



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Y. K.**, zastoupena obecnou zmocněnkyní L. K., proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2020, č. j. 48 A 22/2017 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2017, č. j. MV-151700-4/SO-2016, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 12. 9. 2016, č. j. OAM-21353-18/TP-2015 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byla podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podaná podle § 87h odst. 2 písm. b) téhož zákona.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 19. 2. 2020, č. j. 48 A 22/2017 – 55, žalobou napadené rozhodnutí

zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že napadené a prvoinstanční rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a že skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, nemá oporu ve správních spisech.

[3] Podle krajského soudu je předmětem sporu posouzení otázky, zda je žalobkyně závislá na výživě resp. osobní péči své dcery, která je občankou České republiky, tedy zda žalobkyně je rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bodů 2 nebo 3 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud poukázal na to, že při posuzování otázky, zda je žalobkyně osobou vyživovanou občanem EU, se nelze omezit pouze na zkoumání, zjištění a konstatování existence určitého příjmu žalobkyně. Je třeba posoudit veškeré individuální okolnosti daného případu, tzn. faktickou situaci žalobkyně, zda je či není schopna s ohledem na svou ekonomickou a sociální situaci uspokojovat své základní potřeby sama a zda je žalobkyni občanem EU poskytována nezbytná materiální pomoc, bez které by své základní životní potřeby nebyla schopna zajistit žalobkyně. Ta na podporu svého tvrzení, že je závislá na výživě své dcery, předložila řadu důkazů. Z žalobkyní předložených listin bylo možné zjistit množství skutečností týkajících se její ekonomické a sociální situace. Přesto se správní orgány zaměřily toliko na skutečnost, že žalobkyně pobírá doživotní starobní důchod z Ukrajiny, z čehož bez dalšího dovodily, že má dostatečné prostředky k zajištění svých základních potřeb. Skutkový závěr o tom, že žalobkyně vlastní prostředky na živobytí, které jí umožňují v zemi původu či v zemi, kde před příchodem do České republiky žila (tj. v Itálii), uspokojit své základní životní potřeby je však zcela nepodložený, neboť správní orgány nezjišťovaly, jaké náklady by žalobkyně v těchto zemích musela vynaložit ke své obživě a zajištění základních potřeb. Správní orgány nezkoumaly, zda příjmy ve výši doložené žalobkyní s ohledem na její zdravotní stav a sociální situaci skutečně dostačují k zajištění nezbytné výživy a základních potřeb žalobkyně. Napadené rozhodnutí ani rozhodnutí ministerstva tak neposkytují odpověď na klíčovou otázku, zda je žalobkyně fakticky závislá na materiální podpoře ze strany své dcery.

[4] Krajský soud dále konstatoval, že žalobkyně ve správním řízení předložila několik lékařských zpráv, z nichž vyplývá, že trpí Alzheimerovou nemocí, je chvílemi dezorientovaná a zapomíná, není si schopna připravit jídlo a potřebuje doprovod při chůzi a pomoc při osobní hygieně. Její zdravotní stav se přitom má dále zhoršovat. Doložila i zprávu psychologa, který zjistil, že žalobkyně vykazuje subnormální úroveň intelektu, tj. demenci vaskulárního či smíšeného původu. I podle této zprávy je nezbytná péče o žalobkyni a zvýšený dohled nad její činností. Správní orgány na místo, aby na základě těchto a dalších podkladů provedly pečlivé posouzení osobních poměrů žalobkyně, v odůvodnění svých rozhodnutí v podstatě toliko obecně konstatovaly, že žalobkyně neprokázala, že se o sebe nedokáže postarat bez osobní péče své dcery. Z odůvodnění jejich rozhodnutí není seznatelné, proč výše uvedené skutečnosti (zejm. Alzheimerova nemoc) ještě nezakládají vážný zdravotní stav žalobkyně, který naléhavě vyžaduje osobní péči její dcery (zvláště za situace, kdy žalobkyně žádné další příbuzné nemá). Rovněž úvaha žalované, která žalobkyní doložené dokumenty nepovažovala za dostatečně hodnověrné, neboť neměly váhu odborného posudku stanovícího omezení funkčních schopností žalobkyně, je nesprávná. Žalobkyně předložila lékařské zprávy vypracované jejím praktickým lékařem, které dokládaly její zdravotní stav (diagnózu) i jeho vliv na život žalobkyně. Jde o odborné medicínské podklady, přičemž ze správního spisu neplynou

pokračování

žádné okolnosti (a správní orgány je ani cíleně nezjišťovaly), které by zpochybňovaly jejich věrohodnost. Relevantní ustanovení zákona o pobytu cizinců ani ustanovení jiných zákonů nestanoví konkrétní formální a obsahové náležitosti, jimiž má být závislost cizince na osobní péči poskytované občanem EU prokázána. Jen z důvodu formy předložených lékařských zpráv tedy nelze mít tvrzení žalobkyně za neprokázaná. Žalovaná rovněž nesprávně uzavřela, že z doložených dokladů žalobkyně neplyne, že by dcera žalobkyně byla jedinou osobou, která jí může poskytnout péči. Ze správního spisu naopak jasně plyne, že žalobkyně nemá žádné příbuzné či jiné osoby, kteří by se o ni mohli postarat, přičemž ve správním řízení nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by svědčily o opaku.

III.

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka nesouhlasila s právním názorem krajského soudu, že v souzené věci pochybila, neboť nezkoumala, zda příjmy ve výši doložené žalobkyní s ohledem na její zdravotní stav a sociální situaci skutečně dostačují k zajištění nezbytné výživy a základních potřeb žalobkyně. Předmětné řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky bylo zahájeno na žádost žalobkyně, tudíž je ovládáno dispoziční zásadou. Podstatou dispoziční zásady je mimo jiné povinnost žalobkyně tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhnout k prokázání svých tvrzení důkazy. Bylo tedy na žalobkyni, aby správním orgánům poskytla veškeré relevantní informace, jež měly prokázat, že příjem žalobkyně nepostačuje k zajištění základních životních potřeb a žalobkyně je tak v souladu s § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců rodinnou příslušnicí občana EU, neboť je svou dcerou vyživována. Žalobkyně doložila potvrzení o doživotním pobírání starobního důchodu z Ukrajiny ve výši 1 346 ukrajinských hřiven měsíčně (cca 1 278 Kč). Dále žalobkyně tvrdila, že jí byl přiznán starobní důchod z Italské republiky ve výši 99 EUR měsíčně (cca 2 509 Kč). Stěžovatelka tak vzala za prokázané, že žalobkyně pobírá celkový měsíční důchod ve výši cca 3 787 Kč. Žalobkyně přitom žádným způsobem neprokázala, že by tento příjem nepostačoval k zajištění alespoň základních životních potřeb. V této souvislosti stěžovatelka zdůraznila, že nebylo její povinností prokazovat, zda žalobkyni její příjmy pro život na Ukrajině postačují.

[7] Stěžovatelka dále odmítla, že by nesprávně posoudila otázku zdravotního stavu žalobkyně a její odkázanost na péči dcery. Podle jejího názoru odkázanost na péči ze strany žalobkyně nebyla dostatečně doložena. V řízení musí být hodnověrně prokázáno, že zdravotní stav žalobkyně vyžaduje soustavnou péči druhé osoby a že odpovídající osobní péči může poskytnout právě občan EU. Hodnocení míry závislosti na péči jiné osoby není subjektivní kategorií žalobkyně, ale musí vyplynout z odborného posouzení jejího zdravotního stavu. Z žalobkyní doložených dokladů lze dovodit toliko doporučení, aby bylo žalobkyni při některých každodenních činnostech asistováno. Z lékařských zpráv již však jednoznačně nevyplývá, že by žalobkyně byla odkázána právě na péči své dcery, resp. že by její dcera byla jedinou osobou, která tuto péči může žalobkyni poskytnout.

Žalobkyně tak jednoznačně neprokázala, že by její zdravotní stav nezbytně vyžadoval trvalé přesídlení na území České republiky.

[8] Stěžovatelka proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatelky se závěrem krajského soudu, že žalobou napadené i prvoinstanční rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a že skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, nemá oporu ve správních spisech.

[12] Podle § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů, zejména 1. z důvodu péče o občana Evropské unie, který se z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám o sebe postarat, nebo 2. žádá-li o vydání tohoto povolení jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území, je-li důvodem žádosti jejich společné soužití.*

[13] Podle § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 a 3 zákona o pobytu cizinců platí, že *ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud je občanem Evropské unie vyživovaný, nebo se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie.*

[14] K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů lze obecně uvést, že se primárně týká nedostatků jeho odůvodnění. Náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí jsou pak stanoveny v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle kterého se v něm *uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*

[15] Základním předpokladem efektivního správního řízení, byť zahájeného na žádost, je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, a ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007 - 93). Se zásadou spolupráce s dotčenými orgány úzce souvisí

pokračování

zásada materiální pravdy, zakotvená v § 3 správního řádu (správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti). Tato zásada je rozvedena v § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, podle nějž správní orgán zásadně opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Nejvyšší správní soud se použitím zásady materiální pravdy zabýval v řadě svých rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 25. 11. 2003, č. j. 6 A 114/2000 - 36, ve kterém uvedl, že v souladu s touto zásadou je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti.

[16] Účastníci správního řízení jsou povinni označit důkazní prostředky k prokázání svých tvrzení (§ 52 správního řádu), avšak právě z důvodu uplatnění zásady materiální pravdy není správní orgán návrhy účastníků vázán a není v zásadě zbaven odpovědnosti za dostatečné zjištění skutkového stavu. Je pravda, že důkazní povinnost účastníků řízení podle § 52 správního řádu se projevuje silněji v řízeních o žádostech (Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 523-4). Tuto povinnost však stěžovatelka mylně vykládá tak, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci je přenesena zcela na žadatele. Vyplývá z ní však pouze to, že žadatel je povinen zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu, což představuje výjimku z obecného pravidla obsaženého v § 50 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013 - 47, či ze dne 18. 3. 2015, č. j. 3 Ads 112/2014 - 31).

[17] Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně dne 7. 12. 2015 podala žádost o povolení trvalého pobytu, ve které uvedla, že účelem pobytu je sloučení rodiny. K žádosti doložila mj. úmrtní list syna, který zemřel dne 23. 7. 2005, rodný list dcery a její občanský průkaz. Dále doložila potvrzení ukrajinských orgánů ze dne 4. 9. 2014 o tom, že od 1. 1. 2014 pobírá doživotní starobní důchod ve výši 1 346 ukrajinských hřiven měsíčně a lékařskou zprávu MUDr. O. B. ze dne 1. 7. 2015, podle které je žalobkyně dlouhodobě vážně nemocná, její stav vyžaduje pomoc druhé osoby a není schopna absolvovat delší cestu. Na výzvu správního orgánu žalobkyně předložila další lékařskou zprávu MUDr. O. B. ze dne 10. 3. 2016. Podává se z ní zejména, že žalobkyně se cítí unavená a zapomíná. Chvílemi je dezorientovaná a má nejistou chůzi. Žalobkyně trpí demencí Alzheimerova typu, žaludeční hyperaciditou a hypertenzí. Stav žalobkyně se bude zhoršovat. Podle lékaře potřebuje pomoc druhé osoby při péči o domácnost a o sebe. Dále žalobkyně doložila zprávu z psychologického vyšetření PhDr. K. K. ze dne 10. 3. 2016, podle které byla u žalobkyně zjištěna subnormální úroveň intelektu. Jde o demenci vaskulárního či smíšeného původu, která souvisí s úbytkem mentálních funkcí. Podle psychologa je péče o žalobkyni nezbytná a rovněž tak i zvýšený dohled nad její činností. Dne 12. 7. 2016 žalobkyně doložila další lékařskou zprávu MUDr. O. B. ze dne 1. 7. 2016, podle které u žalobkyně dochází k postupnému zhoršování psychických funkcí, její stav vyžaduje trvalou pomoc druhé osoby. Žalobkyně si není schopna připravit jídlo, potřebuje doprovod při chůzi a pomoc při osobní hygieně. Součástí vyjádření žalobkyně je i prohlášení její dcery, podle něhož žalobkyně nemá v České republice ani na Ukrajině žádné další příbuzné a nikdo jiný se o ni nemůže postarat. Vzhledem ke svému mentálnímu i fyzickému stavu potřebuje trvalou pomoc dcery.

[18] Jak vyplývá se shora uvedeného, žalobkyně předložila v průběhu správního řízení řadu listin, jimiž se snažila prokázat své tvrzení o tom, že je ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 a 3 zákona o pobytu cizinců rodinným příslušníkem občana Evropské unie, neboť je vyživovaná svou dcerou a nedokáže se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu sama postarat bez osobní péče své dcery. Splnila tedy svou povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení ve smyslu § 52 správního řádu. V souladu s krajským soudem je třeba poukázat na to, že tuzemskou právní úpravu je třeba vyložit v kontextu unijního práva. Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, Rahman a další, akceptoval možnost členských států nastavit podmínky pro vstup a pobyt cizinců, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů Unie, na jejich území, avšak současně uvedl, že cizincům, kteří prokážou zvláštní závislost na občanu Unie, musí být vstup a pobyt na území usnadněn. Musí být pečlivě posouzeny jejich osobní poměry včetně míry ekonomické či fyzické závislosti a příbuzenského vztahu k občanu Unie, k němuž se chce cizinec připojit.

[19] Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit nesporné skutečnosti, a to že žalobkyně je vdovou a má už pouze jediného potomka - dceru, která se svou rodinou žije na území České republiky. Z této konstelace je patrná zvýšená sociální zranitelnost žalobkyně, která je umocněna i jejím pokročilým věkem (je narozena v roce 1942) a určitými zdravotními obtížemi (zejm. demence Alzheimerova typu).

[20] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že při posuzování otázky, zda je žalobkyně osobou vyživovanou občanem EU, se nelze omezit pouze na zkoumání, zjištění a konstatování existence určitého příjmu žalobkyně. Je třeba posoudit veškeré individuální okolnosti daného případu, tzn. faktickou situaci žalobkyně, zda je či není schopna s ohledem na svou ekonomickou a sociální situaci uspokojovat své základní potřeby sama a zda je žalobkyni občanem EU poskytována nezbytná materiální pomoc, bez které by své základní životní potřeby nebyla schopna zajistit (srov. rozsudek ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 Azs 224/2016 – 47). V nyní posuzovaném případě se správní orgány obou stupňů zaměřily pouze na skutečnost, že žalobkyně pobírá starobní důchod z Ukrajiny a Itálie (i v jejich součtu velmi nízký), aniž dále zkoumaly a zohlednily její skutečné sociální a finanční podmínky. Správní orgány se nezabývaly podstatnou a rozhodnou okolností, tj. zda je žalobkyně fakticky závislá na materiální podpoře své dcery. K uvedenému bylo třeba posoudit žalobkyní předložené důkazy, zejména prohlášení její dcery, případně provést i další důkazy, např. výslech žalobkyně a její dcery, které by mohly pomoci objasnit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Teprve na základě takto provedených zjištění by bylo možné provést celkové vyhodnocení tvrzeného vztahu žalobkyně k její dceři a posouzení, zda žalobkyně naplňuje či nenaplňuje materiálně znaky vyživované osoby podle § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců.

[21] Pokud jde o posouzení otázky, zda zdravotní stav žalobkyně lze považovat za *dlouhodobě nepříznivý*, k tomu je třeba uvést, že žalobkyně neodkazovala pouze na určité onemocnění, ale konkrétně tvrdila a prokazovala jeho reálný dopad do svého života, kterým je omezení funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb. Uvedené skutečnosti dokládala zejména prohlášením svým a své dcery a dále lékařskými zprávami. Krajský soud zcela správně poukázal na to, že správní orgány namísto toho, aby na základě těchto a dalších podkladů provedly pečlivé posouzení osobních poměrů

pokračování

žalobkyně, v odůvodnění svých rozhodnutí v podstatě toliko obecně konstatovaly, že žalobkyně neprokázala, že se o sebe nedokáže postarat bez osobní péče své dcery. Ze správních rozhodnutí přitom není zřejmé, proč pokročilý věk žalobkyně a zdravotní potíže s ním spojené nelze hodnotit jako nemoc či dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, a proč lékařské zprávy o zdravotním stavu žalobkyně nesvědčí o nutnosti osobní péče ze strany její dcery, občanky České republiky, z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. V této souvislosti lze opět uvést, že pokud správní orgány považovaly žalobkyni předložené podklady za nedostačující k prokázání jejího tvrzení o jejím dlouhodobém nepříznivém zdravotním stavu a s ním spojené nutnosti osobní péče, bylo na místě doplnit dokazování např. o výsledch žalobkyně a její dcery, příp. ji vyzvat k předložení dalších podkladů. Navíc je třeba zohlednit také situaci žalobkyně, která vystupuje v pozici medicínského laika a v řízení nebyla nikým zastoupena.

[22] Správní orgány tedy svým postupem porušily zásadu součinnosti a spolupráce a rezignovaly na povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Této povinnosti se přitom nelze zbavit poukazem na to, že se jedná o řízení zahájené na žádost žalobkyně. Závěr krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, a že skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, nemá oporu ve správních spisech, je proto správný. Krajský soud tak nepochybil, když žalobu napadené rozhodnutí zrušil.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. listopadu 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu