



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobkyně: **V. K.**
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Akbulat Kadivem
sídlem Václavské náměstí 775/8, Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 8. 2021, č. j. MV-116509-4/SO-2021

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále též „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „**správní orgán I. stupně**“)

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

ze dne 25. 5. 2021, č. j. OAM-14680-16/PP-2017 (dále též „**prvostupňové rozhodnutí**“). Tím 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 o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (EU) na území ČR, neboť žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců. Podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců byla žalobkyni stanovena lhůta 60 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území ČR.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapitulovala dosavadní průběh správního řízení. Uvedla, že žalobkyně požádala dne 18. 9. 2017 o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Z dokladů vyplynulo, že se žalobkyně považuje za rodinného příslušníka svého zetě, který je občanem ČR. Jako doklad o tom, že je rodinným příslušníkem občana EU, předložila žalobkyně rodný list své dcery a oddací list dcery a zetě, podle kterého bylo jejich manželství uzavřeno dne 19. 4. 2013. K žádosti byla doložena také lékařská zpráva ze dne 22. 8. 2017 z neurologické ambulance, podle které je žalobkyně dlouhodobě v péči neurologa, ze zdravotních důvodů je na vyšetření doprovázena členy rodiny a na pomoc rodiny je odkázána. Výzvou správního orgánu I. stupně doručenou dne 14. 8. 2018 byla žalobkyně vyzvána k doložení relevantních dokladů, které budou svědčit o jejím nepříznivém zdravotním stavu a nutnosti péče další osoby. Kromě jiného žalobkyně následně doložila lékařskou zprávu ze dne 7. 5. 2018, která byla vystavená neurologickou ambulancí a podle této zprávy je žalobkyně v péči neurologa, a z důvodu svého zdravotního stavu potřebuje dohled svojí rodiny. Z pobytové kontroly ze dne 19. 1. 2021 bylo zjištěno, že žalobkyně žije s dcerou a zetěm. K jejímu zdravotnímu stavu dcera a zeť uvedli, že žalobkyně má psychické problémy a dále má potíže se srdcem a krevním tlakem, proto potřebuje jejich péči.
3. Výzvou ze dne 3. 2. 2021, doručenou dne 9. 2. 2021, byla žalobkyně vyzvána, aby doložila doklady, které by prokazovaly, že není schopna se o sebe postarat bez pomoci další osoby, a to ve lhůtě 30 dnů. Žalobkyně doklady ve lhůtě nedoložila, a proto správní orgán I. stupně žádost žalobkyně zamítl. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, ke kterému mimo jiné přiložila lékařské zprávy z roku 2010 z Psychiatrické léčebny Bohnice a lékařskou zprávu z neurologie ze dne 18. 5. 2021, která se vyjadřuje ke zvládání jednotlivých životních potřeb.
4. Žalovaná následně přistoupila k přezkumu prvostupňového rozhodnutí. Uvedla přitom, že žalobkyně neprokázala splnění podmínky daného ustanovení, a to závislost na své dceři a jejím manželovi v případě uspokojování svých základních potřeb. Z lékařských zpráv vyplývá jen to, že žalobkyně má neurologické problémy. Lékařské zprávy neobsahují shrnutí celkového a současného zdravotního stavu žalobkyně, ačkoliv byla žalobkyně správním orgánem I. stupně poučena, jak má komplexní zpráva vypadat, co musí obsahovat a že má být vyhotovena lékařem registrovaným v ČR. Lékařské zprávy ani jiné doklady nesvědčí o závislosti žalobkyně na péči její dcery a jejího manžela. Závislostí se dle žalované rozumí faktický stav, kdy osoba není schopna uspokojovat své základní potřeby. Na výzvu ze dne 3. 2. 2021 žalobkyně nereagovala a žádnou další lékařskou zprávu nedoložila. Žalobkyně v průběhu řízení ani žádnou závislost na dceři a jejím manželovi netvrdila. Žalovaná dále upozornila na to, že řízení bylo zahájeno na žádost žalobkyně, tudíž je ovládáno zásadou dispoziční. Dle žalované žalobkyně nesplňuje podmínku v § 15

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, jelikož neprokázala závislost na výživě nebo jiné nutné péči.

5. K lékařské zprávě ze dne 18. 5. 2021, která byla doložena spolu s podaným odvoláním, žalovaná s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlížela z důvodu koncentrace řízení. Žalobkyně neuvedla, co jí bránilo v doložení náležitostí před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Žalobkyně měla k doložení dokladů několik měsíců od doručení poslední výzvy.
6. K otázce přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně žalovaná uvedla, že žalobkyni nebude napadeným rozhodnutím zakázán pobyt na území ČR. Žalobkyně je oprávněna požádat o vydání jiného druhu pobytového oprávnění. Dle žalované nebude napadeným rozhodnutím porušen závazek vyplývající z mezinárodního práva, konkrétně Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Žalobkyně kromě toho nepředložila žádné relevantní důkazy, které by svědčily o tom, že by napadené rozhodnutí představovalo nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života.

III. Žaloba

7. Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že o její žádosti bylo rozhodnuto až po 4 letech, přestože správní orgán I. stupně má povinnost rozhodnout do dvou měsíců. Dle žalobkyně se jedná o porušení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně má proto za to, že pochybení za vadu řízení leží pouze na straně správního orgánu, a proto by prvostupňové i napadnuté rozhodnutí měla být zrušena.
8. Dle žalobkyně je nesprávné tvrzení žalované o tom, že vztah závislosti musel vzniknout již před přicestováním žalobkyně do EU. I kdyby tento názor správný byl, správní orgán I. stupně nemůže absenci závislosti žalobkyně konstatovat, když se jeho pravdivost nepokusil zjistit, resp. existenci takového stavu u žalobkyně vyloučil.
9. Žalobkyně uvedla, že pokud důvodová zpráva k zákonu o pobytu cizinců říká, že není vyloučen vznik závislosti cizince až na území EU a nezbytnost péče se musí posuzovat ve vztahu k jejímu účelu, znamená to pouze to, že se musí zohlednit účel poskytované péče, tedy její důležitost, nezbytnost. Neznačí to však, že se musí vždy jednat o případy, kdy je cizinec na lůžku či ve vegetativním stavu. Dle žalobkyně správní orgán I. stupně nevzal v potaz, že řízení trvalo 4 roky, kdy žadatelčin rok narození je 1944 a s každým rokem se její zdravotní stav nevyvíjí k lepšímu. Správní orgán I. stupně nevzal v potaz lékařskou zprávu o hospitalizaci žalobkyně v Psychiatrické nemocnici Bohnice z roku 2010. Dle žalobkyně tak správní orgán I. stupně nezjistil skutkový stav věci, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
10. Žalobkyně dále uvedla, že pobývá s krátkými přestávkami na území ČR od roku 1997. Úvahy správního orgánu I. stupně o tom, zda její zdravotní stav vznikl v domovské zemi nebo v ČR, jsou zcela nepřipadné. Žalobkyně uvedla, že v této souvislosti zaslala správnímu orgánu I. stupně lékařskou zprávu ze dne 18. 5. 2021, ze které vyplývá, že má potíže zejména v oblasti pohybu, motoriky horních končetin, kognitivních funkcí a komunikace. Ze zprávy vyplývá, že žalobkyně nemůže samostatně uspokojovat své základní každodenní životní potřeby, potřebuje pomoc při oblékání, provádění jednoduchých domácích prací, má potíže s orientací, nemůže si sama uvařit jídlo, pomoc rodiny potřebuje i s umýváním. Její tvrzení je dle jejího názoru v souladu s § 8 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „**zákon č. 108/2006 Sb.**“). Z lékařské zprávy

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vyplývá, že má žalobkyně problém v podstatě se všemi životními potřebami uvedenými v zákoně. Žalobkyně dodala, že k prokázání zdravotních problémů a toho, že o ni pečují dcera se zetěm, doložila navíc lékařskou zprávu ze dne 22. 9. 2010, ze které vyplývá, že byla hospitalizována v léčebně v Bohnicích. Dále byla doložena zpráva ze dne 20. 9. 2010, kde se na konci uvádí „propuštěna domů v doprovodu dcery a zetě“.

11. Dle žalobkyně je ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu uplatnitelné pouze v řízení o žádosti s jedním účastníkem. Podle žalobkyně by odmítnutí důkazů bylo v rozporu s § 6 odst. 2 stejného zákona. Bylo by diskriminační činit výjimku jen proto, že řízení o pobytu cizinců je řízením specifické povahy. Podání nové žádosti o povolení k pobytu by dle žalobkyně představovalo neúměrnou zátěž. Opožděné dodání podkladů bylo navíc způsobeno nejen pochybením žalobkyně, ale i neúměrnou délkou a zdlouhavostí řízení. Žalovaná se s těmito argumenty nevypořádala, a proto je dle žalobkyně napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
12. Dále žalobkyně uvedla, že pokud správní orgán I. stupně tvrdí, že žalobkyně neprokázala závislost z hlediska výživy, mohl si tuto skutečnost zjistit. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za rozhodnutí sankční povahy, neboť jí byla uložena povinnost vycestovat z území ČR. V takovém případě měly správní orgány postupovat podle § 50 odst. 3 správního řádu a zjistit všechny skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch účastníka řízení.
13. Žalobkyně rovněž nesouhlasí s tím, že nebude napadeným rozhodnutím zasaženo do jejího soukromého a rodinného života. Správní orgány skutečnosti, které by o zásahu mohly svědčit, nezjišťovaly, když žalobkyni ani členy její rodiny nevyslechly. Žalobkyně dodala, že na území ČR pobývá dlouhou dobu a je v takovém věku a zdravotním stavu, že je její návrat na Ukrajinu vyloučen.

IV. Vyjádření žalované

14. Žalovaná ve vyjádření k žalobě plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uznala přitom, že lhůta pro vydání rozhodnutí byla značným způsobem překročena, nedodržení zákonných lhůt ale samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Žalobkyně měla po celou dobu řízení právo podat žádost o opatření proti nečinnosti, což neučinila.
15. Dále žalovaná dodala, že nebyla ze své vlastní iniciativy povinna opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017 - 27. Požadovaná komplexní zpráva, která by podrobně popisovala zdravotní stav žalobkyně, doložena nebyla. Vzhledem k zásadě koncentrace řízení nemohla žalovaná přihlídnout k lékařské zprávě ze dne 18. 5. 2021, která byla doložena dne 7. 6. 2021. Řízení bylo zahájeno na žádost žalobkyně, tudíž je ovládáno dispoziční zásadou. Existenci závislosti na výživě či jiné nutné péči měla povinnost prokázat žalobkyně.
16. Žalovaná je rovněž toho názoru, že se dostatečným způsobem vypořádala s posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalobkyni není zakázán pobyt na území ČR a ta jej může realizovat na základě jiného pobytového oprávnění. Dle žalované nemůže napadené rozhodnutí nepřiměřeně zasáhnout do soukromého a rodinného života žalobkyně.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

17. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
18. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení na nařízení jednání sami netrvali (souhlas žalobkyně s tímto postupem byl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. presumován). Soud rovněž neshledal potřebu provádět dokazování – ve věci bylo možné vyjít z podkladů obsažených ve správním spise.
19. Soud postupoval v souladu s následující právní úpravou:
20. Podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců *„(r)odinným příslušníkem občana Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí jeho potomek nebo předeek anebo potomek nebo předeek 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.“*
21. Podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *„(m)inisterstvo 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.“*
22. Podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců *„(m)inisterstvo v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu stanoví lhůtu k vycestování z území a udělí žadateli výjezdní příkaz; žadatel je povinen ve stanovené lhůtě z území vycestovat.“*
23. Podle § 82 odst. 4 správního řádu *„(k) novým skutečností a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídnou jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“*
24. Žalobkyně v první řadě namítala, že řízení bylo vedeno čtyři roky, přičemž opožděné dodání podkladů bylo způsobeno právě délkou řízení a četnými výzvami správního orgánu.
25. K uvedené žalobní námitce soud podotýká, že samotné nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí nemá vliv na zákonnost správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, č. j. 3 As 263/2019 - 43). Žalobkyně se mohla proti postupu správního orgánu bránit žádostí o opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, které ovšem neiniciovala.
26. Žalovaná navíc správně posuzovala stav věci ke dni vydání svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud opakovaně odmítl posuzovat úspěšnost žádosti o pobytové oprávnění ke dni podání žádosti nebo ke dni, kdy o této žádosti mělo být rozhodnuto z hlediska pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť je třeba upřednostnit postup v souladu se zásadou, že správní orgán vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí (viz např. rozsudek ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017 - 31). V bodě 21 tohoto rozsudku uvedl:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

„Ačkoliv tedy Nejvyšší správní soud chápe snahu krajského soudu pomoci žalobkyni, jejíž žádosti o trvalý pobyt by patrně v případě včasného správního rozhodnutí správního orgánu bylo vyhověno, a napravit zjevně liknavý postup správního orgánu I. stupně, nemůže dospět k závěru o opodstatněnosti prolomení uvedené zásady, byť by se to v daném případě jevilo jako vhodné. Jakkoliv lze krajskému soudu přisvědčit v tom, že aplikace této zásady byla pro žalobkyni velmi nepříznivá, její nedodržení by znamenalo zásah do právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů.“

27. Z uvedeného vyplývá, že přestože nebyly dodrženy lhůty pro vydání napadeného rozhodnutí, nemá tato skutečnost vliv na samotnou zákonnost napadeného rozhodnutí, ani na zásadu rozhodování podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí (a zásadu koncentrace řízení, jak bude níže ještě uvedeno).
28. Námitka žalobkyně, dle níž je nesprávné tvrzení žalované o tom, že vztah závislosti musel vzniknout již před přicestováním žalobkyně do EU, není relevantní. Žalovaná v napadeném rozhodnutí jasně uvedla, že nezpochybňuje, že stav závislosti může vzniknout až během pobytu na území. Správní orgán I. stupně nezamítl žádost žalobkyně z důvodu, že by její stav závislosti musel vzniknout již před jejím přicestováním do ČR. Důvodem zamítnutí žádosti byla skutečnost, že dle žalované žalobkyně neprokázala stav závislosti a tedy to, že je rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
29. Žalobkyně dále namítala, že svou závislost na rodině z důvodu nepříznivého zdravotního stavu prokázala. Dle jejího názoru měla vzít žalovaná v potaz lékařskou zprávu ze dne 18. 5. 2021, ze které vyplývá, že má potíže zejména v oblasti pohybu, motoriky horních končetin, kognitivních funkcí a komunikace. Žalobkyně zároveň namítala, že napadené rozhodnutí z tohoto důvodu nepřiměřeně zasahuje do jejího soukromého a rodinného života.
30. Ze správního spisu vyplynulo, že k žádosti o povolení k pobytu žalobkyně doložila lékařskou zprávu ze dne 22. 8. 2017 vystavenou MUDr. I. T. z oddělení neurologie. Z ní vyplývá, že je žalobkyně v dlouhodobém pravidelném soustavném léčení neurologie. Ze zdravotních důvodů je doprovázena na lékařské vyšetření rodinou, je odkázána na pomoc druhé osoby – rodiny. Z těchto důvodů bydlí u své dcery v Praze. Ve svém původním bydlišti na Ukrajině nemá žádné příbuzné, kteří by se o ni mohli postarat. K výzvě správního orgánu I. stupně žalobkyně doložila další lékařskou zprávu ze dne 7. 5. 2018 vystavenou MUDr. T., dle níž je žalobkyně v dlouhodobém léčení neurologie. Pro zhoršení zdravotního stavu potřebuje stálý dohled a je odkázána na pomoc svojí rodiny. Dále bylo doloženo čestné prohlášení její dcery a zetě, dle něž s nimi žalobkyně žije ve společné domácnosti a vzhledem k jejím zdravotnímu stavu, který vyžaduje zvýšenou péči, se o ni budou starat. Na základě pobytové kontroly konané dne 19. 1. 2021 bylo zjištěno, že žalobkyně sdílí společnou domácnost s dcerou a zetěm od září 2020. Dcera a zeť žalobkyně uvedli, že žalobkyně má zdravotní problémy, které se týkají psychiky, srdce a krevního tlaku. Dle slov dcery potřebuje žalobkyně její péči. Sousedé rodinu znali a v domě potkávali.
31. Žalobkyně byla posléze znovu vyzvána k prokázání závislosti na výživě nebo jiné nutné péči, a to lékařskou zprávou, která by se vyjadřovala k jednotlivým oblastem jejích životních potřeb. Žalobkyni byla stanovena lhůta 30 dnů ode dne doručení výzvy (9. 2. 2021). Žalobkyně byla poučena, že pokud nedoloží chybějící náležitosti žádosti, bude její žádost zamítnuta. Podrobnější lékařskou zprávu vyjadřující se ke zvládnutí základních Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

životních potřeb ze dne 18. 5. 2021 žalobkyně doložila až s podaným odvoláním proti prvostupňovému rozhodnutí. Z této zprávy vyplývá, že žalobkyně má problémy v oblasti pohybu, motoriky, horních končetin, kognitivních funkcí a komunikace s lidmi. Žalobkyně potřebuje pomoc při oblékání, jednoduchých domácích pracích, má sníženou pracovní sílu, potíže s mobilitou, ujde pouze krátkou vzdálenost do 100 m, mentální výkonnost žalobkyně se pohybuje v pásmu podprůměru, těžko se orientuje, sama nemůže odejít z domova, největší obtíží je zpomalení psychomotorického tempa, nezvládá si uvařit jídlo, na užívání léků musí být upozorněna atd. Dále doložila lékařské zprávy z Psychiatrické léčebny Bohnice z roku 2010.

32. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobkyně svoji závislost na péči občana EU nebo jeho manžela neprokázala. Žalovaná se s těmito závěry ztotožnila, přičemž s ohledem na zásadu koncentrace řízení nepřihlédla k lékařské zprávě ze dne 18. 5. 2021. Na str. 5 napadeného rozhodnutí nahoře k tomu konkrétně uvedla, že lékařské zprávy ani jiné doklady nesvědčí o závislosti účastnice řízení na péči dcery a jejího manžela.
33. Soud se ztotožňuje se správními orgány v tom, že lékařské zprávy doložené žalobkyní v řízení před správním orgánem I. stupně byly dosti stručné, neobsahovaly ani její přesnou diagnózu a podrobnější popis toho, v čem je žalobkyně závislá na péči jiné osoby. Tím soud samozřejmě netvrdí, že by zejména ve spojení s dalšími podklady (zápis z pobytové kontroly uskutečněné v roce 2021, čestné prohlášení dcery žalobkyně a jejího manžela) lékařské zprávy vůbec nesvědčily o špatném zdravotním stavu žalobkyně, nicméně závislost žalobkyně na péči jiné osoby z nich jasně a dostatečně konkrétně nevyplývá. Soud v této souvislosti podotýká, že zákon o pobytu cizinců nestanovuje přesnou podobu dokladu prokazující zdravotní stav, resp. závislost na péči jiné osoby. Z ničeho rovněž nevyplývá požadavek, aby byly předložené lékařské zprávy koncipovány dle zákona o sociálních službách či obsahovaly podrobný chorobopis (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 14 A 52/2018 - 49). Na druhou stranu je třeba souhlasit se správními orgány, že z dokladu (lékařské zprávy) by měla vyplývat podrobnější charakteristika zdravotního stavu cizince, tj. v čem zhoršení zdravotního stavu konkrétně spočívá, a zejména, v jakých činnostech je cizinec omezen, pokud jde o možnost se o sebe postarat. Lékařská zpráva by nadto měla být aktuální v době rozhodování správního orgánu (srov. výše). Správní orgán I. stupně proto postupoval oprávněně, když žalobkyni vyzval, aby doložila novou a podrobnější lékařskou zprávu, které by osvědčovala její závislost na rodině.
34. Přes existenci určitých indicií o špatném zdravotním stavu žalobkyně soud proto akceptuje závěr správních orgánů, že v řízení v prvním stupni nebylo dostatečným způsobem prokázáno, že je žalobkyně závislá na péči dcery a jejího manžela. Z lékařských zpráv ani z dalších podkladů nelze závislost žalobkyně jednoznačně (a aktuálně době rozhodování správního orgánu) dovodit. Na žalobkyně například ani nenavrhla výslech své dcery či zetě. Podrobnější lékařskou zprávu žalobkyně doložila až společně s odvoláním. Soud přitom souhlasí se žalovanou i v tom, že k podkladům předloženým v odvolacím řízení nelze v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu obecně přihlížet. Na tom nemůže nic změnit ani nestandardní délka řízení v prvním stupni, jež trvalo (bez zjevného zavinění žalobkyně) čtyři roky. Ačkoli lze tedy dobu řízení dávat k tíži zejména správním orgánům, nelze říci, že by žalobkyně neměla dostatečný prostor k vyhovění výzvě a předložení podrobnější lékařské zprávy – kromě stanovené lhůty 30 dnů šlo o dalších několik měsíců, než správní orgán I. stupně rozhodl (soud však nemůže nezmínit, že tvrzení žalované, dle něhož měla

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

žalobkyně na předložení řádné lékařské zprávy několik let, působí nepatřičným dojmem, pokud jí k tomu správní orgán řádně vyzval až po čtyřech letech řízení).

35. V dané souvislosti je třeba ještě dále uvést, že judikatura správních soudů se vyvinula v obecný závěr, že se zásada koncentrace neuplatní v těch řízeních, v nichž je ukládána povinnost z moci úřední; v takových případech má totiž přednost povinnost správního orgánu podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. V řízení o žádosti se ovšem zásada koncentrace standardně uplatní, jelikož zde leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli nikoliv na správním orgánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 Azs 349/2017 - 45, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, č. 2412/2011 Sb. NSS, ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As136/2012 - 23, č. 2786/2013 Sb. NSS, a ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 - 27). K uplatňování zásady koncentrace řízení přitom běžně dochází též v pobytových věcech cizinců (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015 - 36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36, bod 25). Je přitom nepochybné, že řízení o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU je řízení zahajované na žádost (srov. § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a nikoliv z moci úřední (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2021, č. j. 4 Azs 329/2021 - 40).
36. Je vhodné upozornit, že ze zásady koncentrace řízení správní soudy již dovodily výjimky. Zdejší soud tak (zatím) učinil jen ve vztahu k nejlepšímu zájmu dítěte ve světle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte ve spojení s čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, neboť shledal, že v některých případech, které se dotýkají právě nezletilých dětí, je třeba zvážit dopad rozhodnutí z hlediska jejich nejlepšího zájmu a ochrany soukromého a rodinného života – a případně i prolomit koncentrační zásadu (rozsudek ze dne 24. 5. 2021, č. j. 11 A 80/2019 - 51). Tento náhled již přitom potvrdil i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 - 44, nebo ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 Azs 366/2021 - 35). Podle zdejšího soudu jistě nelze zcela vyloučit prolomení zásady koncentrace ani v případě zásahu do soukromého a rodinného života spočívajícího v ohrožení zdraví cizince (navíc vysokého věku), který je závislý na péči své rodiny. V daném případě, jak bude rozvedeno níže, ale soud neshledal tak závažné okolnosti případu, aby bylo namísteť zásadu koncentrace řízení prolomit. Žalovaná proto k později předložené lékařské zprávě důvodně nepřihlédla.
37. Pokud jde o otázku zásahu do soukromého a rodinného života, lze nejprve předeslat, že Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení čl. 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním typu řízení posouzení přiměřenosti vyžaduje či nikoli (viz např. rozsudky ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016 - 46, ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 - 53, ze dne 24. 7. 2018, 5 Azs 102/2017 - 35, ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 7 Azs 360/2018 - 39, ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 Azs 24/2019 - 27, ze dne 17. 10. 2019, č. j. 9 Azs 230/2019 - 53, ze dne 6. 2. 2020, č. j. 5 Azs 429/2019 - 40, ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019 - 40, nebo ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1 Azs 76/2020 - 37). Dojdou-li proto správní orgány při posouzení k závěru, že jsou zde individuální okolnosti, kvůli nimž by zamítnutí žádosti zasáhlo nepřiměřeně do práv žadatele na soukromý a rodinný život, je nutné dát přednost ochraně těchto základních práv a pobyt povolit (rozsudek Nejvyššího správního soudu s prvopisem potvrzuje K. Š.

soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 10 Azs 122/2018 - 44, nebo ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 Azs 366/2021 - 35).

38. Podmínky § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že ve většině případů lze předpokládat, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení přechodného pobytu z tohoto zákonného důvodu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tedy k porušení čl. 8 Úmluvy, takovou situaci však nelze *a priori* vyloučit. Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Znamená to, že pokud cizinec v daném řízení namítá nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017 - 35 a ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30, ze dne 31. 12. 2021, č. j. 2 Azs 135/2021 - 37).
39. Žalobkyně ovšem ve svém odvolání zásah do soukromého a rodinného života namítala jen velmi stručně. Uvedla pouze to, že na území České republiky pobývá dlouhou dobu a je v takovém věku a zdravotním stavu, že je její návrat na Ukrajinu naprosto vyloučen. Stejně tvrzení zopakovala v podané žalobě, aniž by ji v tomto ohledu jakkoliv doplnila o další konkrétní tvrzení svědčící o zásahu do soukromého a rodinného života, zejména tedy z hlediska nezbytnosti zajištění náležité péče. Soud v této souvislosti připomíná význam dispoziční zásady přísně ovládající řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kdy je to žalobkyně, kdo soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.
40. S ohledem na uvedené nelze proto ani správním orgánům vyčítat stručnější vypořádání otázky možného zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgán I. stupně uvedl, že do soukromého a rodinného života žalobkyně nebude zasazeno, neboť může požádat o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny podle § 42 zákona o pobytu cizinců, resp. podat žádost znovu. Dle správního orgánu I. stupně tak není žalobkyni zakazován další pobyt na území. Žalovaná se s tímto odůvodněním ztotožnila a dodala, že žalobkyně nepředložila v řízení žádný relevantní důkaz, který by svědčil o tom, že by napadené rozhodnutí představovalo nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života. Přestože možnost podat žádost o jiné pobytové oprávnění nemusí ještě znamenat, že k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života nedojde (zejména v případě, kdy byla žalobkyni stanovena povinnost z území ČR vycestovat), vypořádání předmětné námitky žalovanou považuje soud v projednávané věci za ještě dostatečné. To jak z pohledu rozsahu a kvality argumentace žalobkyně, tak vzhledem k tomu, že ze správního spisu vyplývá, že v průběhu odvolacího řízení žalobkyně hodlala na delší dobu odcestovat zpět na Ukrajinu.
41. V obecné rovině lze konstatovat, že pokud by z podkladů ve správním spise, vč. lékařské zprávy z 18. 5. 2021, vyplývaly konkrétní skutečnosti, dle kterých by vycestování žalobkyně mohlo ohrozit její zdraví, resp. řádnou péči o ni, jistě by bylo na místě zásadu koncentrace prolomit a k této pozdější lékařské zprávě přihlídnout z pohledu zhodnocení dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Soud ale nemohl pominout, že se ve správním spise nachází i sdělení žalobkyně z 9. 8. 2021 (tj. z doby asi dvou týdnů před rozhodnutím žalované) o její cestě na Ukrajinu na dobu 3 měsíců z důvodu zdravotního stavu. Tvrzení žalobkyně o tom, že nemůže vycestovat do

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

země původu a že vycestováním bude ohroženo její zdraví či dokonce život, tak ve světle tohoto sdělení naprosto postrádá důvěryhodnost a přesvědčivost. Pokud sama žalobkyně žalované sdělila, že má v úmyslu na dobu 3 měsíců vycestovat na Ukrajinu (byť z důvodu zdravotního stavu), je zřejmé, že vycestování a případná dlouhodobější nepřítomnost v ČR jí neohroží na jejím zdraví a potažmo nezasáhne do jejího soukromého a rodinného života. Z uvedeného sdělení vyplývá, že je žalobkyně schopna i přes své zdravotní problémy sama nebo se svou rodinou po delší dobu pobývat na Ukrajině.

42. V daném případě proto soud neshledal takové výjimečné okolnosti, které by vedly k závěru o nepřiměřenosti zásahu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, resp. odůvodňovaly prolomení zásady koncentrace řízení. Na pomyslné misce vah nad efektivitou správního řízení tak nepřevážil jiný důležitý zájem chráněný českým ústavním pořádkem (jehož součástí je též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), neboť jak bylo uvedeno, žalobkyně i přes své tvrzení o nemožnosti vycestovat na Ukrajinu z důvodu péče o její osobu sama žalované sdělila svůj úmysl do země původu vycestovat.
43. Závěrem lze tedy shrnout, že žalobkyně neprokázala, že je rodinným příslušníkem podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Zároveň nebyl shledán ani zásah napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalovaná nepochybila ani v tom, že s ohledem na zásadu koncentrace řízení nepřihlédla k lékařské zprávě z 18. 5. 2021, jakož i k lékařské zprávě z roku 2010 z Psychiatrické léčebny Bohnice, která ostatně nebyla aktuální.

VI. Závěr a náklady řízení

44. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
45. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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 16. února 2022

Mgr. Martin Lachmann v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.