



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců Mgr. Jana Šmakala a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobce: **N. X. N.**
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 1417/25, Praha,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-107842-4/SO-2021 ze dne 30. 7. 2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců č. j. MV-107842-4/SO-2021 ze dne 30. 7. 2021 i rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. OAM-22574-20/PP-2020 ze dne 7. 5. 2021 se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč k rukám Mgr. Petra Václavka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se ve správním řízení domáhal vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Jeho žádost Ministerstvo vnitra zamítlo rozhodnutím č. j. OAM-22574-20/PP-2020 ze dne 7. 5. 2021 s tím, že žalobce není rodinným příslušníkem občana

EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. rodičem občana EU mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje. Důvody pro tento závěr ministerstvo shledalo v tom, že jde o druhou žádost žalobce v krátké době (podána v listopadu 2020, předchozí řízení pravomocně skončilo v září 2020) a žalobce nedoložil žádné nové skutečnosti, které by měnily náhled správních orgánů z řízení první žádosti. V tomto řízení správní orgány dospěly k závěru, že žalobce je sice rodičem občanky EU mladší 21 let, nelze však říci, že by o ni skutečně pečoval. Péči o dceru žalobce vykonával její zletilý bratr spolu s matkou (bývalá manželka žalobce). Následné odvolání žalobce žalovaná zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila, neboť se s ním ztotožnila.

2. Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou. V ní namítl, že ve věci nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Nesouhlasil s důvody, pro které nebyl proveden výslech jeho samého a členů jeho rodiny. Fakticitu rodinných vztahů je obtížné doložit formálními důkazy, výslech tedy měl zásadní význam. Dcera je zletilá a studuje na univerzitě. Žalobce tvrdil i prokazoval, že o ni denně pečuje, vaří, zajišťuje nákupy a úklid domu, vytváří dceři lepší prostředí pro studium a výrazným způsobem přispívá k jejímu vývoji. Jejich vztah se prohloubil, nyní žijí ve společné domácnosti a matka dcery (bývalá manželka žalobce) z důvodu nepříznivého stavu nechává péči na něm. Správní orgány odmítly zjišťovat tyto skutečnosti a vyšly z podkladů předchozího řízení, které byly zastaralé (výsledky z května 2019). Tím zcela popřely možnost vývoje vztahů v rodině a svou povinnost rozhodovat podle aktuálního stavu. Dále žalobce rozporoval výklad toho, co je skutečnou péčí ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve vztahu ke zletilým. Závěrem pak nesouhlasil s posouzením přiměřenosti dopadů do jeho rodinného a soukromého života.
3. Žalovaná ve vyjádření setrvala na závěrech napadeného rozhodnutí.

Posouzení věci

4. Žaloba je důvodná. Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, neboť se bez rozumného důvodu nezabývaly tím, zda došlo k prohloubení vzájemných vztahů v rodině žalobce, zejména pak vztahů s dcerou, ač snahu o jejich prohloubení v předchozím řízení připustily. Vědomě vyšly ze zastaralých podkladů a návrhy k jejich aktualizaci předem odmítly s tím, že z nich změna skutkových zjištění nevyplyne.

Skutečná péče o zletilého mladšího 21 let

5. Hlavní otázkou rozhodnou pro posouzení věci původně bylo, zda žalobce prokázal, že rodičem občana EU mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje. Dcera žalobce je státní občankou České republiky a narodila se 19. 8. 2000. V době podání žádosti i rozhodnutí o ní byla mladší 21 let.
6. Povaha „skutečná péče“ bude lišit podle věku dítěte, jeho schopností a potřeb i potřeb celé rodiny, které vyplývají z konkrétních poměrů rodiny i světonázoru jejích členů. Obecně však lze vycházet z toho, že skutečná péče o dítě zahrnuje pouze případy, kdy cizinec potomkovi prokazatelně zajišťuje základní potřeby, osobně se o něj stará, a to s ohledem na věk dítěte, vychovává jej a vytváří mu optimální podmínky pro jeho zdárný rozvoj. Není podmínkou, aby žil s dítětem ve společné domácnosti, ale je nezbytné, aby se na péči o něj významným a pravidelným způsobem podílel (shodně rozsudek MS v Praze č. j. č. j. 3 A 127/2018-29 ze dne 4. 2. 2020, obdobně rozsudek KS v Ústí nad Labem č. j. 42 A 15/2019-20 ze dne 13. 6. 2019).
7. Nelze očekávat, že ve vztazích mezi rodiči a jejich zletilými dětmi bude rozsah a podoba péče odpovídat tomu, jak rodič pečuje o dítě dosud nezletilé. Přesto je však třeba rozlišit

