



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

žalobkyně a): **M. K. M.**,
státní příslušnice Jihoafrické republiky,
bytem X,

žalobkyně b): **C. E. K.**,
státní příslušnice Spojeného království Velké Británie a Severního Irska,
bytem X,

žalobce c): **J. K.**,
bytem X,
všichni zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Čižinským,
se sídlem Baranova 33, Praha,

proti

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

o žalobách proti rozhodnutím žalované ze dne 19. 6. 2020, č. j. MV-63639-7/SO-2020, č. j. MV-63639-8/SO-2020 a č. j. MV-63639-9/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 19. 6. 2020, č. j. MV-63639-7/SO-2020, č. j. MV-63639-8/SO-2020 a č. j. MV-63639-9/SO-2020, se ruší a věci se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení částku 14 200 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně a) Mgr. Pavla Čižinského, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- III. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni b) na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně b) Mgr. Pavla Čížinského, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci c) na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to k rukám zástupce žalobce c) Mgr. Pavla Čížinského, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně a), žalobkyně b) a žalobce c) 3 žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadli shora označená rozhodnutí žalované (společně též „napadená rozhodnutí“) a domáhají se jejich zrušení. Napadenými rozhodnutími žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodla, že se odvolání žalobců zamítá a rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 19. 2. 2020, č. j. OAM-7706-23/PP-2019 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), se potvrzuje. Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 1. 8. 2021 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně a) o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť žalobkyně a) není rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a zákona o pobytu cizinců, a dále podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců byla žalobkyni a) stanovena lhůta 35 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území České republiky.
2. Soud usnesením ze dne 26. 10. 2021, č. j. 55 A 81/2020 - 39, spojil řízení vedená u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 55 A 81/2020, 55 A 86/2020 a 54 A 10/2020 ke společnému projednání pod sp. zn. 55 A 81/2020, ve které napadla nejstarší z žalob.

II. Podání účastníků řízení

3. Žalobkyně a) v žalobě uvedla, že je občankou Jihoafrické republiky, kde žila celý život. Na přelomu 80. a 90. let dvacátého století žila v Kapském městě v partnerském vztahu s P. M., občanem České republiky, s nímž dne 21. 3. 2009 uzavřela manželství. Její manžel zesnul dne 23. 10. 2015. Společně vychovávali její děti, mj. žalobkyni b), jež následně odcestovala do České republiky, kde studovala a zůstala. Žalobkyně b) v České republice žije již 22 let a 15 let je sezdána s žalobcem c), občanem České republiky. Po smrti manžela se žalobkyně a) rozhodla přestěhovat do České republiky za žalobci b) a c). Prodala veškerý svůj majetek a za obdržené finanční prostředky má v úmyslu pořídit společné bydlení.
4. Žalobkyně a) namítá, že byla porušena její procesní práva, neboť v řízení nebylo jako s účastníky jednáno s žalobkyní b) a žalobcem c). Nesprávná je argumentace žalované, že se měli do řízení z vlastní iniciativy přihlásit, neboť stanovit okruh účastníků je povinností správního orgánu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 256/2019 - 22, ve věcech povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny má osoba, s níž se cizinec hodlá sloučit, postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Stejně tak nemůže hrát žádnou roli, že žalobkyně b) byla zmocněnkyní žalobkyně a), neboť nebyla např. poučena o tom, že může uplatňovat námítky a vyjádření. Vzhledem k tomu,

že s žalobkyní b) a žalobcem c) nebylo jednáno jako s účastníky řízení, automaticky to má vést ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113).

5. Žalobkyně a) dále uvádí, že o její žádosti bylo rozhodnuto na základě nesprávné hmotněprávní normy. Ustanovení § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců totiž upravuje 3 rozdílné skutkové podstaty; mj. to, že žadatel není rodinným příslušníkem podle § 15a zákona o pobytu cizinců, anebo že žadatel nepředloží stanovené náležitosti, tj. i doklad o tom, že je rodinným příslušníkem. Prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno podle první alternativy, přestože z jeho odůvodnění plyne, že správně měla být aplikována druhá alternativa, tj. že žalobkyně a) nepředložila doklad o tom, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí tedy vychází z předpokladu, že žalobkyně a) neunesla důkazní břemeno o rozhodujících skutečnostech. Argumentace žalované, že skutková podstata nepředložení náležitostí žádosti se týká pouze zcela pasivního žadatele, nemá oporu v zákoně.
6. Ministerstvo též nezkoumalo, zda nemůže být splněna podmínka podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně b) je občankou Spojeného království a s žalobkyní a) v době jejího dětství a dospívání žila ve společné domácnosti.
7. Žalobkyně a) rovněž namítá, že i v řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu jsou správní orgány povinny zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, což vyplývá z ústavního pořádku i směrnice 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodin na volný pohyb a pobyt v rámci EU (dále jen „směrnice“). Rozhodující je i to, že prvoinstančním rozhodnutím bylo uloženo, aby žalobkyně a) vycestovala z území České republiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 Azs 24/2017 - 29). Žalobkyně a) dále upozorňuje na vzájemně rozpornou argumentaci správních orgánů, protože nejdříve ministerstvo přiměřenost zásahu formálně zkoumalo (ačkoli tak nebylo podle odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí povinno) s tím, že následně žalovaná uvedla, že to v nyní projednávané věci vůbec nebylo třeba. Žalobkyně a) pak opakovaně uvádí, že zkoumání přiměřenosti bylo pouze formální (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39). Žalobkyně a) též nesouhlasí se závěrem, že k nepřiměřenosti zásahu nepředložila žádné relevantní důkazy, neboť například doložila čestné prohlášení žalobkyně b) o tom, že je vysokého věku, osamělá a není schopna se o sebe sama starat.
8. V odvolání žalobkyně a) uvedla novou skutečnost, že žalobci b) a c) zasílají žalobkyni a) finanční prostředky. Žalovaná ovšem k této skutečnosti nijak nepřihlížela s odůvodněním, že to žalobkyně b) neprokázala, aniž by byla vyzvána k předložení důkazů. Napadené rozhodnutí je tedy podle ní nepřezkoumatelné.
9. Žalobkyně a) závěrem své žaloby poukázala i na skutečnost, že během odvolacího řízení vypukla pandemie nového koronaviru SARS-CoV-2 a onemocnění COVID-19 (dále jen „COVID-19“), což prohloubilo závislost žalobkyně a) na její rodině. Žalobkyně a) totiž například nemůže nakupovat potraviny, čímž je zcela závislá na žalobkyni b) a žalobci c). Pokud žalovaná uváděla, že COVID-19 je na ústupu, tak k tomu nepředložila žádné důkazy, z nichž by tato skutečnost vyplývala.
10. Žalobkyně b) ve své žalobě uvedla, že je občankou Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a žije v České republice 22 let. Je dcerou žalobkyně a). Po smrti manžela se žalobkyně a) rozhodla přestěhovat za ní do České republiky a prodala veškerý svůj

majetek, přičemž peníze z tohoto prodeje darovala žalobkyni b) a žalobci c) s tím, aby za ně pořídili společné bydlení.

11. Nad rámec žaloby žalobkyně a) žalobkyně b) uvedla, že pokud žalobkyně a) při pobytové kontrole sdělila, že je pro život v České republice zabezpečena, tak tím mínila, že nebude závislá na státní podpoře, ale pouze na žalobkyni b) a žalobci c).
12. Žalobce c) ve své žalobě uvedl, že žalobkyně b) je jeho manželka a žije s ní 22 let v České republice. Nad rámec námitek, jež ve své žalobě uvedla žalobkyně a), na nic dalšího nepoukázal.
13. Ke všem žalobám žalobci doložili bankovní výpis.
14. Ve vyjádření k žalobě žalobkyně a) žalovaná uvedla, že žádný z žalobních bodů není důvodný. Ministerstvo správně určilo okruh účastníků řízení. Pokud by nebylo nutné učinit oznámení o účastenství, byl by § 28 správního řádu obsoletní. Samo o sobě nelze dojít k závěru, že rodinní příslušníci žadatele o přechodný pobyt jsou účastníci řízení, o čemž svědčí soudní praxe. Žalovaná v této souvislosti též poukazuje na to, že tato námitka je účelová, protože žalobkyně b) vystupovala jako zmocněnkyně žalobkyně a), z čehož je zřejmé, že mohla a uplatňovala všechna práva.
15. Žalovaná rovněž nebyla povinna žalobce vyzývat k tomu, aby doložili, že žalobkyně b) a žalobce c) zasílají žalobkyni a) finanční prostředky. Řízení o žádosti je ovládáno dispoziční zásadou a je povinností účastníků tvrdit a prokázat rozhodující skutečnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2018, č. j. 9 Azs 438/2017 - 25). Stejně tak nebylo namíste žalobce vyslýchat, protože tyto výsledky by byly při absenci listinných důkazů nevěrohodné. V rozporu se svými procesními povinnostmi žalobkyně a) neprokázala ani to, že je ohrožena nemocí COVID-19.
16. Ve vyjádření k žalobě žalobkyně b) žalovaná odkázala na napadené rozhodnutí. Stejným způsobem postupovala i v případě žaloby žalobce c).
17. V replice žalobkyně a) uvedla, že pro to, aby někdo byl účastníkem správního řízení, je rozhodující hmotněprávní předpoklad, tj. existence práv a povinností, která mohou být dotčena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 – 91, č. 683/2005 Sb. NSS). Potenciální účastník tedy sám aktivně žádný krok činit nemusí. Odborná literatura k tomu uvádí, že určovat okruh dotčených účastníků správního řízení musí správní orgán, a to rovněž v průběhu správního řízení. To vyplývá jednak obecně ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 3, § 4, a § 7 správního řádu), jednak z § 47 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen uvědomit všechny jemu známé účastníky o zahájení řízení bez zbytečného odkladu. Tzv. dotčení účastníci se sice na rozdíl od účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu neuvádějí ve výrokové části rozhodnutí, opomenutí některého z nich by však znamenalo krácení jeho procesních práv a v důsledku toho nejspíše i důvod ke zrušení rozhodnutí pro porušení ustanovení o procesních právech účastníků řízení (viz Vedral, J., Správní řád. Komentář, Praha, 2012, BOVA POLYGON, s. 333). Přiznala-li tedy žalovaná žalobkyni b) a žalobci c) postavení účastníků řízení, mělo tak učinit rovněž ministerstvo. Pokud žalovaná ve svém vyjádření k žalobě žalobkyně a) s odkazem na usnesení Městského soudu v Praze uvádí, že žalobkyně b) a žalobce c) vůbec účastníky řízení být neměli, pak o jejich odvolání vůbec neměla sama meritorně rozhodovat. Není pravdou, že žalovaná nebyla povinna se zabývat

nedoloženými tvrzeními, neboť měla vyzvat žalobce k tomu, aby tyto skutečnosti prokázali.

III. Splnění procesních podmínek

18. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňují i všechny ostatní formální náležitosti na ně kladené. S ohledem na obsah napadených rozhodnutí a vyjádření žalované soud též ověřoval, zda lze ve vztahu ke všem žalobcům jejich žaloby věcně projednat, anebo zda je namístě žaloby ve vztahu k některým z nich odmítnout. Nebyl pochyb o tom, že žalobkyně a) je podle § 65 odst. 1 s. ř. s. procesně legitimována, protože v žalobě myslitelně tvrdí, že rozhodnutím žalované byla přímo zkrácena na svých právech. V případě žalobců b) a c) pak jejich aktivní legitimace vychází z toho, že právě oni (jakožto tvrzení rodinní příslušníci) jsou z hlediska evropského práva primárními nositeli práva na sloučení rodiny, navíc napadají rozhodnutí, jimiž žalovaná rozhodla o jejich odvoláních.
19. Soud vycházel při přezkumu žalobami napadených rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadená rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť takový postup soudu předvídá § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s., podle nichž soud napadená rozhodnutí zrušil.

IV. Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

20. Ze správního spisu plyne, že dne 23. 4. 2019 podala žalobkyně a) žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců. V žádosti uvedla, že je důchodkyně a v Jihoafrické republice byla dříve samoživitelkou. Účelem pobytu má být sloučení rodin. K žádosti doložila svůj cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování, doklad o zdravotním pojištění v anglickém jazyce, cestovní doklad žalobkyně b) a úředně přeložený rodný list žalobkyně b), z něhož plyne, že žalobkyně a) je její matkou.
21. Dne 17. 5. 2019 vydalo ministerstvo výzvu k odstranění vad žádosti, jež byla adresována a doručena žalobkyni a). V ní ministerstvo žalobkyni a) vyzvalo, aby doložila doklad o zdravotním pojištění a doklad prokazující účel pobytu. K dokladu o zdravotním pojištění ministerstvo dodalo, že žalobkyně a) má předložit Evropský průkaz zdravotního pojištění, nebo doklad prokazující, že se její zdravotní pojištění vztahuje i na území České republiky. K žádosti byl podle ministerstva doložen doklad o zdravotním pojištění v anglickém jazyce, přičemž žadatel je povinen předložit originál dokladu a jeho úředně ověřený překlad. Z dokladu musí být též patrné, zda pojištění platí i na území České republiky. K dokladu prokazujícímu účel pobytu ministerstvo na třech stránkách citovalo zákon o pobytu cizinců a dále podrobně, ale značně nepřehledně definovalo různé pojmy s tímto zákonem související. K ustanovení § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců výzva obsahovala definici pojmu závislost, jíž se má rozumět faktický stav závislosti na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie. Dokladem prokazujícím závislost na péči druhé osoby s ohledem na nepříznivý zdravotní stav cizince se rozumí aktuální a podrobná lékařská zpráva, ze které bude patrný celkový a současný zdravotní stav cizince včetně vlivu jeho chorob na jeho běžný život (např. mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a tělesná hygiena). Z tohoto dokladu musí být zřejmé, zda se jedná o stav dlouhodobého či trvalého charakteru. Dále se ministerstvo

věnovalo § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který odcitovalo, a dále definovalo pojem příbuzný, společná domácnost a vážný zdravotní stav. Například uvedlo, že žadatel může předložit oddací list, rodný list nebo čestné prohlášení o soužití ve společné domácnosti. Až po stránce a půl hutného a neurčitého textu ministerstvo uvedlo, že žalobkyně a) nepředložila doklad o tom, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, protože předložila pouze prostou kopii rodného listu žalobkyně b).

22. Dne 23. 5. 2019 bylo Policií České republiky provedeno prověření informací v místě hlášeného pobytu žalobkyně a). Žalobkyně a) policii sdělila, že se zde zdržuje přes pracovní týden sama a o víkendu s ní tráví čas žalobkyně b) a žalobce c). Dále sdělila, že je již ve starobním důchodu a v zahradním domku má v úmyslu pobývat do konce října 2019. Poté se přestěhuje buď k žalobkyni b), nebo do nájmu v její blízkosti.
23. Dne 30. 5. 2019 byla k žádosti doložena pojistná smlouva žalobkyně a) a úředně ověřený překlad rodného listu žalobkyně b) prokazující, že žalobkyně a) je matkou žalobkyně b).
24. Dne 13. 6. 2019 vydalo ministerstvo druhou výzvu k odstranění vad žádosti, jež opětovně neurčitě citovala zákonná ustanovení a definovala jednotlivé pojmy. Až na straně 3 této výzvy ministerstvo uvedlo, že předložené doklady neprokazují, že žalobkyně žila před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, a je tedy třeba, aby k prokázání této podmínky byly předloženy listinné důkazy. Podle ministerstva doložené doklady neprokazují ani to, že žalobkyně a) je rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 písm. d), resp. § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť neprokazují, že zdravotní stav žalobkyně a) vyžaduje péči občana Evropské unie. Žalobkyně a) při pobytové kontrole uvedla, že potřebuje péči žalobkyně b), k prokázání těchto tvrzení ovšem žádné důkazy nepředložila. Ministerstvo uvedlo, že žalobkyně a) má prokázat závislost na jiné nutné péči, neschopnost se o sebe postarat v důsledku vážného zdravotního stavu nebo podmínku závislosti na výživě občana Evropské unie listinnými důkazy. V případě závislosti na výživě občana Evropské unie má prokázat, že není schopna uspokojit své základní životní potřeby bez materiální pomoci občana Evropské unie (doklad o výši starobního důchodu) a v případě závislosti na péči občana Evropské unie souhrnnou lékařskou zprávou (např. mobilita, schopnost orientace, stravování, oblékání, hygiena a péče o domácnost).
25. Žalobkyně b) ministerstvu odeslala e-mailovou zprávu [totožnost žalobkyně b) vyplývá z jejího podpisu i z e-mailové adresy X@gmail.com samotné], v němž uvedla, že potřebuje kontakt na oprávněnou úřední osobu. Nevěděla si totiž rady s dalším postupem, tj. jaké doklady má předložit, a na pobočce ministerstva jí nedokázali pomoci. K tomu ministerstvo vydalo přípis ze dne 28. 6. 2019, č. j. OAM-7706-13/PP-2019, v němž uvedlo, že e-mailovou zprávu nelze akceptovat, neboť podání je třeba učinit písemně. Podání musí být též podepsáno žalobkyní a) nebo osobou k tomu žalobkyní a) zmocněnou.
26. Žalobkyně b) tedy ministerstvu doručila podání ze dne 27. 6. 2019, kde konstatovala, že dodala všechny podklady, kterých je třeba k úspěšné žádosti (rodný list, zdravotní pojištění a cestovní pas). Dále uvedla, že dne 18. 6. 2019 obdržela výzvu k odstranění vad žádosti, z níž jí nebylo jasné, co více ještě pro úspěšné řešení žádosti může učinit. Dodala, že ministerstvo opakovaně osobně navštívila a nikdo nebral ohled na manželství žalobkyně a) s občanem České republiky (P. M.). Po několika návštěvách na přepážce ministerstva jí nikdo z jeho zaměstnanců nedokázal poradit a nemohla se přímo spojit ani s oprávněnou

úřední osobou (Bc. J. P.), neboť na ni nesehnala kontakt. Důvody, pro které se žalobkyně a) odstěhovala z Afriky, jsou její vysoký věk (již se nemůže starat o svůj dům) a to, že by tam žila sama (celá rodina bydlí v České republice). Situace v Africe je nebezpečná a v budoucnu bude potřebovat pomocnou ruku. K tomu předložila úmrtní list P. M., v němž je žalobkyně a) uvedena jako oznamovatelka jeho úmrtí, oddací list mezi P. M. a žalobkyní a) a osvědčení o státním občanství České republiky P. M. včetně jeho rodného listu.

27. Přípisem ze dne 17. 7. 2019, č. j. OAM-7706-15/PP-2019, vyzvalo ministerstvo žalobkyni a) k předložení plné moci pro žalobkyni b), což učinila dne 1. 8. 2019.
28. Dne 12. 8. 2019 bylo vydáno vyrozmění o možnosti nahlédnout do správního spisu, č. j. OAM-7706-15/PP-2019, a výzva k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 12. 8. 2019, č. j. OAM-7706-18/PP-2019, podle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně b) do správního spisu nahlížela dne 30. 9. 2019 a uvedla, že žalobkyně a) měla českého manžela a v Africe nikoho nemá.
29. Dne 19. 2. 2020 bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí, jímž ministerstvo rozhodlo, že se žádost žalobkyně a) z důvodu podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítá. V odůvodnění uvedlo, že řízení o povolení k přechodnému pobytu je řízením o žádosti, ve kterém je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady (§ 52 správního řádu). Žalobkyně a) neprokázala své postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a zákona o pobytu cizinců, a ministerstvo tedy žalobkyni a) podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvalo k odstranění vad její žádosti, tj. k doložení dokladů prokazujících relevantní skutečnosti. Poté, co žalobkyně a) při pobytové kontrole uvedla, že potřebuje péči své dcery, byla i zevrubně poučena, aby prokázala, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, jenž je závislý na jeho péči. Též byla poučena o nutnosti doložení souhrnné lékařské zprávy, ze které mělo být zřejmé, jakými obtížemi trpí a s jakými běžnými denními činnostmi potřebuje pomoc. Ministerstvo dále uvedlo, že byla povinna prokázat závislost na výživě nebo péči, neboť nedisponuje dostatečnými finančními prostředky, aby si uspokojení základních životních potřeb zabezpečila sama. Nezbytnost materiální podpory mohla být prokázána jakýmkoli vhodným způsobem, přičemž z judikatury Soudního dvora Evropské unie plyne, že dostačující je prokázat vyplácení pravidelných dávek ve značně dlouhém období. Žalobkyně a) ovšem nedoložila žádný doklad, z něhož by plynulo, že je závislá na výživě nebo jiné nutné péči. Ministerstvo žalobkyni a) opakovaně vyzývalo, aby doložila splnění všech zákonných podmínek, mj. i lékařskou zprávu reflektující její dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a její neschopnost se o sebe postarat bez osobní péče, ale žalobkyně a) tak neučinila. Ministerstvu bylo prostřednictvím e-mailové zprávy doručeno pouze vyjádření žalobkyně b), v němž uvedla, že jí není jasné, jaké doklady má v reakci na výzvu předložit. Ministerstvo tedy uzavřelo, že žalobkyně a) neprokázala své postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť neodstranila vady žádosti. Poučovací povinnost správních orgánů nezahrnuje poskytování komplexního návodu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011 - 88) a opakované zasílání výzev k odstranění vad žádosti by bylo v rozporu se zásadou ekonomie a hospodárnosti řízení. Protokol o výsledku svědka podle § 169j zákona o pobytu cizinců nemá důkazní sílu, neboť zachycuje pouze vlastní tvrzení žadatele či jiného účastníka řízení a není dokladem, jenž má žadatel předložit. Pokud žalobkyně a) není schopná či ochotná prokázat splnění zákonných podmínek, je

nevěrohodné, aby tuto skutečnost mohly prokázat jiné osoby. Ministerstvo tudíž nepřistoupilo k dalším výsledkům. Přechodný pobyt není přípustné žalobkyni a) udělit ani z toho důvodu, že její manžel byl občanem Evropské unie, protože tento již zemřel.

30. K dopadům do soukromého a rodinného života ministerstvo dodalo, že není povinno zkoumat přiměřenost podle § 174a zákona o pobytu cizinců, protože je povinno tak činit pouze tehdy, jestliže to zákon výslovně stanoví, přičemž zákon o pobytu cizinců posuzování přiměřenosti vyžaduje toliko při zamítání žádosti podle § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 11. 2016, č. j. 30 A 3/2016 - 52). Přesto ministerstvo přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně a) posuzovalo, přičemž dospělo k závěru, že zamítnutím žádosti žalobkyni a) nebylo nepřiměřeně zasazeno do jejího soukromého a rodinného života, neboť neprokázala postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie. Žalobkyně a) může na území České republiky pobývat v rámci vízového styku nebo požádat o jiný druh pobytu. Žádné právo nezakládá nárok cizince na pobyt na území České republiky (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 9. 2003, sp. zn. IV. ÚS 462/03, a ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 59/06). Byly tedy naplněny podmínky § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a žádost bylo namístež zamítnout.
31. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala odvolání žalobkyně a). Uvedla v něm, že má v České republice dceru a v Jihoafrické republice již nikoho nemá. Její vnoučata jsou čeští občané a ráda by žila se svou jedinou rodinou. Je jí 70 let a disponuje finančními prostředky na život v České republice. Na výzvu ministerstva žalobkyně a) své odvolání doplnila a sdělila, že její zastoupení převzal advokát. V řízení nebylo jako s účastníky řízení jednáno s žalobkyní b) jakožto její dcerou a žalobcem c) jakožto jejím zetěm. Prvoinstanční rozhodnutí je též vnitřně rozporné, protože na jednu stranu je v něm uváděno, že nebyly odstraněny vady žádosti a žalobkyně a) nepředložila doklad o tom, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie (str. 6), ale výrok rozhodnutí uvádí, že žalobkyně a) není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, což je odlišná skutková podstata § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo se nijak nevypořádalo se skutečností, že v čestném prohlášení žalobkyně b) uvádí, že žalobkyně a) je na její pomoci závislá. Nelze přitom automaticky odmítnout čestné prohlášení jako důkaz, neboť tato možnost z žádného zákonného ustanovení nevyplývá. Pokud jde o poučení ministerstva, tak k tomu dodala, že bylo velmi neurčité a nebyla vyzvána k předložení konkrétního dokladu. Naopak, ministerstvu opakovaně sdělila, že poučení nerozumí. Dále ministerstvo mělo zohlednit to, že žalobkyně a) byla manželkou občana České republiky. Pokud k této skutečnosti ministerstvo nepřihlíželo toliko z toho důvodu, že její manžel dříve zemřel, pak postupovalo v rozporu s čl. 12 a 17 směrnice. V některých případech je totiž postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie zachováno i tehdy, pokud jeho příbuzný zemřel. Lakonické tvrzení, že vazba k zemřelému nemůže hrát roli, je nepřezkoumatelná. Rovněž je zcela nedostatečné, jakým způsobem ministerstvo posuzovalo přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života. Prvoinstanční rozhodnutí též nevzalo v potaz, že žalobkyně b) a žalobce c) poskytují žalobkyni a) finanční prostředky na živobytí. Nelze ani odhlédnout od toho, že propukla pandemie COVID-19, což pro starší osoby představuje smrtelné riziko. Tato skutečnost ještě více zvýšila závislost žalobkyně a) na žalobkyni b) a žalobci c).
32. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala odvolání též žalobkyně b). Uvedla, že je účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť nepřiznáním přechodného

pobytu žalobkyni a) může být přímo dotčena na svých právech [právu na ochranu soukromého a rodinného života, na své vyživovací povinnosti vůči žalobkyni a) a na právech a povinnostech v oblasti státní sociální podpory]. V této souvislosti žalobkyně b) odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 1. 2020, č. j. 30 Cdo 4826/2017 - 92, z něhož má vyplývat, že žalobkyně b) a žalobce c) jsou účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Ministerstvo nedostatečně zjistilo skutkový stav, neboť neprovedlo výsledky žalobkyně b) a žalobce c). Prvoinstanční rozhodnutí dále nepřiměřeně tvrdě zasahuje do soukromého a rodinného života žalobkyně b) a dalších členů její rodiny.

33. Obsahově totožné odvolání podal též žalobce c).
34. Žalovaná o odvolání žalobkyně a), žalobkyně b) a žalobce c) rozhodla třemi samostatnými (napadenými) rozhodnutími.
35. V odůvodnění rozhodnutí ze dne 19. 6. 2020, č. j. MV-63639-7/SO-2020, žalovaná uvedla, že žalobkyně a) sice prokázala, že je přímým předkem žalobkyně b), nicméně ze správního spisu plyne, že žalobkyně a) není na žalobkyni b) fyzicky či finančně závislá. V řízení uváděla, že fyzickou pomoc bude potřebovat až v budoucnu a finanční prostředky má sama dostačující. V řízení o žádosti bylo povinností žalobkyně a) tvrdit a doložit, že je závislá na žalobkyni b), přičemž ministerstvo nebylo ze své vlastní iniciativy povinno opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017 - 27). S odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 314/2015 Sb. žalovaná připomněla, že podmínkou podle § 15a zákona o pobytu cizinců je skutečná závislost na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem České republiky (či Evropské unie) nebo jeho manželem. Jedná se o faktický stav spočívající v tom, že tato osoba není schopna bez materiální pomoci uspokojovat své základní životní potřeby. Splnění této podmínky žalobkyně a) neprokázala. K námitce, že ministerstvo nejednalo s žalobkyní b) a žalobcem c), žalovaná dodala, že s žalobkyní b) začalo jednat okamžitě, jakmile doložila plnou moc. Pokud žalobkyně b) měla v úmyslu vystupovat jako účastník řízení, měla to ministerstvu podle § 28 správního řádu sdělit, přičemž nelze očekávat, že ministerstvo bude jednat s rodinnými příslušníky *a priori*, aniž by se sami přihlásili (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 256/2019 - 22, č. 3937/2019 Sb. NSS). Pokud žalobkyně a) namítala, že její manžel byl občanem Evropské unie a zesnul, žalovaná uvedla, že smrt je v tomto ohledu zásadní, jak plyne mj. z článků směrnice citovaných v odvolání. Zachování práva pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie se totiž může v případě smrti dovolávat pouze ten, kdo již je držitelem pobytového oprávnění, nikoli ten, komu tento status doposud nebyl přiznán. Přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně a) nebylo ministerstvo povinno zkoumat, přičemž žalobkyně a) k tomu ani nepředložila žádný důkaz. Skutečnost, že žalobkyně b) a žalobce c) poskytovali žalobkyni a) finanční prostředky, nebyla v řízení ničím prokázána. K námitce, že výzva ministerstva k prokázání relevantních skutečností byla nesrozumitelná, žalovaná dodala, že ministerstvo poučilo žalobkyni a) velmi podrobně a uvedlo, jaké doklady má doložit. Prvoinstanční rozhodnutí není vnitřně rozporné, protože § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců cílí na stav, kdy je žadatel zcela pasivní a nepředloží žádné doklady. Namítala-li žalobkyně a), že je ohrožena nemocí COVID-19, je to zcela účelová námitka, protože se pouze snaží zastřít nesplnění zákonných podmínek.
36. V odůvodnění rozhodnutí ze dne 19. 6. 2020, č. j. MV-63639-8/SO-2020 a č. j. MV-63639-9/SO-2020, žalovaná uvedla totožné důvody jako ve svém rozhodnutí ze

dne 19. 6. 2020, č. j. MV-63639-7/SO-2020. Nadto dodala, že pokud žalobkyně b) a žalobce c) měli v úmyslu vystupovat jako účastníci řízení, měli to podle § 28 správního řádu ministerstvu sdělit. Vzhledem k tomu, že tak v odvolacím řízení učinili a podmínky pro to, aby s nimi jako s účastníky bylo jednáno, byly splněny, žalovaná jejich odvolání věcně posuzovala. Dodala, že nebylo třeba vyslýchat žalobkyni a), žalobkyni b) a žalobce c), protože by byli nevěrohodnými.

IV. Posouzení věci soudem

37. V první řadě se soud zabýval tím, zda nejsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná. Pro posouzení této otázky je klíčové, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu v řízení, na něž se vztahuje správní řád, je pojmově vyloučeno věcně rozhodovat o jednotlivých rozkladech (odvoláních) proti těmto rozhodnutím správního orgánu I. stupně odděleně (viz usnesení tohoto soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 6 A 104/2001, č. 827/2006 Sb. NSS):

„V daném případě bylo před Úřadem, jakožto správním orgánem I. stupně, vedeno správní řízení se dvěma účastníky, navrhovatelem výmazu a majitelem ochranné známky (žalobcem). V rámci tohoto řízení Úřad autoritativně rozhodl (dne 11. 12. 2000, sp. zn. O-73602) o konkrétních právních poměrech těchto osob. Proti tomuto rozhodnutí podali oba účastníci řízení rozklad. I přesto, že o rozkladech bylo věcně vedeno jedno opravné řízení-oba rozklady a další k věci se vztahující písemnosti byly založeny ve stejném správním spisu (a tedy pod shodnou sp. zn.), správní orgán v souladu s § 56 ve spojení s § 61 odst. 3 správního řádu účastníky vzájemně vyrozuměl o obsahu podaných rozkladů souvislostech, o čemž svědčí též protokoly o jednání rozkladové komise, z nichž vyplývá, že jednání o obou rozkladech bylo zahájeno dne 28. 5. 2001 v 9.00 hodin-vydal předseda Úřadu ke každému rozkladu samostatné rozhodnutí, byť se stejnými sp. zn. O 73602, se shodnými výroky a s v podstatné části shodnými odůvodněními.

Ve správním řízení, na něž se vztahuje správní řád, je však pojmově vyloučeno rozhodovat o rozkladech (odvoláních) proti těmto rozhodnutím správního orgánu I. stupně odděleně (když zákon č. 137/1995 Sb. žádnou odchylku nestanoví). Tento esenciální požadavek na formální stránku řízení o rozkladu vyplývá z principu právní jistoty účastníků právních vztahů, ale i ze základních pravidel správního řízení-ze zásady součinnosti a ze zásady hospodárnosti řízení. Každé správní rozhodnutí je projevem vůle vykonavatele veřejné správy v konkrétní věci, směřujícím vůči konkrétním osobám. Vydání samostatného rozhodnutí ke každému opravnému prostředku zvlášť je s uvedeným principem a zásadami v příkrém rozporu. Případná aplikace procesního postupu předsedy Úřadu na správní řízení s desítkami či stovkami účastníků (např. na řízení stavební) by vedla prima facie k absurdním závěrům.

I když po materiální stránce jsou obě rozhodnutí kompatibilní a udržela si tak věcnou integritu, po stránce formální došlo k těžké vadě řízení, která způsobila nesrozumitelnost obou dotčených rozhodnutí předsedy Úřadu. O rozkladech proti těmto rozhodnutím správního orgánu I. stupně, tedy mělo být rozhodnuto i formálně jedním rozhodnutím.“ (zvýraznění provedena soudem, shodně též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 5 Afs 32/2007 – 241).

38. Z tohoto plyne, že pakliže žalovaná o odvolání žalobců rozhodla třemi samostatnými rozhodnutími, jsou bez dalšího všechna z nich nepřezkoumatelná. Na tom nic nemění skutečnost, že citovaný závěr Nejvyššího správního soudu byl přijat za úpravy původního

správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), neboť úprava odvolacího, resp. rozkladového řízení, je v aktuální právní úpravě totožná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2010, č. j. 4 As 35/2009 – 190). Zároveň se ze shora uvedených důvodů jedná o natolik závažnou vadu, že k ní je nutno přihlédnout z úřední povinnosti.

39. Již z tohoto důvodu je namístě všechna napadená rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost. Výše konstatovaná nepřezkoumatelnost, která je důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí, nicméně nebrání soudu v tom, aby se zabýval důvodností dalších včas uplatněných žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74). Bylo by však nadbytečné zabývat se podrobněji tím, zda všichni žalobci mohou být aktivně věcně legitimováni ke všem jimi uplatněným žalobním bodům, třebaže je již nyní jisté, že tomu tak zcela být nemůže [například je nepochybné, že žalobkyně a) nemůže s úspěchem namítat to, že správní orgány opomněly jednat s žalobkyní b) a žalobcem c), neboť to se ji na jejích hmotných právech nemohlo nijak dotknout]. Postačí konstatování, že ke každému z uplatněných žalobních bodů má aktivní věcnou legitimaci alespoň jeden ze žalobců.
40. Rozhodující skutečností, pro kterou ministerstvo nevyhovělo žádosti žalobkyně a), bylo, že neprokázala splnění podmínek podle § 15a zákona o pobytu cizinců (není podle ministerstva rodinným příslušníkem občana Evropské unie). V řízení totiž sice prokázala, že je matkou žalobkyně b), jež je občankou Evropské unie (podle pravidel přechodného období vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie), ale již se jí nepodařilo prokázat, že je na občanova Evropské unie závislá. Žalobci ve svých odvoláních upozorňovali na to, že žalobkyně a) je vzhledem k vysokému věku osobou zvláště ohroženou pandemií COVID-19, která značně prohloubila její závislost na žalobcích b) a c). Žalovaná k této argumentaci v napadených rozhodnutích uvedla, že žalobci neprokázali, že by se žalobkyně a) pandemie jakkoliv dotkla, případně že by se jí dotkla více než ostatních obyvatel ČR. Zároveň dodala, že pandemie je již na ústupu. K první části této argumentace soud přisvědčuje žalované potud, že žalobci svá tvrzení o dotčení pandemií nijak blíže nerozvedli. Nicméně nelze přehlédnout, že osoby ve věku žalobkyně a) patřily (a stále patří) k osobám nejohroženějším probíhající pandemií, což je obecně známou skutečností. I bez podrobnějších tvrzení žalobců se tedy jeví jako pravděpodobné, že potřeba pomoci od příbuzných se u žalobkyně a) v důsledku pandemie podstatně zvětšila (jako u většiny osob jejího věku). Z toho důvodu tedy není správný závěr žalované, že žalobci neprokázali, že by se žalobkyně a) pandemie jakkoliv dotkla, jelikož toto dotčení je vzhledem k věku žalobkyně a) zcela zřejmé i bez jakéhokoliv prokazování. Zároveň soud dává za pravdu žalobcům, že pro posouzení věci je bez významu, zda se pandemie žalobkyně a) dotkla více než ostatních občanů ČR, jelikož rozhodné je, zda dopad pandemie způsobil závislost žalobkyně a) na žalobcích b) a c). Pokud pak žalovaná měla za to, že tvrzení žalobců nejsou dostatečná pro závěr o závislosti žalobkyně a) na žalobcích b) a c), měla je vyzvat k jejich doplnění [z odvolání žalobců je patrné, že považovali argumentaci pandemií ve spojení s věkem žalobkyně a) za dostatečnou]. Soud k tomu poznamenává, že obecná poučovací povinnost sice nemá poskytovat účastníkovi návod, co by měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 1998, sp. zn. III. ÚS 480/97), avšak v těch případech, kdy správní orgán rozhoduje na základě unesení či neunesení důkazního břemene, je tomu jinak. Právě v takových případech je třeba účastníkovi precizně a srozumitelně sdělit, zda jsou jeho tvrzení či důkazní návrhy dostatečné, neboť

sám účastník správnímu orgánu „do hlavy nevidí“. Jelikož tak žalovaná neučinila, nesplnila svou poučovací povinnost, čímž zatížila řízení závažnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. S ohledem na shora uvedený závěr již soud pokládá za nadbytečné podrobněji se vyjadřovat k argumentu žalované, že je zřejmé, že pandemie ustupuje, pouze připomíná, že bude-li v dalším řízení pro žalovanou tato otázka relevantní, bude třeba rovněž zohlednit očekávaný vývoj pandemie s ohledem na dostupné informace.

41. Totéž platí i o závěru žalované, že žalobci b) a c) neprokázali své tvrzení, že žalobkyni a) zasílají finanční prostředky. Jakkoliv soud souhlasí se žalovanou, že toto tvrzení žalobci b) a c) nijak neprokázali (učinili tak až v podaných žalobách), nelze přehlédnout, že vzhledem k jejich opomenutí ministerstvem bylo odvolání jejich prvním úkonem v řízení. Pokud měla žalovaná za to, že jejich tvrzení nejsou dostatečná, či že k nim nejsou navrhovány odpovídající důkazní prostředky, měla je o tomto poučit, stejně jako ministerstvo poučovalo v řízení žalobkyni a) o absenci důkazů k jejím tvrzením.
42. Otázka je též, kdo byl (či měl být) účastníkem správního řízení. Mezi stranami nebylo sporné, že žalobkyně b) a žalobce c) jsou účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 256/2019 - 22, č. 3937/2019 Sb. NSS). Sporné naopak bylo, zda skutečnost, že s těmito účastníky ministerstvo nejednalo, má mít za následek zrušení prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaná k tomu uvedla, že žalobkyně b) a žalobce c) měli učinit oznámení podle § 28 správního řádu s tím, že do té doby účastníky řízení nebyli. V tom se ovšem žalovaná mýlí. Ustanovení § 28 je totiž aplikovatelné pouze na případy, kdy je sporné, zda konkrétní osoba je účastníkem řízení podle § 27 správního řádu. O tom, že jsou žalobkyně b) a žalobce c) účastníky řízení, však žalovaná sama nepochybovala. Pokud pak účastníci podle § 27 správního řádu uplatní svá práva až v odvolacím řízení, je třeba v každém konkrétním případě posuzovat, zda uvádí taková tvrzení a navrhuje takové důkazy, jež odůvodňují zrušení prvoinstančního rozhodnutí, což plyne např. z bodu 44 žalobci citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113, či zda je možné se s jejich argumentací vypořádat v odvolacím řízení. Není nicméně úlohou soudu nyní posuzovat, zda měla žalovaná prvoinstanční rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit, neboť to bude úkolem žalované v dalším řízení, přičemž žalovaná je povinna postupovat tak, aby zjistila skutkový stav v dostatečném rozsahu a zároveň umožnila žalobcům účinně hájit svá práva.
43. Pokud by správní orgány i přes výše uvedené v souladu se zákonem dospěly k závěru, že podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců nebyly splněny, byly dále povinny zkoumat též to, zda neudělení povolení k přechodnému pobytu nepřiměřeně nezasahuje do soukromého a rodinného života žalobců. To totiž výslovně plyne z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), k čemuž ve svém rozsudku ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30, dospěl i Nejvyšší správní soud (shodně též v rozsudku ze dne 19. 10. 2021, č. j. 10 Azs 200/2021 - 67). Podle něho posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (srov. např. rozsudek ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30), a pokud dojde k zamítnutí takové žádosti, je namísto přiměřenost dopadu rozhodnutí posuzovat vždy, třebaže to zákon výslovně neukládá. Přestože správní orgány dospěly k závěru, že podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců nebyly splněny, resp. jejich splnění nebylo žalobci prokázáno, fakticky se přiměřeností rozhodnutí o zamítnutí žádosti

vzhledem k právu na soukromý a rodinný život nezabývaly, ačkoliv to bylo jejich povinností. Ministerstvo ve svém rozhodnutí nejprve uvedlo, že toto kritérium vůbec není povinno zkoumat, neboť to zákon o pobytu cizinců neukládá. Dále formálně sice uvádělo, že přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života zkoumalo (uvedlo 2 důvody), ale fakticky tomu tak nebylo. Prvním z důvodů, z jakého nemělo podle ministerstva dojít k nepřiměřenému zásahu, bylo, že žalobkyně a) neprokázala postavení rodinného příslušníka Evropské unie. Takový argument je ovšem zjevně nepřipadný, protože takto ministerstvo ve skutečnosti nijak přiměřenost zásahu neposuzovalo, ale opětovně toliko dospělo k závěru, že nejsou splněny zákonné podmínky pro vyhovění žádosti, k čemuž dospělo již v předchozím kroku své úvahy, jehož nesplnění vedlo k tomu, že následně posuzovalo onu přiměřenost. Dále ministerstvo odkazovalo na Listinu základních práv a svobod a judikaturu Ústavního soudu, podle nichž cizinec nemá zaručené právo pobytu na území České republiky, aniž by dané závěry konkrétně na tento případ aplikovalo. I v tomto případě ministerstvo přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života reálně nijak nezkoumalo. Žalovaná pouze zmínila, že zásahem může být až dlouhodobý zákaz pobytu. Nezabývala se však tím, zda s ohledem na existující soukromý a rodinný život žalobců je postačující realizovat jej jen na základě krátkodobých víz.

44. Pokud jde o napadená rozhodnutí, pak žalovaná v nich rovněž uvedla, že žalobkyně a) v tomto ohledu žádné relevantní skutečnosti netvrdila. Je sice pravdou, že žalobkyně se této otázky příliš nevěnovala, nicméně soud zdůrazňuje, že ze správního spisu plynou skutečnosti, jež mohou být při posuzování přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života bezpochyby relevantní. Je totiž třeba zohlednit, že žalobkyně a) je osobou vysokého věku a již nemá v zemi původu jakékoli zázemí, neboť počítala s tím, že v České republice vytvoří se svojí rodinou nové. V České republice má kompletní rodinu včetně své dcery a vnoučat. Tyto skutečnosti musí správní orgány bez pochyby při svém rozhodování zohlednit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, č. j. 2 Azs 63/2021 – 63) a povolení k přechodnému pobytu neudělit pouze a jen tehdy, co po provedení testu proporcionality bude převažovat veřejný zájem na tom, aby žalobkyně a) vycestovala z konkrétních důvodů z území České republiky. Takový závěr musí správní orgány pochopitelně podrobně a pečlivě odůvodnit, aby mohl v soudním přezkumu obstát. Lze tedy konstatovat, že správní orgány přiměřenost zásahu spočívajícího v neudělení povolení k přechodnému pobytu a vydání výjezdního příkazu k vycestování do soukromého a rodinného života nezkoumalo a napadená rozhodnutí jsou podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelná též pro nedostatek důvodů.
45. Naopak jako důvodnou soud neposoudil námitku rozporu mezi výrokem a odůvodněním napadených rozhodnutí.
46. Podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a, nedoprovází nebo nenásleduje občana Evropské unie na území nebo nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3.
47. Podle § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je žadatel povinen předložit a) náležitosti uvedené v § 87a odst. 2, b) doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a c) doklad o pobytu občana Evropské unie na území; to neplatí, pokud bylo občanu Evropské unie vydáno potvrzení o přechodném pobytu na území nebo povolení k trvalému pobytu nebo jde-li o

rodinného příslušníka občana České republiky, který je přihlášen k trvalému pobytu na území.

48. Ustanovení § 87e odst. 1 písm. a) rozlišuje mezi situací, kdy žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a, a situací, kdy žadatel nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Přitom je třeba mít na paměti, že posuzování, zda občan třetího státu je rodinným příslušníkem občana EU, může být založeno jak na posuzování formálním (dokladovým), tak faktickém. Požadavek § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak lze naplnit (a jeho nenaplnění může být důvodem pro zamítnutí žádosti pro nepředložení náležitostí) pouze tehdy, pokud doklad, který jednoznačně prokazuje, že cizinec je rodinným příslušníkem občana EU (nebo alespoň, že je splněna „formální“ podmínka pro přiznání tohoto statusu), vůbec existuje. V projednávané věci byl takovým dokladem rodný list žalobkyně b), který v řízení byl předložen. Naopak v případech, kdy je posuzování zcela či převážně „faktického“ rázu, nepřipadá aplikace tohoto ustanovení v úvahu – typicky si lze představit žádost o přiznání postavení rodinného příslušníka občana EU z důvodu dle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (trvalý partnerský vztah, který není manželstvím). V těchto případech žádný doklad ve smyslu § 87b odst. 3 vůbec neexistuje, a proto ani nelze takovou žádost zamítnout s tím, že žadatel nepředložil doklad, že je rodinným příslušníkem občana EU. Obdobná situace nastala i v projednávané věci. Žalobkyně a) sice předložila doklady prokazující splnění „formální“ podmínky pro přiznání statusu rodinného příslušníka občana EU [rodným listem prokázala, že je matkou žalobkyně b)], nicméně dle názoru žalované nesplnila podmínku „faktickou“ (neprokázala závislost na výživě či péči). Neprokázání této skutečnosti však vede k zamítnutí žádosti (s ohledem na neunesení důkazního břemene) z důvodu, že žalobkyně a) není rodinným příslušníkem občana EU, nikoliv proto, že nepředložila doklad o tom, že jím je ve smyslu § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Z toho důvodu má soud za to, že výrok a odůvodnění napadených rozhodnutí nejsou v tomto ohledu v žádném rozporu.
49. Důvodná není ani námitka, že žalovaný neaplikoval § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců, ať již ve vztahu k žalobkyni b) nebo ve vztahu k zemřelému manželovi žalobkyně a).
50. Podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců se za rodinného příslušníka občana Evropské unie považuje též cizinec, který prokáže, že ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti.
51. Shora citované ustanovení je určeno k pokrytí situací, kdy se občan EU a cizinec, kteří společně žili ve třetí zemi, snaží pokračovat ve svém soužití na území ČR, přičemž jejich vztah nespadá do kategorií vymezených v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V projednávané věci je však zcela zřejmé, že toto ustanovení na situaci žalobkyně nemůže vůbec dopadat. Pokud jde o jejího manžela, je nepochybné, že zemřel, tudíž pokračování společného soužití s ním není možné. Pokud pak jde o vztah žalobkyně a) a žalobkyně b), z tvrzení obou žalobkyň jednoznačně vyplývá, že jejich společné soužití v Jihoafrické republice skončilo odchodem žalobkyně b) do České republiky před cca 20 lety. Z výše uvedeného pak jednoznačně vyplývá, že § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců dopadá na situace zcela odlišné od situace žalobkyně a), a nelze jej tedy v projednávané věci aplikovat (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016 – 29).

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. Soud tak konstatuje, že napadená rozhodnutí jsou z části nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dále v řízení došlo i k závažným procesním vadám, jež mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Soud proto napadená rozhodnutí zrušil pro vady řízení a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovuje, že se věci vrací žalované k dalšímu řízení.
53. V něm bude úkolem žalované posoudit, kdo je účastníkem řízení. Dále srozumitelně a výstižně účastníky poučí o tom, jaké konkrétní doklady mají předložit, aby doložili splnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců v návaznosti na nová tvrzení uplatněná v odvoláních, přičemž bude mít na paměti, že výčet dokladů, který správní orgány ve svých výzvách uvádí, je pouze demonstrativní. Nelze totiž automaticky vyloučit, aby závislost na občanu Evropské unie (či jiná relevantní skutečnost) mohla být prokázána i jiným způsobem. Vysloveným závazným právním názorem je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
54. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věcech neměla úspěch.
55. Žalobkyně a) měla ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplaceného soudního poplatku [za žalobu ve výši 3 000 Kč a za podání návrhu na odkladný účinek ve výši 1 000 Kč (§ 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, použitý přiměřeně podle § 64 s. ř. s.)] a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobkyně a) provedl v řízení tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsal žaloby a repliky. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, celková výše odměny tak činí 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně a) též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Dohromady 14 200 Kč.
56. Též žalobkyně b) měla ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Zástupce žalobkyně b) provedl v řízení dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepsal žaloby. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně b) též náhrada hotových výdajů v paušální výši 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Dohromady 9 800 Kč.
57. A i žalobce c) měl ve věci úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Zástupce žalobce c) provedl v řízení dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepsal žaloby. Odměna za jeden úkon

právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce c) též náhrada hotových výdajů v paušální výši 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Dohromady 9 800 Kč.

58. Náhradu nákladů řízení pro všechny účastníky je žalovaná povinna uhradit podle § 149 odst. 1 o. s. ř., užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám společného zástupce žalobců, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 19. listopadu 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu