



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **L. N.**, nar. X  
státní příslušnost Bělorusko  
bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Markem Čechovským  
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 31. 7. 2018, č. j. MV-72643-4/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2018, č. j. MV-72643-4/SO-2018, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Čechovského, advokáta.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Žalobkyně se žalobou 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 v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla žalobkynino odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 14. 3. 2018, č. j. OAM-2652-23/PP-2017, ve věci žádosti žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu na území ČR podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Žalobkyně podala u ministerstva dne 20. 2. 2017 žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU podle § 87b zákona o pobytu cizinců a jako účel pobytu uvedla „sloučení rodiny“. Za rodinného příslušníka, k němuž vztahovala žádost, označila syna MUDr. A. K. (nar. 1983), který má české státní občanství. V rámci následných podání upřesnila, že se dovolává aplikace § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Uvedla, že syn je jediným příbuzným, který je schopen ji zabezpečit (v Bělorusku sice žije její dcera a sestra, ale ty nejsou schopny poskytnout žalobkyni výživu a péči s ohledem na jejich finanční situaci, pracovní vytížení a vzdálenost bydliště). Žalobkyně je již v důchodu, je závislá na výživě svého syna a zároveň potřebuje jeho péči i vzhledem ke svému zdravotnímu stavu. Žalobkyně přicestovala na území ČR naposledy dne 21. 11. 2016 a od té doby bydlí u svého syna, který jí poskytuje veškeré zázemí.
3. Dne 14. 3. 2018 ministerstvo žalobkyninu žádost zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť dospělo k závěru, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a téhož zákona.
4. Ministerstvo konstatovalo, že podle judikatury Soudního dvora EU musel vztah závislosti vzniknout již v zemi původu. Přestože takový požadavek z § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nevyplývá, nemělo by se podle ministerstva jednat o situaci, kdy se cizinec stane fakticky závislým na výživě poskytované občanem EU pouze v důsledku toho, že se ze své země původu přesunul do EU. Nemělo by se tedy jednat o situaci, kdy si cizinec svou závislost na výživě dobrovolně zvolí.
5. Pojem nutná péče je podle ministerstva třeba vyložit tak, že se cizinec bez pomoci třetí osoby neobejde, tedy není schopen se sám o sebe postarat a uspokojit své základní životní potřeby. Okruh základních potřeb je poměrně úzký a obecně známý, proto není třeba jej nijak vymezovat (k tomu ministerstvo odkázalo na Maslowovu „pyramidu základních potřeb“). Míru závislosti (soběstačnost) lze analogicky určit podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tedy jako dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2016, č. j. 32 A 74/2016-41). Závislost by měla být na základě doložených podkladů jednoznačná, odůvodněná a trvalého charakteru.
6. Ministerstvo dospělo k závěru, že závislost na výživě nebyla prokázána. Žalobkyně i její syn shodně ve svých výpovědích uvedli, že žalobkyně pobírá důchod ve výši 350 EUR. Ke svým nákladům žalobkyně uvedla, že hradila 100 EUR za služby, energie, náklady na bydlení, internet a telefon, 100 EUR za medicínské procedury, 200 EUR za léky, 250-300 EUR za stravu a nějaké další drobné náklady. Výši nákladů však nedoložila. K žalobkyninu důchodu ve výši 350 EUR (cca 8 893 Kč) ministerstvo konstatovalo, že podle veřejně dostupných zdrojů je průměrná výše důchodu v Bělorusku cca 297 BYN (běloruských rublů). Důchod žalobkyně odpovídá 830 BYN, žalobkyně tedy pobírá nadprůměrný důchod. Každý stát si tvoří svou důchodovou politiku, která vychází z jeho ekonomické síly, tradic apod. Výše penzí je obecně stanovována tak, aby stačila k uspokojení základních potřeb obyvatel. Výše důchodu žalobkyně odpovídá důchodové politice Běloruska. Žalobkyně neprokázala, že by výše jejího důchodu byla nižší než částka existenčního minima na území Běloruska. Neprokázala ani, že by se její situace lišila od ostatních občanů Běloruska. Zároveň si musela být vědoma, že náklady na život v ČR jsou vyšší a že její důchod nemusí na život v ČR postačovat. Z těchto důvodů žalobkyně neprokázala, že ze svého důchodu nemohla uspokojit své základní potřeby.

7. K výpisům z bankovního účtu u Raiffeisen Bank vedeného na jméno žalobkyně ministerstvo nepřihlédlo, protože žalobkyně neprokázala, že by se bez finančních prostředků svého syna nemohla obejít. Navíc účet byl založen sice v srpnu 2016, během krátkodobého pobytu žalobkyně v ČR, ale z jednotlivých výpisů vyplynulo, že z účtu byly vybírány peníze na území ČR i v době, kdy nebyla v ČR. Naopak v období od 10. 8. 2016 do 21. 11. 2016, kdy byla žalobkyně v Bělorusku, žalobkyně z účtu peníze nevybírala. Tvrzení žalobkyně o její závislosti na výživě syna je s těmito doklady v rozporu. K výpisům z bankovních účtů ministerstvo dále dodalo, že za prosinec 2016 bylo evidováno velké množství výběrů finančních prostředků, ale není jasné, zda se skutečně jednalo o výběry provedené žalobkyní za účelem uspokojení jejích základních potřeb (např. jednou z plateb byl nákup v hobby obchodu Bauhaus), a to i s ohledem na vybírané částky (42 000 Kč v prosinci 2016, 25 000 Kč v lednu 2017, 50 000 Kč v únoru 2017). Takový měsíční příjem k uspokojení základních potřeb nemá naprostá většina důchodců na území ČR. Podle ministerstva tedy nebylo hlavním důvodem založení účtu uspokojení základních potřeb žalobkyně. Žalobkyně neprokázala, zda se jednalo o prostředky k uspokojení základních potřeb nebo jen tzv. na přilepšenou.
8. K otázce vyživování ze strany syna na území ČR ministerstvo konstatovalo, že z doložených výpisů vyplynulo, že žalobkynin syn disponuje dostatečnými finančními prostředky a že ze shodných výpovědí žalobkyně a jejího syna vyplynulo, že na území ČR nemá žalobkyně žádné náklady, bydlí u syna a o domácnost a nákupy se stará snacha. Podle ministerstva je však podstatné, že žalobkyně přicestovala na území ČR z vlastní vůle, bez objektivní příčiny.
9. Dále ministerstvo neshledalo, že by žalobkyně byla závislá na jiné nutné péči ze strany syna. Ze shodných výpovědí žalobkyně a jejího syna vyplynulo, že veškerou péči o sebe zvládá sama. Zvládá se umýt, obléknout, najíst, připravit si jídlo (i když toto nedělá, neboť jídlo připravuje snacha). Žalobkyně vypomáhá s hlídáním vnučky, chodí na procházky (i po Praze, syn ji pouze doveze k centru) a venčí tři psy. K lékaři v ČR pravidelně nechodí (byla pouze u gynekologa, k endokrinologovi pojedje do Běloruska, kam půjde ke kardiologovi, nevěděla), syn je lékař, proto nechává vše na něm. Z lékařské zprávy ze dne 14. 3. 2017 sice vyplynulo, že žalobkyně je po gynekologické operaci (z důvodu prolapsu dělohy), má eufunkční struma (tj. zvětšení štítné žlázy – pozn. soudu), varixy dolních končetin, hypertrofii myokardu s mírnou diastolickou dysfunkcí a trpí cystou kolenního kloubu, nevyplynulo z ní však omezení, které by žalobkyni znemožňovalo uspokojovat základní životní potřeby. Jediným omezením je skutečnost, že nemůže nosit těžší břemena nad 3-5 kg. Ve zprávě je sice uvedeno, že vzhledem k charakteru operačního výkonu a nutné pooperační péči je nezbytná péče rodinného příslušníka, ale již se v ní neuvádí, v čem jsou omezeny funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb. Navíc k operaci mělo dojít již v únoru 2016, poté žila žalobkyně v Bělorusku sama, občas jí pomohla sestra nebo dcera. Z lékařské zprávy ze dne 27. 10. 2016 vydané v Bělorusku sice vyplynulo, že žalobkyně potřebuje neustálou cizí pomoc, ale není z ní zřejmé, v čem žalobkyni omezuje její zdravotní stav. Navíc zpráva byla vydána s dobou platnosti jednoho roku.
10. Podle ministerstva žalobkyně nepotřebuje pomoc svého syna, nemá problém se sebeobslouhou a hygienou. Od odchodu do důchodu v roce 2013 pravidelně zvládala cesty mezi ČR a Běloruskem. Zdravotní stav a mobilita jsou přiměřené jejímu věku. Z doložených lékařských zpráv nevyplývá, jakého rozsahu jsou žalobkyniny zdravotní

potíže, v jakém rozsahu potřebuje zdravotní péči nebo péči druhé osoby ani do jaké míry zdravotní potíže ovlivňují její soběstačnost a mobilitu, jak to stanovuje § 3 zákona o sociálních službách. Žalobkyně ani netvrdila, že by její zdravotní stav vyžadoval trvale a soustavně denně péči druhé osoby. Její syn pracuje (působí jako lékař), a tak se o žalobkyni starat nemůže. Žalobkyně pouze uvedla, že kdyby se jí přitížilo, syn může kdykoliv přijet domů a postarat se o ni. Z doložených dokladů nevyplynula nezbytnost soustavné celodenní péče druhé osoby pro konkrétní zdravotní indispozici, která trvá nebo má trvat déle než rok, tedy doložené doklady neprokazují dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav podle § 3 zákona o sociálních službách. Z § 8 téhož zákona pak vyplývá, že osoba se považuje za závislou na pomoci jiné osoby, pokud je zařazena do jednoho ze stupňů závislosti uvedeného v tomto ustanovení.

11. S ohledem na výše uvedené ministerstvo dospělo k závěru, že žalobkyně nesplňuje podmínky § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
12. K dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně ministerstvo konstatovalo, že není povinno jej zkoumat, neboť mu to zákon neukládá. „Nad rámec svých povinností“ však k této otázce uvedlo, že vzalo v úvahu veškeré zjištěné skutečnosti a dospělo k závěru, že zamítnutí žádosti je v souladu se zásadou přiměřenosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „pobytová směrnice“). S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010-112, ministerstvo konstatovalo, že žalobkyni bylo odepřeno pouze právo přechodného pobytu, zamítnutí tedy nebude mít dopad do jejího soukromého a rodinného života. V ČR žije její syn a bývalý manžel, v Bělorusku dcera a sestra, vlastní tam také nadále svůj byt. V zemi původu má tedy zázemí. Svého syna navštěvovala v minulosti prostřednictvím krátkodobých víz a může si upravit pobyt v ČR prostřednictvím jiného druhu pobytu.
13. Žalobkyně napadla rozhodnutí ministerstva odvoláním, v němž namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministerstva pro nedostatek důvodů a vnitřní rozpornost. Ministerstvo podle ní porušilo základní zásady činnosti správních orgánů stanovené v § 2 odst. 3 a 4 a § 3 správního řádu, jak bude zřejmé z další části odvolání.
14. Žalobkyně nesouhlasila s překvapivými závěry týkajícími se jak otázky její finanční závislosti na synovi, tak otázky péče ze strany syna. Vklady větších částek peněz na žalobkynin bankovní účet jejím synem a následné výběry hotovosti rovněž větších částek nijak nevyvrací tvrzení žalobkyně, že je na finanční podpoře svého syna zcela závislá. To, že podle názoru ministerstva většina důchodců v ČR takovou podporu nemá, nezakládá domněnku, že nejde o krytí základních životních potřeb žalobkyně. O finanční soběstačnosti žalobkyně nesvědčí ani výběry finančních částek v době nepřítomnosti žalobkyně na území ČR. Závěry ministerstva k této otázce jsou nelogické, překvapivé a nemají oporu ve skutkových zjištěních.
15. Dále namítla nesprávné posouzení její závislosti na nutné péči ze strany syna. Podle doložené zprávy ze Všeobecné fakultní nemocnice je žalobkyně omezena ve zvedání břemen, potřebuje nezbytnou péči rodinného příslušníka a pravidelné kontroly na urogynekologickém pracovišti. Tuto skutečnost ministerstvo vyhodnotilo překvapivým způsobem vykazujícím znaky libovůle. Žalobkyně je přesvědčena, že tato zpráva dostatečně vymezuje diagnózu i rozsah nutné péče jiné osoby. Tento stav prokazují i

protokoly o výsledku účastníků řízení, přestože z nich ministerstvo dovodilo opačné závěry. Žalobkyně doložila i lékařskou zprávu z Běloruska, ze které je zřejmé, že se zdravotními problémy potýkala již v zemi původu. Tato zpráva prokazuje, že žalobkyně nepřicestovala do ČR, aby se stala na péči občana EU závislou, jak naznačuje ministerstvo. Ministerstvo nezohlednilo ani skutečnost, že žalobkynin syn je lékařem, a proto může žalobkyni poskytnout nezbytnou péči. Ministerstvo tuto skutečnost účelově vyhodnotilo v neprospěch žalobkyně tak, že pracující lékař by neměl možnost se o svou matku postarat. K odvolání žalobkyně připojila lékařskou zprávu MUDr. Š., praktického lékaře, ze dne 21. 3. 2018.

16. Ministerstvo také podle žalobkyně naprosto nedbalo své povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců. Přiměřenost dopadů mělo zkoumat z úřední povinnosti. V napadeném rozhodnutí však jakékoliv posouzení zcela absentuje. Žalobkyni je 64 let, její zdravotní stav je špatný a vyžaduje dohled a péči blízké osoby, což bylo v řízení řádně doloženo lékařskými dokumenty a protokoly o výsledcích. Péče a výživa jsou žalobkyni poskytovány ze strany jejího syna. Za těchto okolností se rozhodnutí ministerstva nemůže jevit jako přiměřené, a to jak podle § 174a zákona o pobytu cizinců, tak § 2 odst. 4 správního řádu a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“).
17. Žalovaná zamítla odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím. Úvodem poznamenala, že pro aplikaci § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců postačí splnění jedné ze dvou alternativních podmínek, tedy existence závislosti na výživě nebo jiné nutné péči v zemi původu nebo existence závislosti na výživě či jiné nutné péči na území ČR. Neprokázání existence závislosti v zemi původu samo o sobě nevylučuje možnost existence závislosti žadatele na území. V této souvislosti žalovaná citovala z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým byl s účinností od 18. 12. 2015 změněn § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
18. Dále žalovaná poukázala na to, že ministerstvo žalobkyni poučilo ve výzvě ze dne 7. 3. 2017, jakými doklady lze závislost na péči nebo výživě prokázat. Ze spisu je zřejmé, že žalobkynin syn ji finančně podporuje, nicméně žalobkyně není na výživě z jeho strany závislá, jak to požaduje § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Z doložených dokladů nebylo možné závislost prokázat.
19. Lékařské zprávy neprokazují dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Nevyplývá z nich, v jakém rozsahu a jakého charakteru jsou žalobkyniny zdravotní potíže, v jakém rozsahu potřebuje zdravotní péči nebo péči jiné osoby ani do jaké míry její zdravotní potíže ovlivňují její soběstačnost a mobilitu. Z lékařské zprávy ze dne 14. 3. 2017 vyplývá pouze to, že žalobkyně nesmí zvedat břemena těžší než 3-5 kg a že potřebovala péči po operaci. V lékařské zprávě ze dne 27. 10. 2016 se sice píše, že „zdravotní stav vyžaduje neustálou cizí pomoc“, ale toto sdělení neodpovídá zprávě ze Všeobecné fakultní nemocnice ani výpovědi žalobkyně, která uvedla, že bydlí v patře u syna, chodí venčit psy, chodí na procházky s vnučkou v kočárku a jezdí na výlety do Prahy. V lékařské zprávě ze dne 21. 3. 2018 je doporučen pouze „dohled“ ze strany příbuzných. K výkladu pojmu dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žalovaná odkázala na § 3 písm. c), § 8 a § 9 zákona o sociálních službách. Z těchto ustanovení vyplývají 4 stupně závislosti, přičemž zařazení do jednotlivých stupňů závisí na schopnosti dané osoby zvládat zákonem stanovené úkony běžného života. Žalovaná citovala i další podrobnější podmínky stanovené ve zmíněných ustanoveních zákona o sociálních službách a uzavřela, že žalobkyně nepředložila žádný doklad, který by osvědčoval výše uvedené. Žalovaná se proto ztotožnila se závěrem

ministerstva, že žalobkyně není závislá na jiné nutné péči ze strany občana EU.

20. Námitka porušení základních zásad správního řízení byla uplatněna pouze obecně, proto se jí žalovaná zabývala pouze v souvislosti s dalšími námitkami.
21. K námitce nepřiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života žalovaná poznamenala, že k aplikaci § 174a zákona o pobytu cizinců může dojít teprve tehdy, pokud na něj některé ustanovení zákona o pobytu cizinců odkazuje. Ministerstvo se však s ohledem na bytovou směrnici přiměřeností zabývalo a odůvodnilo, proč nebude zamítnutí žalobkyniny žádosti nepřiměřené. S jeho závěrem žalovaná souhlasí.

## II. Obsah žaloby a vyjádření žalované

22. Žalobkyně v žalobě namítá, že napadené rozhodnutí nesplňuje požadavky na odůvodnění stanovené v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ani požadavky na činnost odvolacího orgánu stanovené zejm. v § 89 téhož zákona, neboť žalovaná nepřezkoumala dostatečně správnost a zákonnost rozhodnutí ministerstva. Žalovaná nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a nepřihlédla ke všem okolnostem daného případu. Napadené rozhodnutí je podle žalobkyně přepjatě formalistické, nezákonné a nepřezkoumatelné.
23. Předmětem sporu je otázka, zda je žalobkyně skutečně závislá na výživě a materiální podpoře svého syna nebo jiné nutné péči z jeho strany. Prokázání alespoň jednoho z uvedených důvodů by postačovalo pro závěr, že žalobkyně je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu zákona o pobytu cizinců.
24. Žalovaná se dostatečně nevypořádala s námitkou, že ministerstvo neodůvodnilo náležitým způsobem závěr, podle kterého předložené důkazy neprokazují závislost žalobkyně na výživě ze strany syna. Žalovaná reagovala pouze formálně stručným odstavcem, podle kterého je sice zřejmé, že žalobkynin syn ji finančně podporuje, nicméně žalobkyně není podle žalované na svém synovi závislá. Žalovaná *de facto* plně odkázala na rozhodnutí ministerstva, aniž by vypořádala odvolací námitky.
25. Dále žalobkyně namítla, že správní orgány vyložily pojem „jiná nutná péče“ nedostatečně a formalisticky. Oba správní orgány konstatovaly, že žalobkyně předložila několik lékařských zpráv, ze kterých vyplývá, že žalobkyně potřebuje neustálou péči jiné osoby (zpráva ze dne 27. 10. 2016) a po pozdější operaci nemůže zvedat těžké věci a rovněž potřebuje péči jiné osoby (zpráva ze dne 14. 3. 2017). Z toho žalovaná dovodila, že zprávy neprokazují „dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav“ žalobkyně a že není jasné, o jaké zdravotní potíže se jedná, v jakém rozsahu žalobkyně potřebuje „zdravotní péči“ a v jakém rozsahu vyžaduje péči jiné osoby. Dále se žalovaná věnovala výkladu pojmu „dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav“ s odkazem na zákon o sociálních službách. Podle žalobkyně závěry žalované nekorespondují s obsahem správního spisu a nemají oporu ve skutkových zjištěních.
26. Odůvodnění žalované nemá relevanci ve vztahu k pojmu „jiná nutná péče“, který je obsažen v příslušném ustanovení zákona o pobytu cizinců a kterému se žalovaná měla skutečně věnovat. Ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v relevantním znění vůbec nezmiňuje pojem „dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav“, natož aby naplněním tohoto pojmu podmiňovalo existenci závislosti. Citované ustanovení hovoří o „uspokojování základních potřeb“. Základními potřebami jsou bydlení, výživa, ošacení atd., nikoliv úzce pojaté tělesné potřeby. Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav nemůže

být jedinou podmínkou pro existenci závislosti ve smyslu citovaného ustanovení. Výklad příslušného zákonného ustanovení provedený žalovanou je vadný, bez náležitého odůvodnění a vykazuje znaky libovůle správního orgánu. Rozhodnutí žalované proto nelze považovat za přezkoumatelné a zákonné.

27. Dále žalobkyně namítla, že posouzení dopadů do jejího soukromého a rodinného života bylo zcela nedostatečné. Ministerstvo vyhodnotilo své rozhodnutí jako absolutně přiměřené k rodinné a soukromé situaci žalobkyně a žalovaná se s ním ztotožnila. Povinnost zabývat se přiměřeností vyplývá podle žalobkyně z § 174a zákona o pobytu cizinců u všech rozhodnutí, a tím spíše pak u rozhodnutí, která jsou v rozporu se zájmy účastníka řízení. Správní orgány se přiměřeností dopadů rozhodnutí nezabývaly dostatečně, a porušily tak § 3 a § 68 správního řádu.
28. Žalobkyni je (v době podání žaloby) 64 let, její zdravotní stav je špatný a vyžaduje dohled či péči jiné blízké osoby, což bylo v řízení řádně doloženo lékařskými dokumenty a protokolem o výsledku účastníka řízení. Péči a výživu poskytuje žalobkyni její syn, občan ČR. Žalobkynina dcera a sestra žijící v Bělorusku nejsou schopny žalobkyni poskytnout péči a výživu v nutném rozsahu. Žalobkyně je proto na péči a výživě ze strany syna závislá. Za těchto okolností se napadené rozhodnutí nemůže jevit jako přiměřené ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, § 2 odst. 4 správního řádu ani čl. 8 Úmluvy.
29. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na napadené rozhodnutí a na správní spis. Dodala, že z lékařských zpráv nevyplynul žádný jednoznačný závažný závěr. V rámci výsledku žalobkyně uvedla, že pobírá důchod 350 EUR, denně chodí venčit tři psy, chodí na procházky s kočárkem s vnučkou, jednou týdně zajede do Prahy apod. Jednalo se o řízení na žádost, a proto bylo na žalobkyni, aby závislost prokázala. Žalovaná nepochybně, že se žalobkyně potýká se zdravotními obtížemi, nicméně setrvává na závěru, že žalobkyně neprokázala, že je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislá na výživě nebo jiné nutné péči ze strany občana EU nebo že z těchto důvodů byla závislá bezprostředně před vstupem na území ČR.

### III. Posouzení žaloby soudem

30. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 31. 7. 2018, žaloba byla podána dne 3. 8. 2018), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
31. Žaloba je důvodná.
32. Žalobkyně žádala o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU podle § 87b zákona o pobytu cizinců za účelem „sloučení rodiny“. Podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017 (viz přechodná ustanovení v čl. II zákona č. 222/2017 Sb.) platilo, že ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a nebo s ním společně nepobývá na území.
33. Žalobkyně se dovolávala toho, že je rodinným příslušníkem občana EU (matkou syna, který je občanem ČR) ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015 do 1. 8. 2021, podle kterého platilo, že pro účely tohoto zákona se

rozumí rodinným příslušníkem občana Evropské unie jeho „*potomek nebo předek anebo potomek nebo předek manžela občana Evropské unie, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem, 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*“.

34. Ze znění daného ustanovení vyplývá, že pro kladné rozhodnutí o žádosti cizince je nutné, aby se jednalo o 1) potomka nebo předka občana EU, anebo potomka nebo předka manžela občana EU, a zároveň 2) aby byl tento cizinec z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU či jeho manželem nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ČR.
35. Mezi účastníky řízení není sporu, že žalobkyně splňuje první podmínku citovaného ustanovení, neboť prokázala, že je předkem (matkou) občana České republiky. Mezi stranami však panuje spor o to, zda žalobkyně splnila druhou podmínku, tedy zda je na svém synovi závislá ve smyslu citovaného ustanovení.
36. Ustanovení § 15 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je transpozicí čl. 2 odst. 2 písm. d) pobytové směrnice, je proto třeba jej vykládat v souladu s uvedenou směrnicí, byť v případech rodinných příslušníků občanů ČR (nikoliv občanů jiných členských států, kteří využili svého práva volného pohybu, na něž se vztahuje pobytová směrnice) je právo EU použitelné pouze nepřímě, na základě odkazu ve vnitrostátním právu, kterým byl pro posuzovanou věc § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015 do 1. 8. 2021. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, potvrdil, že zavedením tohoto ustanovení [ve znění rozhodném pro věc posuzovanou rozšířeným senátem se jednalo o § 15a odst. 5)] došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Byť tedy zvýhodněný režim pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů EU, vyplývající z pobytové směrnice je motivován především odstraněním překážek volného pohybu občanů EU, je třeba respektovat volbu zákonodárce, který přiznal stejné výhody i rodinným příslušníkům občanů ČR, kteří nikdy práva volného pohybu nevyužili (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, č. j. 8 As 46/2013-55, body 25-27 a judikaturu tam citovanou).
37. Článek 2 odst. 2 písm. d) pobytové směrnice stanoví, že rodinným příslušníkem se pro účely této směrnice rozumí „*předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b)*“ (zdůraznění doplněno). Pro úplnost je třeba dodat, že některé jiné jazykové verze citovaného ustanovení uvádějí výraz odpovídající spíše slovu „závislý“ (např. „*dependent direct relatives in the ascending line*“, „*les ascendants directs à charge*“, „*závislí priami príbuzní po vzostupnej linii*“), které pak na vnitrostátní úrovni používá i § 15 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. S pojmem „závislosti“ namísto „vyživovanosti“ se lze setkat i v české jazykové verzi některých rozsudků Soudního dvora, které odkazují na čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice (viz např. rozsudek ze dne 9. 1. 2007, *Jia*, C-1/05, bod 35, nebo rozsudek ze dne 12. 12. 2019, *TB*, C-519/18, bod 44). Pro účely následujícího výkladu lze proto považovat oba výrazy za synonyma.

38. Podstatné nicméně je, že čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice neodkazuje na vnitrostátní právo, tento pojem je proto třeba vnímat jako autonomní pojem unijního práva. Z požadavků jak jednotného uplatňování unijního práva, tak zásady rovnosti totiž vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé EU (viz např. rozsudky Soudního dvora *TB*, bod 44 a judikaturu tam citovanou, nebo rozsudek *Jia*, bod 36, srov. též rozsudek ze dne 26. 3. 2019, *SM*, C-129/18, bod 50).
39. Pro srovnání lze uvést, že situace je odlišná, pokud jde o čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice, jehož smysl spočívá v zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu. Toto ustanovení nezakládá odvozená práva vstupu a pobytu, ale ukládá členským státům, aby „*v souladu se svými vnitrostátními předpisy*“ usnadnily vstup a pobyt státních příslušníků třetích států, jichž se uvedený článek týká, oproti žádostem o vstup a pobyt podaným ostatními státními příslušníky třetích států. Tento článek tedy (na rozdíl od čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 3 odst. 1 téže směrnice) výslovně předpokládá přijetí bližší právní úpravy na vnitrostátní úrovni. Členské státy mají v takovém případě široký prostor pro uvážení ohledně volby faktorů, které budou zohledňovány, jestliže jejich vnitrostátní předpisy zahrnují kritéria, jež jsou v souladu s obvyklým smyslem výrazu „usnadní“, použitého v čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice, a jež nezabývají toto ustanovení jeho užitečného účinku. Tento prostor pro uvážení musí využívat také s ohledem na ustanovení Listiny základních práv Evropské unie a v souladu s nimi (viz rozsudek *SM*, body 60-64).
40. Jak již však soud uvedl, čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 3 odst. 1 pobytové směrnice neobsahují odkaz na vnitrostátní právo, a proto nelze jejich aplikaci podmiňovat splněním podmínek podle vnitrostátních předpisů.
41. Zároveň je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je účelem pobytové směrnice usnadnit výkon základního a osobního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování EU přiznává přímo občanům Unie, a cílem této směrnice je zejména posílení uvedeného práva. S ohledem na tyto cíle musí být ustanovení pobytové směrnice, včetně jejího čl. 2 bodu 2, vykládána široce (rozsudek Soudního dvora *SM*, bod 53 s odkazem na rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 1. 2014, *Reyes*, C-423/12, bod 23, a ze dne 10. 7. 2014, *Ogieriakhi*, C-244/13, bod 40). Právo na vstup a pobyt na území členského státu poskytované státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU, kteří využili svého práva volného pohybu, totiž vyplývá již z pouhého rodinného vztahu s občanem EU [rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 4. 2005, *Komise ES proti Španělskému království*, C-157/03, bod 28]. Jak ovšem již soud výše uvedl, při výkladu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nemůže hrát roli skutečnost, že se jedná o rodinného příslušníka „pouze“ občana ČR, který práva volného pohybu nevyužil. Došlo-li z vůle zákonodárce ke „zrovnoprávnění“, je třeba použít široký výklad i v tomto případě, byť není naplněn prvek volného pohybu, který k přijetí širokého výkladu Soudním dvorem vedl.
42. K výkladu čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice pak Soudní dvůr opakovaně uvedl, že aby bylo možné nahlížet na rodinného příslušníka jako na osobu „vyživovanou“ občanem EU ve smyslu čl. 2 bodu 2 pobytové směrnice, musí být prokázána existence skutečné závislosti. Tato závislost je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že materiální podpora rodinného příslušníka je zajištěna občanem Unie (viz rozsudky *Jia*, body 35 a 42,

nebo *Reyes*, body 20 a 21). Za účelem určení existence takové závislosti musí hostitelský členský stát posoudit, zda *s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci* není rodinný příslušník schopen uspokojovat své základní potřeby (viz rozsudky *Jia*, bod 37, nebo *Reyes*, bod 22). Naproti tomu není nutné zjišťovat důvody této závislosti, a tedy využívání této podpory (viz rozsudky *Jia*, 36, nebo *Reyes*, 23). V této souvislosti Soudní dvůr opět zdůraznil nutnost širokého výkladu pobytové směrnice.

43. Soudní dvůr dále dodal, že situace, kdy občan EU vyplácí pravidelně během značně dlouhého období rodinnému příslušníkovi (v daném případě potomkovi) peněžní částku, která je pro posledně uvedeného nezbytná, aby uspokojil své základní potřeby ve státě původu, umožňuje prokázat, že tento rodinný příslušník je na uvedeném občanovi skutečně závislý. Za takových podmínek nelze od uvedeného rodinného příslušníka požadovat, aby navíc prokázal, že se neúspěšně pokoušel najít si zaměstnání nebo získat od orgánů země původu příspěvek na živobytí anebo se pokoušel zajistit si obživu jakýmkoli jiným způsobem (rozsudek *Reyes*, body 24 a 25).
44. Nezbytnost materiální podpory může být prokázána jakýmkoli vhodným způsobem, přičemž na pouhý závazek občana EU pečovat o rodinného příslušníka nemusí být nahlíženo jako na důkaz existence skutečného stavu závislosti tohoto rodinného příslušníka (rozsudek *Jia*, bod 43).
45. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že skutečnost, že rodinný příslušník je závislý, nepředpokládá právo na výživné, neboť jinak by uvedená vlastnost závisela na vnitrostátních předpisech, které se liší stát od státu (rozsudek *Jia*, bod 36, nebo rozsudek ze dne 18. 6. 1987, *Lebon*, 316/85, bod 21).
46. Z výše popsanych závěrů Soudního dvora vyplývá několik základních východisek pro výklad čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice. Především je třeba jej vykládat široce a nezávisle na vnitrostátním právu. Stav závislosti je třeba chápat jako faktickou situaci, přičemž je třeba posoudit, zda *s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci* není rodinný příslušník schopen uspokojovat své základní potřeby. Důvody této závislosti (vyživovanosti) nejsou rozhodné.
47. Je proto třeba žalobkyni přisvědčit, že správní orgány nesprávně navázaly výklad pojmu „*závislý na výživě nebo jiné nutné péči*“ obsažený v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na splnění podmínek pro „*dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav*“, které jsou stanoveny v zákoně o sociálních službách, konkrétně v jeho § 3, § 8 a § 9. Naplnění pojmu závislost (vyživovanost) nemůže záviset na splnění podmínek vnitrostátního práva, nadto natolik specifických, že se vymykají odbornosti, kterou disponuje žalovaná a ministerstvo.
48. Je sice pravdou, že některá starší judikatura připouštěla výklad navázaný na zákon o sociálních službách, jednalo se však o výklad předchozího znění § 15a zákona o pobytu cizinců, který v odstavci 1 písm. d) ve znění účinném do 17. 12. 2015 uváděl, že rodinným příslušníkem se rozumí „*nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie*“, přičemž odstavec 2 téhož ustanovení uváděl, že za nezaopatřenou osobu podle odstavce 1 písm. d) „*se považuje občanem Evropské unie nebo jeho manželem vyživovaný cizinec, který [...] c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost*“. Tehdejší právní úprava tedy výslovně obsahovala pojem „*dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav*“. Tento pojem však byl z daného ustanovení vypuštěn právě pro nekompatibilitu s unijním právem (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 314/2015 Sb., který citované ustanovení s účinností

od 18. 12. 2015 změnil; změny podle ní sledovaly zajištění lepšího provádění pobytové směrnice, a to včetně reakce na judikaturu Soudního dvora v této oblasti; konkrétně k definici rodinného příslušníka důvodová zpráva uvádí, že je „*již v některých aspektech zastaralá a neodpovídá aktuální judikatuře Soudního dvora*“). Podmínku, která byla ze zákona správně vyražena pro nesoulad s unijním právem, nelze do § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců vracet výkladem, který by pojem závislosti opět vázal na dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Z tohoto důvodu nelze využít starší judikaturu, která se vztahovala k jinému znění zákona a vadně jej aprobovala.

49. Byť soud souhlasí s tím, že žalobkyně je jakožto žadatelka o přechodný pobyt povinna prokázat, že splňuje podmínky (včetně aspoň jedné z alternativ) § 15a zákona o pobytu cizinců, oba správní orgány zvolily nesprávný práh, jehož překročení podle nich žalobkyně neprokázala. Požadovaly, aby prokázala, že její zdravotní stav odpovídá definici „*dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu*“ v zákoně o sociálních službách, tedy že se jedná o stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat nejméně jeden rok a který omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb, které jsou daným zákonem definovány jako mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Zařazení do stupně závislosti se pak podle uvedeného zákona odvíjí od počtu základních životních potřeb, které daný jedinec není schopen zvládat. Tato vazba na vnitrostátní právo není v souladu s požadavkem na eurokonformní výklad.
50. Soud dále zdůrazňuje, že pro prokázání stavu závislosti není nezbytné, aby byl žadatel odkázán na péči ve všech oblastech svého života (takový požadavek z pobytové směrnice ani judikatury Soudního dvora nevyplývá). Rozhodující není ani počet jeho omezení, ale zejména to, zda tato omezení žadateli fakticky brání v obstarání svých základních potřeb, přičemž tyto potřeby nelze definovat úzce ve výše zmíněném smyslu zákona o sociálních službách, ale spíše obecněji jako potřebu zajistit si stravu, bydlení, lékařskou péči apod.
51. V této souvislosti je třeba též zdůraznit, že zákon o pobytu cizinců neukládá prokázat zdravotní stav jako takový, ale existenci závislosti na péči třetích osob. Proto nemusí být jediným důkazem o závislosti lékařská zpráva či posudek, ale závěr o závislosti může (ale pochopitelně též nemusí) osvědčit výslech žadatele a svědků či pobytová kontrola (viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 2. 2021, č. j. 57 A 111/2020-65, bod 35). Také Soudní dvůr dospěl ve své judikatuře k závěru, že byť povinnost prokázání stavu závislosti leží na cizinci, ten není nikterak limitován a skutkový stav může prokázat zásadně jakýmkoliv způsobem (viz rozsudek *Jia*, bod 41). Žadatel tak může předložit jakýkoliv důkaz, který je s to prokázat jeho závislost na péči či výživě poskytované občanem EU, a tuto skutečnost lze správnímu orgánu osvědčit např. i účastnickým výslechem či výslechem svědků (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č. j. 14 A 52/2018-49, bod 44, rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 2. 2020, č. j. 61 A 3/2019-43, bod 30, nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 55 A 71/2019-65, bod 34).
52. Podle soudu ministerstvo a žalovaná nepostupovaly v nyní posuzované věci eurokonformně, pokud posoudily zdravotní stav žalobkyně pouze pohledem vnitrostátního práva a navíc izolovaně (bez souvislosti s dalšími okolnostmi) a pokud následně na základě závěru, že žalobkyně neprokázala splnění podmínek zákona o sociálních službách, dopad jejího zdravotního stavu zcela vyloučily ze svých následujících úvah při posouzení závislosti.

53. Je pravdou, že § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců stanoví, že rodinný příslušník (předek) musí být závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU. Rozdělení na stránku ekonomickou a stránku zdravotní, byť není v čl. 2 odst. 2 písm. d) pobytové směrnice obsaženo, lze podle soudu akceptovat. Lze si jistě také představit, že v některých případech bude postačovat pro shledání závislosti pouze zdravotní stav, nebo pouze ekonomická situace. Pokud však např. zdravotní stav sám o sobě pro závěr závislosti nedostačuje, je třeba posoudit, zda s ohledem na další okolnosti posuzované věci k závislosti rodinného příslušníka na občanovu EU nepřispívá (srov. též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 61 A 3/2019-43, bod 37). Podle soudu nelze oba aspekty závislosti vymezené v § 15a odst. 1 písm. d) od sebe izolovaně oddělit a rezignovat na posouzení věci ve všech souvislostech. Takový postup by nebyl slučitelný s požadavkem na široký výklad, který je třeba podle Soudního dvora u čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice použít.
54. Z rozsudků Soudního dvora lze naopak dovodit, že je třeba posoudit veškeré okolnosti posuzované věci, které svědčí o faktické situaci, přičemž je třeba posoudit zejména hospodářskou a sociální situaci rodinného příslušníka a zkoumat, zda pro tyto okolnosti není schopen uspokojovat své základní potřeby. Jinými slovy, je třeba komplexním způsobem posoudit míru ekonomické či fyzické závislosti a zohlednit přitom veškeré relevantní faktory, které vyšly v řízení najevo.
55. Takové komplexní posouzení však v rozhodnutí ministerstva i rozhodnutí žalované zcela chybí. Poté, co oba správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně neprokázala závislost „na jiné nutné péči“ (což vyložily tak, že žalobkynin zdravotní stav nenaplnuje podmínky dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu podle zákona o sociálních službách), již se jejím zdravotním stavem dále nezabývaly a neposoudily, zda zdravotní stav a skutečnost, že se žalobkyně již nenachází v produktivním věku, nepřispívá k materiální závislosti na jejím synovi.
56. Ve vztahu k posouzení ekonomické stránky závislosti je pak třeba žalované především vytknout, že se v podstatě vůbec nevypořádala s žalobkyninými odvolacími námitkami.
57. Žalobkyně namítla, že závěry týkající se její finanční závislosti považuje za překvapivé. Nesouhlasila s tím, že by vklady větších částek peněz na její bankovní účet jejím synem a následné výběry hotovosti rovněž větších částek měly vyvracet její tvrzení, že je na finanční podpoře svého syna zcela závislá. Dále namítla, že tvrzení ministerstva, podle kterého většina důchodců v ČR nemá takovou podporu jako žalobkyně, nezakládá domněnku, že se nejedná o krytí žalobkyniných základních životních potřeb. Nesouhlasila také s tím, že by o její finanční soběstačnosti měly svědčit výběry finančních částek v době její nepřítomnosti. Závěry ministerstva k otázce neexistence finanční závislosti označila za nelogické, překvapivé a nemající oporu ve skutkových zjištěních.
58. Žalovaná na tyto námitky reagovala pouze tak, že žalobkyně byla poučena, jakými doklady lze závislost na péči nebo výživě prokázat a že doložené doklady závislost neprokazují. K tomu pak pouze lakonicky doplnila, že ze spisu je sice zřejmé, že žalobkynin syn ji finančně podporuje, nicméně žalobkyně není na výživě z jeho strany závislá. Toto odůvodnění však nijak nereaguje na žalobkyniny odvolací námitky a nevysvětluje, proč je žalovaná považována za nedůvodné. Vypořádání odvolacích námitek v této části zjevně nesplňuje požadavky standardně kladené na přezkoumatelnost správních rozhodnutí. V této souvislosti lze poukázat například na rozsudek ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4

As 58/2005-65, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že z rozhodnutí správního orgánu musí být mimo jiné patrné, „*proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů*“. Správní orgány sice nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, jejich úkolem však je vypořádat se s obsahem a smyslem argumentace obsažené v odvolání. Soud souhlasí se žalobkyní, že této povinnosti žalovaná nedostála.

59. Zároveň, jak již soud výše uvedl, správní orgány posuzovaly ekonomický aspekt závislosti zcela odděleně od zdravotní stránky žalobkyně. Nesprávně tak opomněly posoudit, zda a do jaké míry zdravotní stav žalobkyně ovlivňuje její schopnost opatřit si dostatečné prostředky k zajištění základních potřeb. V tomto ohledu soud souhlasí se žalobkyní, že základními potřebami je třeba rozumět stravu, bydlení, ošacení, hygienické potřeby, léky apod. Současně soud připomíná, že závislost na výživě nelze interpretovat jako stav vzniklý výlučně vlivem okolností na vůli cizince nezávislých ani jako absolutní nemožnost obstarávat si vlastní obživu (viz výše citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 55 A 71/2019-65, bod 33, nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 43 A 7/2018-42).
60. Byť se soud nemůže vzhledem k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované pro nedostatek důvodů věnovat otázce ekonomické stránky závislosti věcně, s ohledem na další řízení považuje za vhodné učinit několik poznámek.
61. Také v případě posouzení ekonomické stránky závislosti platí výše uvedený závěr, že žadatel není při prokazování svých tvrzení nikterak limitován a skutkový stav může prokázat zásadně jakýmkoliv způsobem, včetně výpovědí účastníka či svědků, pobytové kontroly apod. (viz výše bod 51).
62. Správní soudy již také opakovaně potvrdily, že důvodnost výživy žadatele ze strany jeho potomka není možné hodnotit formálně s pouhým tvrzením, že žadatel určitý důchod pravidelně dostává, a je tak zabezpečený. Správní orgány by neměly opomíjet reálnou hodnotu důchodu s ohledem na poměry v zemi původu žadatele (viz např. výše citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 55 A 71/2019-65, bod 38, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2018, č. j. 5 A 114/2017-45). Ministerstvo vyšlo také z nesprávného výchozího předpokladu, pokud uzavřelo, že žalobkyně neprokázala, že by výše jejího důchodu byla nižší než částka existenčního minima na území Běloruska a že ani neprokázala, že by se její situace lišila od ostatních občanů Běloruska. Tyto skutečnosti žalobkyně nebyla povinna prokázat. Je naopak třeba zaujmout již opakovaně zmiňovaný materiální přístup spočívající ve zkoumání otázky, zda jsou dosahované příjmy a celková majetková situace dostatečné k zajištění základních životních potřeb žalobkyně, a to s ohledem na veškeré individuální okolnosti daného případu.
63. Dále je třeba zdůraznit, že správní orgány jsou povinny hodnotit zjištěné skutečnosti vyváženě a objektivně. Některá vyjádření správních orgánů, na něž poukazovala i žalobkyně, jsou s takovým požadavkem zjevně v rozporu. Např. argumentovala-li žalobkyně tím, že její syn je lékař, a proto je schopen jí poskytnout adekvátní péči z medicínského hlediska, ministerstvo interpretovalo toto tvrzení tak, že syn vzhledem ke své vytíženosti jako lékař by stejně nemohl o žalobkyni celodenně pečovat. Z čeho ministerstvo zjistilo, že je syn žalobkyně skutečně vytížen a že by nebyl ochoten či schopen si pro svou matku vyhradit čas, však není jasné. Soud nespátňuje logiku ani

v tvrzení, že s ohledem na výšky vkladů a výběrů finančních částek na bankovním účtu žalobkyně není zřejmé, zda se nejednalo jen o prostředky „na přilepšenou“. Byť by částky, které syn žalobkyni zasílal a které byly z účtu vybrány, částečně byly i na přilepšenou, nijak z toho nelze dovodit, že by v nich nebyla zahrnuta i část pokrývající základní potřeby (tím však soud nijak nepředjímá, zda žalobkyně prokázala, že není schopna finančně zabezpečit své základní potřeby, neboť takovou přezkoumatelnou úvahu bude muset nejprve učinit žalovaná). Také tvrzení, že částky, které žalobkynin syn zasílá na její bankovní účet, převyšují příjmy většiny důchodců v ČR, je pro posouzení věci zcela irelevantní.

64. V neposlední řadě soud připomíná, že stav závislosti na výživě či jiné nutné péči ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nemusí nutně nastat a trvat v domovském státě žadatele bezprostředně před vstupem na území, ale postačí samotná existence takového stavu. Český zákonodárce se v tomto ohledu dílčím způsobem odchýlil (ve prospěch žadatelů) od standardů předpokládaných pobytovou směrnicí, resp. od výkladu Soudního dvora vztahujících se k otázce rodinných příslušníků občanů EU, které vyžadují, aby stav závislosti existoval již před vstupem na území. Správní soudy však již potvrdily, že česká právní úprava není rozporná s principy, na nichž je vystaven systém práva EU, protože členský stát může přijmout opatření nad rámec vyžadovaný směrnicí, pokud tímto opatřením sleduje vytyčený cíl a pokud směrnice obsahuje ustanovení, kterým takový postup povolí. Takovým ustanovením je čl. 37 pobytové směrnice, podle kterého „[t]outo směrnicí nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice“, a rovněž bod 29 jejího odůvodnění, podle něhož „touto směrnicí by neměly být dotčeny příznivější vnitrostátní předpisy“ (blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č. j. 14 A 52/2018-49, body 36 až 40).
65. S ohledem na výše uvedené závěry soud zdůrazňuje, že pro řádné zjištění skutkového stavu je v řešeném případě postačující, aby žalobkyně prokázala závislost na osobní péči či výživě poskytované svým synem, přičemž není nezbytné, aby se předložené důkazy vázaly na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území ČR. Správní orgány sice takovou možnost v teoretické rovině připustily, ale odmítly se jí podrobněji zabývat s tím, že podle jejich názoru, žalobkyně přicestovala na území ČR, aby se zde stala závislou, což podle nich nelze akceptovat. Pro takový závěr soud nenachází oporu ve správním spisu ani v platné právní úpravě.
66. Dále soud přisvědčil i poslední námitce, podle které se žalovaná v dostatečném rozsahu nevypořádala ani s odvolací námitkou zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně.
67. Názor žalobkyně je sice třeba korigovat v tom, že povinnost tohoto posouzení nevyplyvá ze samotného § 174a zákona o pobytu cizinců, nicméně námitce, že správní orgány byly toto posouzení povinny provést (v dále vymezeném rozsahu), je třeba přisvědčit. I v případech, kdy zákon o pobytu cizinců nestanoví výslovně povinnost provést posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, správní orgány takovou povinnost s ohledem na čl. 8 Úmluvy mají tehdy, pokud cizinec vznesl konkrétní námitku nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého či rodinného života a zároveň jím tvrzená nepřiměřenost není již na první pohled nemyslitelná či jen zdánlivá (viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019-31).

68. V této souvislosti soud také odkazuje na rozsudek ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 83/2015-31, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že byt zákon o pobytu cizinců výslovně nevyžaduje posuzovat dopad do rodinného a soukromého života při zamítnutí žádosti o přechodný pobyt podle § 87 odst. 1 písm. e), tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy (shodně též např. rozsudky NSS ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb. NSS, ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017-35, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30, body 11 až 15). Ve všech uvedených rozsudcích zamítly správní orgány žádost o povolení k přechodnému pobytu pro nesplnění podmínky podle § 15a zákona o pobytu cizinců, tedy z obdobného důvodu jako v případě žalobkyně.
69. Žalobkyně v odvolání namítla, že ministerstvo naprosto nedbalo své povinnosti posoudit přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života. Odkázala přitom na skutečnosti, které uvedla již v rámci tvrzení, jimiž odůvodňovala svou závislost na synovi, přičemž zdůraznila, že jí je (v době podání odvolání) 64 let, její zdravotní stav je špatný a vyžaduje dohled a péči blízké osoby, což bylo podle ní v řízení řádně doloženo lékařskými dokumenty a protokoly o výsledcích. Poukázala též na to, že péče a výživa jsou žalobkyni poskytovány ze strany jejího syna. Za těchto okolností se rozhodnutí ministerstva nemůže podle ní jevit jako přiměřené.
70. Žalovaná však na vypořádání těchto námitek zcela rezignovala. K otázce posouzení dopadů pouze poznamenala, že k aplikaci § 174a zákona o pobytu cizinců může dojít teprve tehdy, pokud na něj některé ustanovení zákona o pobytu cizinců odkazuje. Ministerstvo se podle ní s ohledem na pobytovou směrnici přiměřeností zabývalo a odůvodnilo, proč nebude zamítnutí žalobkyniny žádosti nepřiměřené. S jeho závěrem žalovaná souhlasí. Toto odůvodnění nesplňuje požadavky standardně kladné na přezkoumatelnost vypořádání odvolacích námitek (viz výše bod 58), neboť nijak na žalobkyniny námitky neodpovídá a nevysvětluje, proč je považuje za liché, mylné či vyvrácené. V této souvislosti je třeba také poznamenat, že vyjádření žalované, podle kterého se ministerstvo *s ohledem na pobytovou směrnici* přiměřeností zabývalo, nedává příliš smysl. Ministerstvo totiž uvedlo, že zamítnutí žádosti je v souladu se zásadou přiměřenosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 pobytové směrnice. Tento článek pobytové směrnice se však týká posouzení přiměřenosti, je-li přijato opatření na základě výhrady veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. V posuzované věci však tyto výhrady nebyly aplikovány, odkaz ministerstva (nesprávně aprobovaný žalovanou) tedy zjevně míří zcela mimo předmět řízení.
71. Soud shrnuje, že ze všech výše uvedených důvodů shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V dalším řízení bude žalovaná povinna zhodnotit všechny skutečnosti, které vyšly (či vyjdou) najevo, a to nejen jednotlivě, ale zejména v celkovém kontextu. Bude povinna vyložit pojem závislosti obsažený v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců eurokonformním způsobem, jak byl popsán výše, zejm. bude povinna posoudit faktickou situaci žalobkyně, tj. zda je s ohledem na svou ekonomickou a sociální situaci (a to ve vzájemně se doplňujícím souhrnu) schopna si sama zajistit uspokojení svých základních životních potřeb, přičemž toto posouzení nebude podmiňovat naplněním podmínek zákona o sociálních službách. V případě, že by ani po komplexním posouzení všech skutkových okolností nedospěla k závěru, že je žalobkyně závislá na svém synovi ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, resp. čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice, posoudí, zda je rozhodnutí přiměřené z pohledu čl. 8 Úmluvy.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

72. Soud shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí žalované zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vrátil jí věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
73. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč. Tato částka sestává ze soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč a z odměny advokáta ve výši 8 228 Kč. Odměna advokáta se skládá z odměny za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 6 800 Kč. Tuto částku soud zvýšil o 1 428 Kč odpovídající náhradě DPH, již je advokát plátcem (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) Náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč je žalovaná povinna uhradit k rukám zástupce žalobkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

#### 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 9. listopadu 2021

**Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.**

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