skutečnou péči rodiče o zletilého (občana EU mladšího 21 let) od běžného rodinného soužití rodičů a dětí jako rovnoprávných jedinců žijících vlastní životy podle vlastního uvážení. Faktická existence vztahů v rodině, v jejichž rámci dítě své rodiče ctí a rodiče ho naopak respektují a jdou mu všestranně příkladem, jsou po dosažení zletilosti dítěte projevem tradiční, morální povinnosti v rodinném společenství, které by v různých formách mělo trvat po celý život rodičů a dítěte. Tomu odpovídající projevy, včetně vzájemné podpory a pomoci, však samy o sobě nevypovídají o tom, že rodiče o své zletilé dítě *skutečně pečují*, a to ani, pokud žijí spolu a společně uspokojují potřeby rodiny. Skutečnou péčí rodiče o zletilého je třeba rozumět zejména výše uvedené vytváření optimálních podmínek pro jeho zdárný rozvoj (typicky v době studia zletilého, kdy je sice schopen fakticky obstarat své potřeby, ale péče rodičů mu studium výrazně usnadňuje).

Závislost na skutečné péči

8. V této souvislosti je třeba odmítnout argumentaci žalovaného, která směřuje (minimální) požadavky judikatury Soudního dvora EU a (nikoliv minimální) obsah vnitrostátní úpravy v § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
9. Správní soudy ustáleně judikují, že současná úprava vnesená novelou č. 314/2015 Sb. byla reakcí na unijní judikaturu. Předchozí znění zákona totiž nevystihovalo požadavek faktického stavu péče, tak jak byl vysloven již dáno před tím například v rozsudku SDEU ve věci C-200/02 Zhu a Chen ze dne 19. 10. 2004 (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 178/2018-37 ze dne 31. 1. 2019, č. 3869/2019 Sb. NSS).
10. Požadavek skutečné péče o občana EU ovšem nevypovídá o tom, kdy se tento požadavek má uplatnit. Ve věci C-200/02 Z. a Ch. byl totiž vysloven ve skutkové a právní situaci, na niž dopadalo především primární unijní právo – právo pobytu podle čl. 18 Smlouvy o ES. Z něj Soudní dvůr dovodil právo pobytu pečujícího rodiče občana EU, pokud by v opačném případě bylo právo pobytu občana EU zbaveno užitečného účinku (odst. 44–45 rozsudku). Tu samou logiku pak Soudní dvůr setrvale uplatňuje i vůči právům plynoucím ze samotného občanství EU (nyní čl. 20 Smlouvy o fungování EU). Ustáleně proto judikuje, že ve velmi specifických situacích vyžaduje užitečný účinek práva unijního občanství, aby bylo přiznáno právo pobytu být státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem občana EU. Jinými slovy, tyto úvahy se uplatní ve výjimečných situacích, kdy by to k zachování práv nešlo jinak. Proto je třeba je chápat jako *minimální* požadavky.
11. Přirozeným důsledkem těchto úvah je pak žalovanou odkazovaný rozsudek velkého senátu SDEU ve věci C- 82/16 K. A. a další ze dne 8. 5. 2018, který se týká zletilých občanů EU: o vztahu závislosti, který může odůvodňovat přiznání odvozeného práva pobytu na základě čl. 20 Smlouvy o fungování EU státnímu příslušníkovi třetí země, lze uvažovat pouze ve výjimečných případech, kdy s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem nemůže být zletilý občan EU žádným způsobem odloučen od rodinného příslušníka, na kterém je závislý.
12. V logice těchto rozhodnutí jsou tedy potřeba dva znaky: skutečná (faktická) péče a existence závislosti na této péči. Z toho pohledu by v souzené věci vskutku nebyl důvod ani uvažovat o vydání povolení k přechodnému pobytu žalobce, neboť vůbec neprokazoval *závislost* dcery na své osobě, ani dopad do jejích práv občanky EU.
13. Takto ovšem § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců konstruován není: rodinným příslušníkem občana EU se rozumí rodič, který skutečně pečuje o občana EU mladšího 21

let. Toto ustanovení tedy vyžaduje pouze jeden znak, existenci *faktické péče*, nikoliv již závislosti [oproti tomu srov. § 15a odst. 1 písm. d) tohoto zákona]. Z toho plyne, že okruh osob podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je širší, než který by nutně musel být podle citované judikatury Soudního dvora. Není důvod tento okruh zužovat výkladem, protože tomu nesvědčí žádný zřejmý účel. Zákodárce se v reakci na závěry unijní judikatury rozhodl akcentovat znak skutečné péče, aniž by výslovně stanovil požadavek závislosti, který ale zároveň učinil znakem skutkové podstaty podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

14. To nelze vykládat jinak, než že občan EU nemusí být závislý na skutečné péči rodinného příslušníka ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Proto je bez významu odkaz žalované například na rozsudek ve věci C-82/16 K. A.
15. V souzené věci správní orgány chápaly pojem skutečné péče zužujícím způsobem, nadto i nekonsistentně. Hlavní úvahy k obsahu pojmu skutečné péče jsou na str. 3–4 rozhodnutí ministerstva. Ve shodě se soudem zde ministerstvo zdůrazňuje význam faktické péče i to, že obsah a význam skutečné péče se bude lišit u osob nezletilých a zletilých. Tyto úvahy ovšem pokračují tak, že zletilé osoby by měly vyvíjet přiměřené úsilí k osamostatnění, „*pokud se nevyskytnou okolnosti, které tomu částečně či zcela brání, jako třeba studium.*“ Podle ministerstva není pochyb, že přívlastek *skutečná* v pojmu skutečná péče značí stav, kdy se osoba bez pomoci jiné osoby neobejde, není schopna se sama o sebe postarat a uspokojit své základní životní potřeby. Potřeba skutečné péče tak fakticky může mít podle ministerstva jen dva důvody: nízký věk nebo zdravotní stav.
16. Tento výklad není správný. Faktická péče a závislost na této péči jsou dva odlišné znaky, které není důvod směšovat (srov. výše odst. 9–14). Obtížně pochopitelné jsou tyto úvahy ministerstva právě u studia zletilých osob. Ministerstvo totiž zřejmě uznává, že studium může odůvodňovat skutečnou péči u zletilých osob, aby zároveň tvrdilo, že jediným důvodem skutečné péče může být zdravotní stav (nízký věk není u zletilých z povahy věci dán). Není tedy zřejmé, zda skutečnou péči lze poskytovat i zletilým studentům mladším 21 let, nebo zda musí navíc jít o zdravotně znevýhodněné zletilé studenty a o zdravé zletilé studenty nelze skutečně pečovat ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
17. Ministerstvo i žalovaná tedy v obecné rovině nesprávně právně posoudily rozhodnou právní úpravu, ministerstvo ji nadto posoudilo i vnitřně rozporně. Pro rozhodnutí soudu však bylo významnější, že oba správní orgány pochybily při zjišťování skutkového stavu.

Nedostatečné zjištění skutkového stavu

18. Krajský soud v Plzni setrvale uvádí, že dokazování v obdobných věcech je možné, nikoliv nutné provádět i pomocí výsledku žadatele o vydání povolení a členů jeho rodiny. Tento výsledek slouží ke zjištění rozhodných skutečností, ne však k jejich tvrzení. Proto musí žadatel o povolení – chce-li, aby byl výsledek proveden – tvrdit rozhodné skutečnosti již ve svých podáních a označit ty skutečnosti, které chce požadovanými výsledky prokázat. Pokud to neučiní, není vůbec důvod výsledky provádět, neboť není zřejmé, k čemu by v řízení měly sloužit (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 77 A 151/2020-124 ze dne 5. 5. 2021 a rozsudky NSS č. j. 6 As 147/2013-29 ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 Azs 161/2020-45 ze dne 30. 7. 2020).
19. Pokud však žadatel o povolení korektně označí skutečnosti, které by navrženými výsledky chtěl provést, je na správních orgánech, aby tyto důkazy provedly, anebo na základě ustálených důvodů provedení důkazů odmítly a vysvětlily [tj. důkazy jsou nadbytečné, bez

významu pro posouzení předmětu řízení nebo nemají dostatečnou vypovídací schopnost; z mnohých srov. nález sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)].

20. V souzené věci žalobce korektně označil, co provedenými důkazy chce prokázat. Jistě to mohl označit podrobněji, nešlo nicméně o zcela nevysvětlené návrhy důkazů bez zřejmé souvislosti s otázkami významnými pro rozhodnutí ve věci (jako např. ve věci řešené rozsudky KS v Plzni č. j. 77 A 151/2020-124, č. j. 76 A 4/2021-56 ze dne 9. 2. 2022). Správní orgány výsledky rodinných příslušníků ovšem neprovedly, a to bez rozumného a v právu akceptovatelného odůvodnění. Zároveň se spolehly na podklady pro rozhodnutí *prima facie* zastaralé, aniž by prověřily jejich aktuálnost.
21. Podstatou správních rozhodnutí byla jediná otázka: zda žalobce skutečně pečuje o dceru, která byla občankou EU mladší 21 let. Protože tato otázka byla řešena v řízení o žádosti podané v listopadu 2020, péče měla být zjišťována v období vymezeném zejména podáním této žádosti a dnem rozhodnutím žalovaného. To správní orgány odmítly jednak s tím, že tuto otázku již řešily dříve pro období roků 2019 a 2020 zejména na základě výsledků z května 2019 a března 2020, jednak protože žalobce neprokázal, že se skutková situace změnila.
22. Předně je třeba uvést, že nebylo procesní povinností žalobce prokazovat, že se skutková situace změnila. Šlo o řízení o žádosti, nikoliv o nějakou formu obnovy řízení, takže odpovědnost za zjištění skutkového stavu ležela především na správních orgánech, žalobce měl na zjišťování skutkového stavu pouze spolupracovat (například označením důkazů, což učinil). Zamítnutí předchozí žádosti nevytváří překážku věci rozhodnuté, nevylučuje však, aby informace z tohoto řízení byly podkladem pro rozhodnutí v řízení o nové žádosti. To platí zejména tam, kde jde o informace relevantní.
23. V souzené věci správní orgány vycházely zejména z výsledku provedených v květnu 2019, aniž by jakkoliv ověřily, že jde o výsledky obsahově stále aktuální (soud opakuje, že není na žalobci, aby prokazoval, že tyto výsledky již aktuální nejsou). Již v řízení o předchozí žádosti přitom správní orgány konstatovaly, že žalobci „nelze upřít jistou míru snahy budovat nebo možná obnovit se svou dospělou dcerou vztah“. Za toho stavu měly správní orgány dokazováním prověřit, zda k prohloubení či obnovení vztahu s dcerou u žalobce došlo.
24. Z povahy věci jde přitom o důkazy, které mohou přinést nová zjištění, přestože jimi mají být prokazovány stejné skutečnosti jako v řízení o předchozí žádosti. Jde totiž o důkazy, které měly vypovídat o *vývoji* mezilidských vztahů *v čase*. Žalobce v zásadě musí tvrdit *stejně skutečnosti* jako v předchozí žádosti, protože se snažil prokázat fakticitu své péče o dceru. Že se tato péče v předchozím řízení neprokázala (to soud bere jako pravomocně konstatovaný fakt, aniž by jej hodnotil), neznamená, že to spolehlivě a bez pochybností vypovídá o tom, že o dva roky později žalobce o dceru stále nepečuje.
25. Neprovedení důkazů za současného odkazu na podklady předchozího řízení tedy bylo protismyslné. Správní orgány totiž neříkají nic jiného než, že v minulosti skutkový stav podle správních orgánů neodůvodňoval uplatnění zákona, ale žalobce se snažil o změnu tohoto skutkového stavu. V současnosti však již není potřeba skutkový stav zjišťovat, neboť žalobce neprokázal, že k jeho změně došlo. V končeném důsledku tedy správní orgány kladou žalobci, že neprokázal změnu skutkového stavu, kterou ale chtěl prokázat pomocí důkazů, které správní orgány odmítly provést.
26. Pakliže správní orgány vyšly z toho, že výsledky nemohou nic nového přinést, protože

rok je příliš krátká doba na to, aby došlo k prohloubení vzájemných vztahů (str. 7 rozhodnutí ministerstva), lze tomu vyknout dvojí: (1) těžiště výsledků se upíná k situaci v roce 2019, takže jde spíše o roky dva, byť další výslech proběhl i v březnu 2020; (2) jde o *apriorní* hodnocení důkazů, které nebyly provedeny.

27. Odmítnout provedení důkazu je možné za situace, kdy nezpůsobilý prokázat relevantní skutečnost. To však platí pro situace, kdy tuto nezpůsobilost lze konstatovat bez dalšího, nikoliv pro situace, kdy si rozhodující orgán předem udělá představu o tom, že ho důkaz nepřesvědčí. K tomu v souzené věci došlo. Není zřejmé, proč by mělo být z povahy věci vyloučeno, že po roce soužití dříve odděleně žijícího otce a dcery nemůže být jejich vztah obnoven. Ministerstvo tedy svou úvahu založilo na tom, že po provedení výsledku by stejně vztah nepovažovalo za dostatečně hluboký. To ovšem bez provedení důkazu konstatovat nelze.
28. Závěrem pak soud nepovažuje za korektní ani zbývající úvahy, jimiž správní orgány hodnotily skutkový stav. Jistěže se dcera žalobce jako studentka univerzity studující (nikoliv však bydlící) v jiném městě z hlediska osobního i profesního života osamostatňuje. To však samo o sobě nevypovídá o tom, že její rodiče vůči ní nevykonávají skutečnou péči adekvátní věku a rozvržení rolí v rodině (výše odst. 6–7). V opačném případě by bylo třeba se ptát, zda vůbec nějaký rodič vysokoškolského studenta o svého potomka pečuje. Ani samotná skutečnost, že žalobce není živitel rodiny, nevylučuje skutečnou péči. Soud opakovaně vychází z toho, že jsou odlišné otázky *závislosti* a *skutečné péče*, stejně tak jako z toho, že rozvržení rolí v rodině je věcí té které rodiny.
29. Pakliže by tedy žalobce byl v domácnosti a vytvářel optimální podmínky pro její zdárný chod, dceři tím studium výrazně usnadňoval a i jiným způsobem se podílel na jejím životě, soud nepovažuje za nemožné, aby to bylo hodnoceno jako skutečná péče. Existuje ostatně řada matek v domácnosti činících to samé, aniž by bylo možné v právu (i v životě) rozumně říci, že o své děti nepečují skutečně.

Závěr

30. Soud shledal, že správní orgány v obecné rovině nesprávně právně posoudily význam i rozsah pojmu skutečné péče ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Bez ohledu na tento nesprávný právní názor však zejména zatížily řízení závažnou vadou, neboť bez adekvátního odůvodnění odmítly provést relevantní důkazy a vyšly ze zastaralých podkladů pro rozhodnutí. Z toho důvodu soud rozhodnutí žalované i jemu předcházející rozhodnutí Ministerstva vnitřní zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s. ř. s.).
31. V dalším řízení správní orgány musí pro řádné zjištění skutkového stavu doplnit dokazování k tomu, jaké jsou aktuální vztahy mezi žalobcem a jeho dcerou. Tímto názorem soudu jsou vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), ledaže nastane nějaká okolnost, kvůli které již nelze tuto skutkovou otázku považovat za významnou pro posouzení věci.
32. Procesně úspěšnému žalobci náleží náhrada nákladů řízení vůči procesně neúspěšné žalované (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ta se skládá z odměny za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání ve věci samé, účast na jednání) a náhrady hotových výdajů v celkové výši 12 342 Kč. Tuto náhradu je žalovaná povinna uhradit k rukám záruce žalobce Mgr. Petra Václavka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 30. března 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu