiné zdroje obživy, nelze to obvykle prokázat listinnými důkazy. U podmínky pod bodem a) ve variantě závislosti na péči v zásadě půjde o důkazy listinné, jež osvědčí, že prarodič z důvodu svého zdravotního stavu o sebe není schopen sám pečovat. Neschopnost

prarodiče sám o sebe pečovat je totiž obecně dána zdravotním stavem. Nepříznivý zdravotní stav může být samozřejmě dán jak tělesným onemocněním, tak i duševním onemocněním, které natolik sníží fyzickou či intelektuální výkonnost, že nemocný není schopen o sebe sám pečovat. Nepříznivým zdravotním stavem, který vylučuje schopnost o sebe pečovat, může trpět člověk bez ohledu na věk. Posouzení zdravotního stavu je jistě předmětem odborného, nikoli laického posouzení. Obecně jistě neplatí, že s určitým vyšším věkem je spojena neschopnost o sebe pečovat. V tomto směru soud nesouhlasí s žalobcem, že samotný věk jej činí závislým. Žalobci však v době posuzování žádosti bylo přes 80 let, tj. dosáhl věku výrazně přesahujícího věk odchodu do důchodu. Jeho konkrétní tvrzení o tom, jaké činnosti není schopen vykonávat, se nejeví na první pohled jako nepravděpodobné. V této situaci měly správní orgány provést důkazy navržené žalobcem k prokázání jeho závislosti na péči třetí osoby, protože prokázaly-li by konkrétní skutková tvrzení žalobce, byla by podmínka závislosti stanovená zákonem o pobytu cizinců naplněna. Obdobná situace by byla ostatně i u žadatele, který by prokázal určité zdravotní poškození (nemoc, úraz) v minulosti, aniž by předložil lékařskou zprávu o aktuálním zdravotním stavu a navrhl by závislost prokázat výsledky. I zde totiž u určitých diagnóz lze více méně předpokládat, že k závislosti vedou. Samozřejmě neplatí, že každý člověk nad 80 let nebo každý člověk po amputaci končetin o sebe není schopen pečovat, nicméně v takových konkrétních specifických případech není na místě striktně trvat na důkazu nemohoucnosti listinou, lze-li ji ověřit výsledkem. Buď výsledek tvrzení žadatele prokáže a důkaz listinou nebude zapotřebí, nebo neprokáže a žádosti nebude moci být vyhověno.

31. Soud konstatuje, že žalobce byl povinen podle § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců již k žádosti přiložit doklady potvrzující dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav vylučující schopnosti o sebe pečovat. Těmito doklady měla být především lékařská zpráva nebo posudek. Navrhl-li však osmdesátiletý žalobce zprávu nahradit výsledkem svým a svědků, v situaci, kdy konkrétně popsal, v čem se jeho závislost projevuje, splnil svou procesní povinnost označit důkazy prokazující jeho tvrzení o závislosti. Ve výzvě ze dne 5. 3. 2020 ostatně správní orgán prvního stupně žalobce správně výslovně vyzval, ať tvrzené skutečnosti prokáže, *případně navrhně důkazy k jejich prokázání*. Soud v této souvislosti přisvědčuje odkazu žalobce na rozsudek Městského soudu v Praze čj. 14 A 52/2018-49 ze dne 9. 10. 2019, v němž Městský soud v Praze v bodě 44 zdůraznil, že „*Primární odpovědnost za prokázání stavu závislosti spočívá na žadateli, který však při plnění své důkazní povinnosti není jakkoliv limitován a skutkový stav může prokázat zásadně jakýmkoliv způsobem (srov. zejména bod 41 rozsudku ve věci Jia)*. Žadatel tak může předložit jakýkoliv doklad, který je s to prokázat jeho závislost na péči či výživě poskytované občanem Evropské unie, a tuto skutečnost lze správnímu orgánu osvědčit i dalšími důkazními prostředky, včetně účastnického výsledku či výsledkem svědků.“
32. K ostatním námitkám prvního okruhu uvádí soud následující: Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 241/2017-32 ze dne 25. 10. 2017 není případný, protože postup správních orgánů ve věci žalobce nelze označit za jednání v rozporu s principy lidskosti a případ žalobce za kauzu s mimořádnými okolnostmi dotýkajícími se principů materiálního právního státu. Správní orgány sice postupovaly chybně, když měly za to, že důkazní povinnost ve vztahu k tvrzení o závislosti osmdesátiletého žadatele nelze splnit označením jiných důkazů, ale jen předložením lékařské zprávy či obdobné listiny, nicméně šlo pouze o výklad § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který vyžaduje předložení dokladu potvrzujícího, že je žadatel rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Správní orgány pouze vycházely z východiska prezentovaného i ve vyjádření

k žalobě, že „odpovídajícím dokladem může být pouze dostatečně průkazná lékařská zpráva“, což nemůže platit ve všech případech. Soud má za to, že vada postupu správních orgánů nebyla projevem přepjatého formalismu, jak namítá žalobce, ale nezohledněním faktu vysokého věku žalobce ve spojení s konkrétními skutkovými tvrzeními žalobce o jeho závislosti na vnučce.

33. Obecně formulované námitky žalobce ve vztahu k porušení § 3 správního řádu má však soud z výše uvedených důvodů za opodstatněné, na rozdíl od namítaného porušení § 50 odst. 3 správního řádu (nešlo o řízení zahájené z moci úřední ani o ochranu veřejného zájmu), § 4 odst. 1, 4 správního řádu (žalobci nebylo znemožněno uplatňovat svá práva a nebyla porušena zásada užitečnosti ani vstřícnosti) ani § 7 správního řádu (nebyla porušena zásada rovnosti a nestrannosti).
34. Soud nepřisvědčil ani žalobní námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalovaná ignorovala argumentaci žalobce v odvolání. Soud konstatuje, že při zkoumání napadeného rozhodnutí neshledal, že by bylo nepřezkoumatelné, ani nezjistil jinou vadu, k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je srozumitelné a je z něj zřejmé, proč žalovaná ve shodě se správním orgánem prvního stupně měla zákonem stanovené podmínky udělení žádaného pobytového oprávnění žalobci za nesplnění. S argumentací žalované ostatně žalobce v žalobě polemizuje a vyvrací ji. Žalovaná v napadeném rozhodnutí na str. 4 vysvětlila, proč podle ní neměly být důkazy navržené žalobcem prováděny.
35. Ve vztahu k argumentaci uplatněné žalovanou v soudním řízení uvádí soud následující: Odkaz na § 21 zákona č. 108/2006 Sb. není případný, protože zákon o pobytu cizinců na rozdíl od tohoto zákona cizinci povinnost podrobit se lékařskému vyšetření neukládá. Žalovanou je nutno korigovat v úvaze, že zákon o pobyt u cizinců ukládá prokázat zdravotní stav – podle zákona je relevantní nikoli zdravotní stav jako takový (tj. zjednodušeně řečeno diagnóza), nýbrž existence a stupeň závislosti na péči třetích osob. Proto i když je východisko, že zdravotní stav musí být zjištěn odborně, správně, v poměrech žadatele velmi vysokého věku a podle zákona o pobytu cizinců, pro nějž je rozhodující nikoli zdravotní stav, ale závislost, nemusí být jediným důkazem o závislosti lékařská zpráva či posudek, kdy pobytová kontrola a výslech žadatele a svědků může (ale nemusí) závěr o závislosti osvědčit. Východisko správních orgánů, že závislost nikdy nelze prokázat jinak než lékařskou zprávou či posudkem tedy nebyl správný. Argumentovala-li žalovaná tím, že výsledkem žalobce nemohly být prokazovány jím tvrzené skutečnosti, je nutno uvést, že buď mohly správní orgány vzít tvrzení žalobce za prokázaná jeho tvrzením, nebo v opačném případě měly provést důkazy, které označil k prokázání svých tvrzení. Žalobce v posuzovaném řízení konkrétně tvrdil, v čem spočívá jeho závislost na vnučce, a nešlo tedy o případ, kdy účastník relevantní tvrzení neposkytne a omezí se toliko na důkazní návrh svým výsledkem. Uvedla-li tedy žalovaná, že žalobce mohl kdykoliv v průběhu řízení správnímu orgánu sdělit vše, co hodlal prokázat svým výsledkem či výsledkem dalších osob, pak pomíjí, že žalobce právě toto učinil v podání ze dne 16. 3. 2020. Odkázala-li žalovaná na rozsudek zdejšího soudu čj. 57 A 25/2020-61 ze dne 3. 11. 2020, pak ten řešil odlišný skutkový stav [cizinka podala jen blanketní odvolání a byla o 16 let mladší než žalobce, netvrdila důvod závislosti na vnukovi ani konkrétní pomoc vnuka – i kdyby jí navržené výsledky prokázaly přesně to, co cizinka tvrdila („individuální a silný vztah, vztah existenční závislosti a silné vzájemné potřeby“), neosvědčilo by to, že cizinka je závislá na výživě či jiné nutné péči vnuka]. Podporovala-li žalovaná svou procesní obranu odkazem na rozsudek zdejšího soudu čj. 57 A 37/2020-74 ze dne 30. 10. 2020, nešlo

o odkaz případný, protože ve zde souzeném případě šlo též o skutkově odlišnou věc, kdy se soud posouzení věci věnoval v mezích tamních žalobních bodů: cizinka i její tvrzený pečující a živící syn byli v řízení vyslechnuti a cizinka ve správním řízení nevznesla námitku nepřiměřenosti rozhodnutí.

36. V druhém okruhu žalobních námitek žalobce sporoval dostatečnost posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce z hlediska Úmluvy.
37. Soud předesílá, že správní orgány nebyly podle § 174a odst. 3 ve spojení s § 87e odst. 2 a contrario zákona o pobytu cizinců povinny přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona posuzovat. Z ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, publikovaný pod č. 3990/2020 Sb. NSS, jehož závěry lze užít na všechna řízení podle zákona o pobytu cizinců) však vyplývá, že „[...] „obecný“ test *proportionality* dopadů rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu do rodinného a soukromého života cizince provedl v § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců již zákonodárce. Z tohoto pravidla existují výjimky, v nichž vyvstane potřeba posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí přímo z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud jde o rodinný život cizince. Pokud by v těchto kauzách nebyla řádně posouzena přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného života cizince, byli by rodiče odděleni od svých nezletilých dětí, což zjevně odporuje nejlepšímu zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Byť je článek 8 Úmluvy samozřejmě přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem, k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 262/2019-31, bod 15).“
38. Jelikož žalobce ve správním řízení námitku nepřiměřenosti vznesl poprvé v odvolání, vznikla teprve žalované povinnost přiměřenost rozhodnutí posoudit. Žalobce v námitce nepřiměřenosti poukázal na svůj věk a zdravotní stav. K námitce nepřiměřenosti rozhodnutí žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla: „Podle § 174a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví. Komise poukazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona č. 326/1999 Sb. (srov. např. rozsudky ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016-47, nebo ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30). Jestliže účastník řízení neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona č. 326/1999 Sb., nebyl dán prostor pro posuzování přiměřenosti dopadů vydaného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, neboť z povahy věci nelze žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území vyhovět. Nemůže-li účastník řízení pobývat na území jako rodinný příslušník občana Evropské unie, nebrání mu to v podání žádosti o jiný pobytový titul.“
39. Z právě uvedeného je zřejmé, že vzhledem k námitce nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce v odvolání se měla přiměřeností žalovaná zabývat. Jakkoli je posouzení této žalobní námítky bezpředmětné za situace, kdy soud shledal důvodnou první žalobní námitku, považuje soud za vhodné vyjádřit se obecněji i k druhé námitce, jelikož vypořádání přiměřenosti rozhodnutí k námitce žalobce v odvolání soud nepovažuje za dostatečné bez ohledu na důvodnost prvního žalobního bodu. V posuzovaném případě bylo správními orgány z obsahu spisu (cizinecké evidence)

zřejmé, že na území žije manželka žalobce, jeho děti a vnoučata, z části s českým občanstvím, a že žalobci je 80 let. Jakkoli jistě není nezbytné, aby správní orgány vyhledávaly skutečnosti, které by mohly ve vztahu k přiměřenosti rozhodnutí svědčit ve prospěch cizince, a aby se ve svých rozhodnutích explicitně vyjadřovaly ke všem kritériím uvedeným v § 174a zákona o pobytu cizinců, je jejich povinností, aby skutečnosti tvrzené cizincem a skutečnosti vyplývající z obsahu spisu výslovně v odůvodnění svých rozhodnutí při posouzení přiměřenosti rozhodnutí uvážily. Ustálená judikatura dále stanovuje, že se na základě principu proporcionality musí vyvažovat zájmy cizince na straně jedné a protichůdné veřejné zájmy na straně druhé, a to v rozsahu údajů zjištěných od cizince a ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. dubna 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 - 36).

40. Vypořádala-li žalovaná námitku nepřiměřenosti tak, že podle zákona o pobytu cizinců přiměřenost dopadů rozhodnutí v případě žalobce není žalovaná povinna posuzovat, šlo o právní posouzení vadné, protože pominulo výše popsanou ustálenou judikaturu správních soudů. Právně nesprávný je i názor prezentovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že nesplnil-i žalobce zákonné podmínky pro udělení žádaného pobytového oprávnění, nebyl dán prostor pro posuzování přiměřenosti dopadů vydaného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Právě v případě, že správní orgán zjistí, že žádosti cizince nelze vyhovět, a cizinec námitku nepřiměřenosti rozhodnutí podle Úmluvy vznesl nebo je povinnost hodnotit přiměřenost rozhodnutí stanovena zákonem o pobytu cizinců, musí být přiměřenost zásahu rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života žadatele posouzena.
41. V této souvislosti soud uvádí, že není pravda to, co uvedl žalobce v žalobě, že by nepřiměřenost namítal od počátku řízení – poprvé se tak stalo až v odvolání. Dále soud stručně uvádí, že neshledal napadené rozhodnutí ve vztahu k posouzení přiměřenosti nepřezkoumatelným, což namítal žalobce v žalobě, protože z něj zcela jasně lze vyčíst, proč žalovaná přiměřenost nehodnotila. Soud v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů nesouhlasí s žalobcem, že správní orgány měly samy zjišťovat skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti a z tohoto důvodu provést výslech žalobce a ostatní žalobcem navržené důkazy: „Dle rozsudku ze dne 30. 8. 2017, č. j. 2 Azs 179/2017 – 38 platí, že „nelze po příslušném správním orgánu požadovat, aby výhradně z vlastní iniciativy vyhledával a opatroval důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch stěžovatele, tj. které by se týkaly i nepřiměřenosti tvrzeného zásahu vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatele ve smyslu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Je zejména na samotném cizinci, aby přesvědčivým způsobem tvrdil, že v jeho případě existuje překážka bránící vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, případně aby o tom nabídl důkazy“. Je tedy primárně na žadateli, aby správnímu orgánu sdělil veškeré skutečnosti týkající se jeho soukromého života, neboť je to právě žadatel, jemuž jsou tyto skutečnosti známy především (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 5 Azs 262/2015 – 35)“ [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020 čj. 1 Azs 302/2020 - 45]. Pokud jde o žalobní námitky vztahující se k epidemii, dlouhodobému odloučení žalobce od jeho rodiny v případě jeho nuceného vycestování a omezení přijímání žádostí o pobytová oprávnění a nemožnosti opakovaného sloučení se svou rodinou, pak tato tvrzení žalobce ve správním řízení nevznela (a svůj zdravotní stav žalobce neprokázal), tudíž žalovaná nemohla při jejich vypořádání pochybit.
42. Lze tedy shrnout, že první žalobní námitka byla důvodná, protože správní orgány pochybily, když neprovedly důkazy žalobcem navržené k prokázání tvrzení o jeho

závislosti na péči vnučky. Tato vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, které stálo na tom, že žalobce závislost neprokázal. I kdyby byla první žalobní námitka nedůvodná, žalovaná zatížila řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, tím, že přes odvolací námitku žalobce neposoudila přiměřenost zásahu napadeného rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života žalobce. To by vedlo soud i v případě nedůvodnosti první žalobní námitky ke zrušení napadeného rozhodnutí vzhledem k důvodnosti druhé žalobní námitky.

43. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VII.

Náklady řízení

44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 16 342 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 12 342 Kč, kterou tvoří odměna za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast u soudního jednání dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu), 3 paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a 21 % DPH ze součtu těchto částek ve výši 2 142 Kč. Dále jde o zaplacené soudní poplatky ve výši 4 000 Kč. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 in fine o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat.

Poučení:

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

Plzeň 2. února 2021

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu