



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **G. K.**, státní příslušnice Ukrajiny
zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-155253-4/SO-2021 z 3. 11. 2021

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a správní řízení.

1. V projednávané věci je spor o to, zda je žalobkyně rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“) ve znění do 1. 8. 2021, a zda tak splňuje

podmínky pro vydání povolení k přechodnému pobytu ve smyslu § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

2. Žalobkyně podala 17. 5. 2017 Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**ministerstvo**“) žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy za účelem soužití s rodinným příslušníkem. Jako doklad o tom, že je rodinným příslušníkem občana EU, žalobkyně mimo jiné přeložila rodné listy svých dcer, I. K. (provdané H.) a A. K., a dále rodné listy svých vnuků, S. H. a A. H. Ministerstvo z údajů centrální evidence obyvatel zjistilo, že dcery a vnoučata jsou občany ČR.
3. Ministerstvo vyzvalo 1. 11. 2020 žalobkyni k odstranění vad žádosti, konkrétně mimo jiné k předložení dokladů prokazujících, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, tedy že je osobou závislou na občanovi EU (například výpisy z účtu prokazující finanční závislost a souhrnnou lékařskou zprávu konstatující závislost na pomoci druhých). Ministerstvo založilo do spisového materiálu protokoly o výsledcích žalobkyně a dcery I. H. jako svědků, sepsané v řízení o žalobkynině žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu dne 15. 2. 2021. Žalobkyně rovněž předložila lékařskou zprávu z 12. 2. 2021.
4. Rozhodnutím č. j. OAM-19883-73/PP-2017 z 17. 9. 2021 ministerstvo žalobkyninu žádost zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť neprokázala, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Z provedených výsledků a doložených dokladů nevyplývalo, že by byla finančně závislá na svých dcerách, resp. že by bez jejich pomoci nebyla schopná uspokojit své základní životní potřeby, a ani neprokázala, že by její zdravotní stav byl natolik závažný, že by se neobešla bez pomoci další osoby. Žalobkyně pobírá starobní důchod a navíc vlastní byt – lze se tedy důvodně domnívat, že ke krytí základních její příjmy a majetek dostačují. Při posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života ministerstvo poukázalo na možnost požádat o jiné bytové oprávnění korespondující s její rodinnou situací.
5. Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministerstva odvolání, v němž mimo jiné uvedla, že výsledky i veškeré další předložené podklady jednoznačně svědčí o jejím postavení rodinného příslušníka občana EU – jednak s ohledem na její zdravotní stav a jednak i z důvodu, že je závislá na výživě svých dcer. Navíc dosáhla 65 let, což je věk, kdy osamělému cizinci vzniká právo na vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny dle § 42a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, bez toho, aby musel prokazovat, že se o sebe ze zdravotních důvodů nedokáže postarat. Dodala, že zamítnutí její žádosti by představovalo nepřiměřené dopady do jejího soukromého a rodinného života, a rovněž namítla některá procesní pochybení ministerstva týkající se hodnocení důkazů.
6. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím žalobkynino odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Se skutkovými zjištěními a právním hodnocením ministerstva se plně ztotožnila a odmítla, že by ministerstvo upřednostnilo listinné důkazy před výpověďmi žalobkyně a její dcery, jelikož posuzovalo všechny provedené důkazy ve vzájemných souvislostech.

II. Argumentace účastníků řízení.

7. Žalobkyně v žalobě uplatňuje totožné námitky jako v odvolání. Předně uvádí, že veškeré listinné důkazy, které doložila, a výslechy jejích dcer, prokazují její postavení rodinného příslušníka občana EU. Její důchod je tak nízký, že by nepostačoval a nadále nepostačuje ke krytí jejích základních potřeb, a je tak na dcerách závislá. Pobírání důchodu samo o sobě nemůže znamenat, že je žadatel dostatečně zaopatřen. Rovněž z důvodu svého špatného zdravotního stavu je odkázána na péči svých dcer. Navíc s ohledem na její věk 65 let by nemusela vůbec dle § 42a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců prokazovat svůj zdravotní stav, pokud by její dcery byly občankami ostatních států EU s pobytem na území ČR. Žalobkyně tak na rozdíl od příbuzných cizinců nemá jinou možnost, než se domáhat sloučení rodiny z titulu postavení rodinného příslušníka dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Bylo by dle žalobkyně absurdní, kdyby po dosažení věku 65 let měla při výkonu práva na sloučení rodiny na území ČR horší postavení, než kdyby její dcery byly cizinkami.
8. Žalobkyně rovněž namítá některá pochybení žalované, co se týče hodnocení důkazních prostředků – správní orgány při hodnocení důkazních prostředků přikládaly větší váhu listinným důkazům než výslechům svědků, a rovněž žalovaná hodnotila pojem „mírně snížená pohyblivost“ bez souvislosti s dalšími důkazy. Žalobkyně dále cituje pasáže z žalobou napadeného rozhodnutí, jimiž se dle jejího názoru žalovaná nedostatečně vypořádala s jejími odvolacími námitkami. Z tohoto důvodu tak rozhodnutí žalované shledává za nepřezkoumatelné.
9. Další žalobní námitka směřuje proti posouzení přiměřenost zásahu do rodinného života žalobkyně, proto je dle žalobkyně napadené rozhodnutí v rozporu s čl. 8 Úmluvy o lidských právech a svobodách (dále jen „Úmluva“). To vyplývá ze spisového materiálu, zejména z dokladů o jejím zdravotním stavu, věku a hmotné závislosti na dcerách, které žijí v České republice a jsou jejími jedinými příbuznými.
10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě plně odkázala na napadené rozhodnutí, ve kterém byly odvolací námitky, které jsou identické s žalobními námitkami, vypořádány. Shrnula, že žalobkyně není znevýhodněna proti příbuzným občanů třetích zemí, neboť může požádat o jiný druh pobytu. Žalovaná nezpochybňuje, že žalobkyni její dcery finančně vypomáhaly, avšak nelze dovodit, že blíže neurčené a neprokázané částky sloužily k úhradě základních potřeb. Nelze přitom dospět k závěru, že by žalobkyně nedisponovala finančními prostředky, když pobírá starobní důchod a vlastní byt. Žalobkyně přitom nepředložila žádný relevantní důkazní prostředek, kterým by prokázala, že by její zdravotní stav byl natolik závažný, že je závislá na péči jiné osoby.

III. Posouzení věci soudem.

III. 1. Podmínky řízení a rozhodnutí bez jednání.

11. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Při tom dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

12. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím žádný z účastníků po poučení soudem nevyslovil nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009). Zároveň nebylo navrženo provedení důkazních prostředků, které by nebyly součástí správního spisu předloženého žalovanou. Pro úplnost soud dodává, že žalobkyně k žalobě předložila dva dokumenty vzniklé až po vydání napadeného rozhodnutí – Čestné prohlášení z 12. 11. 2021 a Lékařskou zprávu z 8. 11. 2021 – tyto však byly zcela zjevně předloženy v souvislosti s žádostí žalobkyně o přiznání odkladného účinku, kterou k soudu podala společně s žalobou. V této žádosti totiž – na rozdíl od žaloby – na tyto dokumenty odkazuje a dovozuje z nich splnění zákonných podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě. Tyto dokumenty tak byly důkazními návrhy k předmětné žádosti, nikoliv k žalobě proti rozhodnutí žalované, proto se jimi soud v tomto rozsudku nezabývá.

III. 2. Ke splnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců.

13. Podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017 platí, že na zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně. Ministerstvo žádost zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a nebo s ním společně nepobývá na území.
14. Podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021 se rodinným příslušníkem občana EU pro účely tohoto zákona rozumí jeho potomek nebo předek anebo potomek nebo předek manžela občana EU, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU 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.
15. Podle § 15a odst. 2 písm. a) téhož zákona se za rodinného příslušníka občana EU se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana EU neuvedeným v odstavci 1, pokud
1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem EU ve společné domácnosti,
 2. je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU, 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, nebo
 3. se o sebe z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana EU.
16. Citovaná ustanovení byla do zákona o pobytu cizinců vložena za účelem transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, konkrétně jejího čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 2. Tyto dva články vymezují dvě skupiny rodinných příslušníků občanů EU, které se od sebe odlišují co do oprávnění, které jim směrnice přiznává. Zatímco rodinní příslušníci dle čl. 2 odst. 2 za splnění příslušných podmínek požívají práva vstupu a pobytu v hostitelském členském státě uvedeného

občana, rodinným příslušníkům dle čl. 3 odst. 2 (tedy tzv. „širší rodině“ občana EU) má být vstup a pobyt pouze usnadňován (srov. bod 19 rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-83/11 z 5. 9. 2012, *Rahman*).

17. Z dikce § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců a rovněž ze vzájemného vztahu čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES dále vyplývá, že správní orgány jsou primárně povinny posoudit, zda cizinec splňuje podmínky příbuzenství vymezené v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Pouze v případě, že cizinec není v příbuzenském vztahu vůči občanu EU dle prvního odstavce daného ustanovení, připadá v úvahu aplikace odstavce 2.
18. V řešeném případě bylo prokázáno, že žalobkyně je matkou paní I. K. (provdané H.) a A. K. a babičkou S. H. a A. H., kteří jsou českými státními občany (srov. rodný list žalobkyně, jejích dcer a jejích vnuků a údaje získané ministerstvem z centrální evidence obyvatel). Z uvedeného je patrné, že případ žalobkyně je třeba posoudit podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně je předkem občana EU (jedná se o první část hypotézy ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) tohoto zákona].
19. Dále se soud zabýval otázkou, zda žalobkyně splnila podmínky stanovené v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Ze znění daného ustanovení vyplývá, že pro kladné rozhodnutí o žádosti cizince je nutné, aby se jednalo o 1) potomka nebo předka anebo potomka nebo předka manžela občana EU, a aby byl tento cizinec 2) z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU 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.
20. Jak uvedeno výše, v řešené věci je nesporné, že žalobkyně splňuje první z těchto podmínek. Mezi stranami naopak panuje spor v tom, zda žalobkyně splnila druhou podmínku, tedy zda je na svých dcerách závislá z důvodu uspokojování svých základních potřeb. Před samotným posouzením této otázky soud považuje za vhodné vyložit § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to zejména s ohledem na jeho novelizaci zákonem č. 314/2015 Sb.
21. Toto ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo za účelem transpozice čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice č. 2004/38/ES, podle něhož se za rodinné příslušníky občana EU považují jeho předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky. SDEU ve vztahu k pojmu „vyživovaná osoba“, resp. „závislost na péči“ občana EU, opakovaně judikoval, že „*nezbytnost materiální podpory musí existovat ve státě původu nebo státě posledního pobytu takového potomka v okamžiku, kdy žádá, aby mohl uvedeného občana následovat*“. K tomuto závěru SDEU dospěl jak v případě rodinných příslušníků dle čl. 2 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES (srov. bod 22 rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-423/12 z 16. 1. 2014 *Reyes*, nebo bod 37 rozsudku ve věci C-1/05 z 9. 1. 2007 *Yunying Jia v. Migrationsverket*), tak dle čl. 3 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES (srov. bod 33 rozsudku ve věci *Rahman*).
22. Zákon č. 314/2015 Sb. však novelizoval § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v tom směru, že pobytové oprávnění cizince váže na stav závislosti na občanovi EU, a to bez bližšího časového určení jeho vzniku, nebo na stav závislosti, který trval bezprostředně před vstupem na území v jeho domovském státě (či jiném státě, kde měl povolen pobyt). Z jazykového výkladu citovaného ustanovení vyplývá, že s ohledem na užití spojky „nebo“ je možné zařadit žadatele do kategorie rodinného příslušníka občana EU při splnění jedné z

následujících hypotéz této právní normy: buďto hypotézy závislosti na výživě/péči poskytované občanem EU, nebo závislosti na výživě/péči poskytované občanem EU ve svém domovském státě bezprostředně před vstupem na území.

23. Z toho vyplývá, že stav závislosti nemusí nutně nastat a trvat v domovském státě žadatele, ale postačí samotná existence takového stavu. Tento výklad ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., dle níž byl s přihlédnutím k rozsudku ve věci *Reyes* „[...] *více konkretizován okamžik posuzování závislosti rodinného příslušníka na občanu EU* [...] *S ohledem na výše citovanou judikaturu musí nezbytnost materiální podpory existovat v členském státě původu nebo státě posledního pobytu těchto příbuzných v okamžiku, kdy žádají o připojení se k občanu EU, tedy bezprostředně před vstupem na území České republiky, a je na rodinném příslušníkovi, aby tuto závislost prokázal. Současně není vyloučeno, aby se rodinný příslušník stal závislým na občanu EU až na území* [...]“.
24. Lze tedy uzavřít, že český zákonodárce se dílčím způsobem odchýlil od standardů garantovaných směrnicí č. 2004/38/ES, resp. od konstantního výkladu SDEU vztahujícího se k otázce rodinných příslušníků občanů EU. Jak již však zdejší soud uvedl ve svém rozsudku č. j. 14 A 52/2018-49 z 9. 10. 2019, neshledal takový postup zákonodárce rozporný s principy, na nichž je vystaven systém práva EU. Je totiž třeba mít na paměti, že při transpozici směrnice mají členské státy povinnost provést směrnicí do národního práva a dosáhnout žádaného výsledku, přičemž disponují určitou volností ve výběru prostředků a metod, které k transpozici směrnice použijí. Tato pravidla vyplývají z čl. 288 Smlouvy o fungování EU, podle něhož „*směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*“. Z uvedeného vyplývá, že členský stát má povinnost při transpozici směrnic dbát cílů, které jsou jimi vytyčeny, ovšem není vyloučeno, aby provedl užší či širší transpozici, či se od znění směrnice odchýlil, pokud to sama směrnice umožňuje. Členský stát tedy může přijmout opatření nad rámec vyžadovaný směrnicí, pokud tímto opatřením sleduje vytyčený cíl a pokud směrnice obsahuje ustanovení, kterým takový postup povolí (srov. např. Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 92).
25. Takovým ustanovením je v řešeném případě bod 29 směrnice č. 2004/38/ES, podle něhož „*touto směrnicí by neměly být dotčeny příznivější vnitrostátní předpisy*“. Je tedy zřejmé, že směrnice č. 2004/38/ES zaručuje minimální standardy ve vztahu k občanům EU a jejich rodinným příslušníkům, aniž by zároveň vyloučila možnost přijmout na národní úrovni úpravu, která je pro dotčené osoby příznivější. Touto úpravou je bezpochyby i § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který za rodinného příslušníka občana EU považuje i jeho potomka nebo předka, který prokáže, že je na občanu EU závislý, a to případně až na území členského státu.
26. S ohledem na výše uvedené závěry soud zdůrazňuje, že pro řádné zjištění skutkového stavu bylo postačující, pokud žalobkyně prokázala závislost na osobní péči či výživě poskytované svými dcerami, přičemž nebylo nezbytné, aby se předložené důkazy vázaly na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území ČR. Žalobkyně v průběhu řízení před správními soudy i v rámci žaloby uvádí, že závislost na svých dcerách zde existovala jak před příjezdem z Ukrajiny na území ČR, tak trvá i nyní, kdy se žalobkyně zdržuje v České republice u svých dcer.

27. Dále se soud zabýval jádrem sporu projednávané věci, tedy zda bylo prokázáno, že je žalobkyně z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislá na péči nebo výživě (nebo byla bezprostředně před příjezdem do ČR) poskytované svými dcerami ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Soudní dvůr EU ve své rozhodovací praxi opakovaně judikuje, že stav závislosti rodinného příslušníka občana EU je třeba chápat jako faktický stav, kdy tato osoba není schopna bez materiální pomoci občana EU uspokojovat své základní životní potřeby (bod 35 rozsudku ve věci *Yunying Jia v. Migrationsverket* či bod 21 rozsudku ve věci *Reyes*). Za účelem zjištění, zda se jedná o takovou závislost, je nutné zejména posoudit, zda rodinný příslušník je či není s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci schopen uspokojovat své základní potřeby.
28. Primární odpovědnost za prokázání stavu závislosti spočívá na žadateli, který není při plnění své důkazní povinnosti jakkoliv limitován a skutkový stav může prokázat zásadně jakýmkoliv způsobem (zejména bod 41 rozsudku ve věci *Yunying Jia v. Migrationsverket*). Žadatel tak může předložit jakýkoliv doklad, který je s to prokázat jeho závislost na péči či výživě poskytované občanem EU, a tuto skutečnost lze správnímu orgánu osvědčit i dalšími důkazními prostředky, včetně účastnického výsledku či výsledkem svědků. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 6 As 95/2013-41 z 6. 11. 2013 „[...] je řízení dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců řízením o žádosti cizince, který orgány České republiky o něco žádá, konkrétně o udělení pobytového statusu, z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění shora rozvedených zákonných podmínek. Je v jeho vlastním zájmu, aby k podání žádosti a k řízení o ní přistupoval se vši vážností a vyvinul procesní aktivitu ve formě předestření hodnověrných tvrzení a hodnověrných důkazů o nich, neboť pouze z jeho tvrzení nebo prostřednictvím jím předložených důkazů a učiněných důkazních návrhů může správní orgán v řízení zjistit a ověřit splnění obou podmínek, jež se týkají soukromého a rodinného života žadatele a dalších osob, s nimiž má tvrzený rodinný vztah a s nimiž sdílí společnou domácnost. Možnosti správního orgánu zjišťovat tyto skutečnosti jsou značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a – při aplikaci na situaci, na niž dopadá unijní úprava – čl. 7 Listiny základních práv EU. Správní orgán v tomto řízení o žádosti může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí žadatel, resp. nemůže dál, než kam jej žadatel (a jeho rodinní příslušníci) v průběhu celého řízení pustí. Iniciativa tak musí přicházet především ze strany žadatele a je pouze na něm, zda poskytne správnímu orgánu hodnověrné informace, prokazující existenci trvalého vztahu obdobnému vztahu rodinnému stěžovatele a občana EU. Neochota nebo nemožnost tvrdit splnění podmínek a prokázat jejich splnění jde za těchto okolností plně k tíži žadatele a vede (pouze) k tomu, že žadatel se svou žádostí neuspěje.“
29. Soud konstatuje, že žalobkyně se narodila v roce 1955 a od roku 2015 žije v České republice „trvale“ (bez pobytového oprávnění). Z výpisu ze zdravotní dokumentace z 16. 11. 2017 vyplývá, že je v pravidelné péči lékařského střediska Dare Med s.r.o. od roku 2015, pravidelně dochází na kontroly po 3 měsících, léčí se pro vysoký krevní tlak, cukrovku II. stupně, chronickou žilní insuficienci a má nadváhu. Trpí zhoršenou pohyblivostí a bolestmi především kolenních kloubů. Pravidelně užívá předepsanou medikaci. Z lékařské zprávy z 10. 11. 2020 pak navíc vyplývá, že žalobkyně do ordinace dochází v doprovodu jedné z dcer, pohyblivost je mírně snížena. Z potvrzení o pobírání starobního důchodu z 16. 9. 2019 vyplývá, že žalobkyně od ledna 2017 do srpna 2019 pobírala 1 467 – 2 000 Kč měsíčně (důchod jí byl pravidelně zvyšován). Na adrese hlášeného

pobytu žalobkyně byla 20. 12. 2017 a 2. 1. 2018 provedena pobytová kontrola – při druhé kontrole byly zastiženy žalobkyně a její dcera I. H. a v bytě se nacházely osobní věci žadatelky i její dcery a vše nasvědčovalo tomu, že obě ženy bydlí ve společné domácnosti.

30. Při účastnickém výsledku z 3. 9. 2019 žalobkyně uvedla, že pobývá v České republice bez pobytového oprávnění. Na Ukrajině vlastní byt 2+1, za který platí nadále poplatky a dcery tam jednou za půl roku dojíždí. V České republice bydlí se svoji dcerou, jejím manželem a dětmi v bytě 3+1. Sama se stará o domácnost, vaří, pečuje o vnoučata a dělá s nimi úkoly. Zabezpečují ji dcery tím způsobem, že chodí na nákupy, kupují jí léky a oblečení. Dcery ji podporovaly i dříve na Ukrajině – jednou za měsíc jí posílaly peníze přes řidiče autobusu (cca 100 amerických dolarů měsíčně). Ze starobního důchodu 1 800 hřiven platí 1 200 hřiven poplatky za ukrajinský byt a ze zbytku hradí léky. Z tohoto důchodu by se neúčastnila ani na Ukrajině, ani v České republice. Na Ukrajině navíc nežijí žádní její příbuzní. Ke svému zdravotnímu stavu sdělila, že má vysoký krevní tlak, trombózu, cukrovku a bolí ji nohy, nicméně obejde se bez asistence. Nikdo jí nepomáhá s denní hygienou a zvládne se sama obléknout. Při dalším výsledku z 15. 2. 2021 uvedla ke své aktuální situaci, že její starobní důchod činí standardní výši 2 500 hřiven - z něho platí poplatky za byt na Ukrajině ve výši 1 500 Kč. Důchod v tuto chvíli nevybírám a dcerám nic nepřispívám. Dcera I. H. jí platí léky a jídlo, druhá dcera se o ni také stará. Uvedla, že na Ukrajině má sestru, o kterou se stará její syn. Svůj zdravotní stav popsala tak, že zvládá procházky, pomáhá dcerám s vařením a úklidem a stará se o vnuky. Nemoci má totožné jako při přechozím výsledku, při běžném životě se jí točí hlava a je jí špatně. Kvůli nohám do obchodu sama nechodí, MHD sama nejezdí a nedojde sama ani k lékaři – její zdravotní stav vyžaduje péči další osoby. Nepoužívá žádné zdravotní pomůcky.
31. Dcera A. K. při výsledku 3. 9. 2019 uvedla, že žalobkyně je v České republice trvale od 2015, na Ukrajině vlastní byt 2+1, kam dojíždí se sestrou jednou za půl roku. Žalobkyně by na Ukrajině nikoho neměla. Běžný den žalobkyně popsala obdobným způsobem jako žadatelka. Žalobkyně žije v České republice z jejích prostředků, poslední půl roku ani nedostávala důchod – předtím starobní důchod činil 1 800 hřiven – po zaplacení poplatků za byt na Ukrajině by zbylá výše nestačila ani na léky. Žalobkyně na Ukrajině nikoho nemá. K jejímu zdravotnímu stavu uvedla, že má vysoký tlak, problémy s nohama a cukrovku. Jednou za tři měsíce navštěvuje lékařku. Žalobkyně vyzvedává vnuky ze školy, ale sama si neobstará nákup a musí ji doprovázet k lékaři, neboť při chůzi potřebuje asistenci. Ve zbytku se o sebe dokáže postarat sama, zvládne oblékání i osobní hygienu. Na Ukrajině by se o sebe sama ale postarat nedokázala. V době, kdy žalobkyně pobývala na Ukrajině, ji dcery posílaly peníze na bydlení a léky.
32. Druhá dcera žalobkyně, I. H., při výsledku 3. 9. 2019 popsala stav své matky obdobně. K jejímu zdravotnímu stavu uvedla, že kromě nákupů a cesty k lékaři zvládá vše sama. Co se týče výživy, vše jí hradí dcery, neboť důchod ve výši 1 800 hřiven je po zaplacení poplatků 1 200 hřiven za byt nedostačující. Důchod si žalobkyně nevyzvedává. K příbuzným na Ukrajině svědkyně uvedla, že žalobkyně má 5 sourozenců, na Ukrajině žije její bratr V. B., 76 let, a její sestra, které je asi 83 let. Při dalším výsledku z 15. 2. 2021 vypověděla, že aktuální důchod žalobkyně činí 2 500 hřiven (z toho poplatky za byt na Ukrajině činí 1 500 hřiven). Důchod by žalobkyni nepostačoval, proto jí vše platí dcery. Důchod si žalobkyně nevybírám, zbylá část (po zaplacení poplatků za byt) jí zůstává na účtu. Žádné úspory nemá. Na Ukrajině by bydlet nemohla, její byt se nachází v 5. patře bez výtahu. Na Ukrajině má žalobkyně sestru, které je ale kolem 80 let a starají se o ni její děti.

Žalobkyně nenavštěvuje žádné specialisty, pouze svého praktického lékaře. Při chůzi nepoužívá žádné pomůcky.

33. Pokud jde o otázku závislosti žalobkyně na nutné péči jejích dcer z důvodu jejího zdravotního stavu, ztotožňuje se soud se závěry správních orgánů. Je nesporné, že zdravotní stav žalobkyně není příznivý, avšak zjištěné skutečnosti nesvědčí o tom, že není schopna zajistit své základní potřeby bez osobní péče své dcery. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně je schopna si sama připravit jídlo, najíst se a obléknout, chodí na procházky, vyzvedává vnuky ze školy a zvládá hygienu. Při chůzi nepoužívá pomůcky. Za nosný důkaz, který by jednoznačně mohl posoudit stav žalobkyně z hlediska nutnosti péče jiné osoby, soud považuje především lékařskou zprávu. K jejímu předložení byla žalobkyně ostatně vyzvána (výzva z 1. 11. 2020), ministerstvo konkrétně požadovalo souhrnnou lékařskou zprávu vydanou odborným lékařem (případně praktickým na základě vyjádření odborných lékařů) nebo zdravotnickým zařízením, ve které lékař popíše zdravotní stav a vyjádří se především k oblastem jako je mobilita, schopnost orientace, stravování, oblékání, hygiena, péče o domácnost a učiní pak závěr o tom, zda a v jaké míře je žalobkyně závislá na pomoci druhých osob při uspokojování základních potřeb. Ministerstvo přitom vycházelo z § 8 zákona č. 326/1999 Sb., o sociálních službách, dle kterého se osoba považuje za závislou na pomoci jiné osoby, pokud je zařazena do jednoho ze stupňů závislosti na pomoci jiné osoby. Zařazení do určitého stupně závislosti na schopnosti osoby zvládat zákonem stanovené úkony běžného života uvedené v § 9 tohoto zákona (mobilita, orientace, komunikace, stravování, apod.). Z lékařských zpráv z 16. 11. 2017 a 10. 11. 2020 pouze vyplývá, že žalobkyně trpí zhoršenou pohyblivostí, případně že „pohyblivost je mírně snížena“ a do ordinace dochází v doprovodu jedné z dcer. Dále konstatují vysoký krevní tlak žalobkyně, cukrovku II. stupně, žilní insuficienci a nadváhu. Lékařské zprávy však nejen že neobsahují zhodnocení zdravotního stavu v souladu s požadavky ministerstva formulovanými ve výzvě z 1. 11. 2020, ale především neobsahují žádné závěry o tom, že žalobkyně potřebuje každodenní péči druhé osoby a ani v nich nebyl například doporučen dohled jiné osoby, což by mohlo této závislosti nasvědčovat. Soud zde konstatuje, že záznamy o zdravotním stavu žalobkyně ani jiné dokumenty obsažené ve správním spise bez dalšího nesvědčí o nutnosti osobní péče její dcery, občanky EU, a žalobkyně tedy nesplňuje podmínku dle § 15a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců co se týče závislosti na jiné nutné péči. Žalobkyně trpí určitými zdravotními potížemi, avšak tyto nezakládají nutnost osobní péče; ostatně i z výpovědi žalobkyně a jejích dcer je zřejmé, že tato se dokáže o sebe sama postarat. Skutečnost, že žalobkyně potřebuje v některých situacích asistenci jiné osoby, např. pro odnos nákupu, nelze hodnotit jako odkázanost žalobkyně na pomoc jiné osoby a nelze ji zohlednit žalobkyní předpokládaným způsobem. Pro úplnost soud uvádí, že nebyla prokázána nejen závislost na péči v době, kdy žalobkyně již pobývala s dcerami na území ČR, ale ani v době před bezprostředním příjezdem na území. O jejím zdravotním stavu v době pobývání na Ukrajině nebyla předložena žádná lékařská zpráva, kdy bylo pouze uvedeno (i dcerami žalobkyně), že žalovaná bydlela v pátém patře bez výtahu. To však bez dalšího nemůže prokazovat závislost na péči, když jí nic nebránilo byt prodat nebo pronajmout a přestěhovat se např. do přízemního bytu.
34. Pokročilý věk žalobkyně a zdravotní potíže, aniž by je soud jakkoliv bagatelizoval, k učinění závěru o závislosti žalobkyně na nutné péči dcery nepostačují (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 224/2016-47 z 26. 1. 2017). Ministerstvo i žalovaná přitom byly v souladu

s výše citovanou judikaturou SDEU (rozsudek ve věci C-83/11 *Rahman*) povinny otázku závislost žalobkyně na nutné péči jejích dcer posuzovat ve stavu, jaký byl v době probíhajícího řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, to znamená, že nemohly přihlížet k tomu, jak se bude stav žalobkyně pravděpodobně vyvíjet v budoucnosti.

35. Dále se soud zabýval tím, zda je žalobkyně dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců závislá na výživě poskytované občanem EU. NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 224/2016-47 z 26. 1. 2017 uvedl, že „[p]ouhá skutečnost, že stěžovatelka pobírá důchod, který navíc i krajský soud posoudil jako nízký, ji nemůže vyloučit z kategorie cizince vyživovaného občanem EU. Při posuzování otázky, zda je stěžovatelka osobou vyživovanou občanem EU se nelze omezit pouze na zkoumání, zjištění a konstatování existence určitého příjmu stěžovatelky. Pro závěr, zda se jedná o vyživovaného cizince, je třeba posoudit veškeré individuální okolnosti daného případu, tzn. faktickou situaci stěžovatelky, zda je či není s ohledem na svou ekonomickou a sociální situaci schopna uspokojovat své základní potřeby a zda je stěžovatelce občanem EU poskytována nezbytná materiální pomoc, bez které by své základní životní potřeby nebyla schopna zajistit. Správní orgány obou stupňů se však zaměřily pouze na skutečnost, že stěžovatelka pobírá starobní důchod, aniž dále zkoumaly a zohlednily její skutečné sociální a finanční podmínky. Správní orgány se nezabývaly podstatnou a rozhodnou okolností, tj. zda je stěžovatelka fakticky závislá na materiální podpoře svého zetě. K uvedenému bylo třeba posoudit stěžovatelkou předložené důkazy, zejména prohlášení dcery a jejího manžela, případně provést i další důkazy, např. výslech těchto osob, které by mohly pomoci objasnit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Teprve na základě takto provedených zjištění by bylo možné provést celkové vyhodnocení tvrzeného vztahu stěžovatelky a posouzení, zda naplňuje či nenaplňuje materiálně znaky vyživované osoby dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění.“
36. Správní orgány shledaly, že žalobkyně pobírá starobní důchod, který je dle jejích slov ve standardní výši a stále se navyšuje, a navíc vlastní byt na Ukrajině, který by mohla prodat nebo pronajímat. Není tedy osobou, která by bez pomoci občana EU nebyla schopna uspokojit své základní životní potřeby. Soud konstatuje, že při posouzení toho, zda je žalobkyně finančně závislá na pomoci svých dcer (je jimi vyživována), nelze vycházet pouze ze skutečnosti, že žalobkyně pobírá starobní důchod, ale je nutné posoudit i to, zda výše důchodu může reálně postačovat k zabezpečení životních potřeb žalobkyně. Ani skutečnost, že se jedná o standardní výši důchodu, neznámá, že je tato výše dostačující. S ohledem na to, že žalobkyně i její dcera koherentním způsobem vypověděly, že výše starobního důchodu po zaplacení poplatků za byt žalobkyně není dostačující ani k úhradě léků, má soud za to, že důchod by skutečně žalobkyni nemohl postačovat k zabezpečení jejích životních potřeb. Zásadní však je, že žalobkyně kromě pravidelného příjmu také vlastní byt na Ukrajině 2+1. Při posouzení její finanční závislosti při pobytu na Ukrajině soud uvádí, že žalobkyně mohla byt prodat (navíc pokud se nacházel v 5. patře bez výtahu) a za získané finanční prostředky mohla žít v pronájmu, případně u svých sourozenců, kteří dle svědecké výpovědi A. K. pobývají na Ukrajině. Při posouzení závislosti v době, kdy žalobkyně již žila v České republice, je o to více zvláštní, že byt nepronajímala nebo ho neprodala. Jak shodně vypověděly její dcery i sama žalobkyně, její dcery pravidelně jednou za půl roku navštěvovaly Ukrajinu a mohly by jistě případný prodej nebo pronájem za žalobkyni realizovat. I v případě, že by byt prodala a byla by nucena se na Ukrajinu vrátit, nic by jí nebránilo za získané peníze žít v pronájmu. Podle svědeckých výpovědí si navíc

důchod z účtu nevybírání od roku 2015, tedy musí disponovat určitými úsporami. Soud tak shledal, že žalobkyně disponuje dostatečným majetkem, ze kterého by byla schopná uspokojovat své životní potřeby bez toho, aby byla závislá na výživě jiné osoby. V řízení sice bylo prokázáno, že jí dcery zasílaly peníze a drogerii v době, kdy žila na Ukrajině, a v České republice jí platí veškeré výdaje, to však nemůže znamenat, že je závislá na výživě jiné osoby, když disponuje takovým majetkem, který je dostačující pro krytí životních potřeb. Dcery jí mohou veškeré výdaje hradit z dobré vůle a z důvodu rodinných vazeb (nebo třeba proto, aby žalobkyně nemusela svůj byt prodat), nikoliv z důvodu, že by žalobkyně nebyla schopná si základní životní potřeby hradit sama. Nelze ani odhlédnout od skutečnosti, že v řízení nebyly doloženy žádné doklady o tom, že by jí dcery hradily například výdaje za léky apod. Z uvedeného neplyne, že žalobkyně je závislá na finanční podpoře své dcery (dcer), byť jí ze své vůle finančně vypomáhají a vypomáhaly, když bydlela na Ukrajině.

37. Soud opakuje, že dle rozsudku NSS č. j. 6 As 95/2013-41 z 6. 11. 2013 je řízení dle § 87b zákona o pobytu cizinců řízením o žádosti cizince. Je proto v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění zákonných podmínek. Bylo proto v zájmu žalobkyně, aby k žádosti předložila důkazy k prokázání svých tvrzení. Nemožnost nebo neochota prokázat splnění podmínek pro udělení povolení jde plně k tíži žadatele a vede (pouze) k tomu, že se svoji žádostí nebude úspěšný. Žalobkyně v řízení neprokázala splnění podmínek dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021, potažmo § 15a odst. 2 písm. a) bod 2, tedy že je osobou z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislou na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU.
38. Žalobkyně dále namítá, že s ohledem na svůj věk by nemusela vůbec dle § 42a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců prokazovat svůj zdravotní stav, pokud by její dcery byly cizinkami. Žalobkyně tak na rozdíl od příbuzných cizinců nemá jinou možnost, než se domáhat sloučení rodiny z titulu postavení rodinného příslušníka dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Bylo by dle žalobkyně absurdní, kdyby po dosažení věku 65 let měla při výkonu práva na sloučení rodiny na území ČR horší postavení, než kdyby její dcery byly cizinkami.
39. K tomu je třeba konstatovat, že povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území není založeno na aplikaci pojmu „rodinný příslušník občana EU“. Bylo tak vydáno na základě jiných podmínek, než které je třeba posuzovat při rozhodování o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka EU. Není úkolem správních orgánů ani soudu, aby zvažoval, do jaké míry je racionální stanovení odlišných podmínek pro sloučení příbuzných v seniorském věku občanů EU (tedy i českých občanů) a občanů třetích států s povoleným pobytem (nebo azylanty) na území ČR. Právní úprava povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území je transpozicí směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, tedy odlišného právního předpisu EU. Soud neshledává *a priori* definici rodinného příslušníka občana EU obsaženou v § 15a zákona o pobytu cizinců, která byla v rozhodné části doslova převzata ze směrnice 2004/38/ES, diskriminační. Nepochybně není žádného důvodu, proč by prostá skutečnost dovršení věku 65 let měla zakládat příbuznému občana EU právo na povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců. Pokud je naopak na občanova EU závislý, a to buď na jeho péči, nebo výživě, považuje se příbuzný v řadě přímé za rodinného příslušníka, což představuje naplnění evropských etických a kulturních norem, tedy umožnění péče o seniory ze strany jejich potomků,

kteří jsou občany EU. Obecně lze konstatovat, že jako matka občana třetího státu s povoleným pobytem na území ČR by žalobkyně mohla žádat o povolení k dlouhodobému pobytu pouze z důvodu neschopnosti péče o sebe, případně dosažení věku 65 let, jakožto matka občana EU ale může žádat o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU i z důvodů jiných (sdílení domácnosti v zemi, jejíž je občankou, závislost na výživě, apod.). Rozhodnutí žalované je postaveno na tom, že žalobkyně splnění podmínek pro vydání povolení neprokázala, nejde o výraz jakési „penalizace“ za to, že je matkou občana EU, nýbrž o procesní sankci za neunesení důkazního břemene.

40. Soud nesouhlasí s žalobkyní, že by se žalovaná s námitkou ohledně dostatečnosti věku 65 let nevypořádala. Žalobkyně totiž tuto námitku vznesla při řízení před ministerstvem, které ve svém rozhodnutí uvedlo, že k tomu, aby žadatelce bylo vydáno povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 15a, musí být splněny dvě podmínky, a to příbuzenství s občanem EU a závislost na výživě nebo jiné nutné péči. Pokud žadatelka jednu z podmínek nesplňuje, nemůže být její žádosti vyhověno, a to bez ohledu na její věk. S tímto hodnocením se soud ztotožňuje a ztotožnila se s ním i žalovaná. Správní orgány rovněž uvedly, že účastnice řízení může požádat o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem „rodinný“ a následně o dlouhodobý pobyt za stejným účelem a de facto je dosaženo stejného výsledku jako u rodinných příslušníků občanů třetích zemí. Tato argumentace správních orgánů však již není zcela přiléhavá. Pro udělení víza k pobytu nad 90 dnů totiž musí žadatel dle § 31 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců předložit prostředky k pobytu na území a zároveň pro udělení dlouhodobého víza není dle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců právní nárok. Na tato pobytová oprávnění tedy žalobkyně rovněž nemá automaticky nárok po dovršení věku 65 let. Odůvodnění správních orgánů však ob stojí, neboť vypořádaly námitku žalobkyně v tom smyslu, že pokud žádá o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců, musí splňovat obě podmínky § 15a téhož zákona. Rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné. Žalovaná rovněž přezkoumatelně zdůvodnila, z jakého důvodu žalobkyně nesplňuje podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců. Pokud žalobkyně v řízení před správními orgány i nyní před soudem odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 32 A 74/2016-66 z 25. 4. 2017, soud sděluje, že žalobkyně nikterak neuvádí konkrétní pasáže z uvedeného rozsudku a ani co z daného rozsudku vyplývá. Tento byl navíc zrušen rozsudkem NSS č. j. 5 Azs 224/2016-47 z 26. 1. 2017, ze kterého žalobkyně hojně cituje, ovšem správní orgány i jeho požadavkům dostály.
41. Žalobkyně dále namítá, že správní orgán není oprávněn upřednostňovat listinné důkazy a odmítat důkaz výsledkem, popř. výsledku přikládat menší důkazní hodnotu než listinným důkazům. Ministerstvo dle žalobkyně obsah výsledků označilo za pouhá neprokázaná tvrzení, když ovšem samotný výsledek, provedený po náležitém poučení o důsledcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi, je třeba považovat za hodnověrný důkaz, pokud jeho obsah není v rozporu s jinými důkazy nebo logikou. S těmito argumenty žalobkyně se soud v obecné rovině ztotožňuje. Je sice pravdou, že ministerstvo v některých pasážích svého rozhodnutí označuje výpověď svědků za pouhé tvrzení, které není podloženo důkazy, jako například že pomoc od dcer v době, kdy žila na Ukrajině, nemůže žalobkyně nijak doložit, neboť peníze byly ze strany dcer zasílány po řidiči autobusu z důvodů vysokých bankovních poplatků. Dále pak že ministerstvo uzavřelo, že finanční závislost musí být žadatelkou prokázána, například doložením výpisů z účtu, nikoliv pouze tvrzená

ze stran jejích dcer. Případně že finanční pomoc od své dcery žalobkyně žádným způsobem neprokázala, tyto skutečnosti jsou žalobkyní a její dcerou pouze tvrzeny. Soud má za to, že místy rozhodnutí ministerstva skutečně působí tak, že listinným důkazům přiložit větší váhu než svědeckým výpovědím, ale odůvodnění ještě ob stojí. Z obsahu rozhodnutí správních orgánů je totiž zcela zřejmé, že nezpochybnily, že by dcery žalobkyni poskytovaly peněžní prostředky, pouze to, že tyto sloužily ke krytí základních potřeb a tím prokázaly závislost žalobkyně na výživě od dcer. Zásadní pak je, že uzavřely, že žalobkyně není osobou závislou na výživě z důvodu, že vlastní byt, který by případně mohla prodat nebo pronajímat a zároveň i pobírá starobní důchod. Ministerstvo pak na str. 10 rozhodnutí uzavřelo, že „[z] doložených dokladů a provedených výsledků nevyplývalo, že žadatelka je osobou, která je výživou závislá na občanovi EU, jak správní orgán již výše podrobně odůvodnil.“ Rovněž pak žalovaná na str. 5 žalobou napadeného rozhodnutí uvedla, že „[...] nepochybuje o tom, že dcery účastníci řízení i dříve ze svých příjmů v České republice přispívaly, avšak ničím neprokázala, že by jí byly pravidelně poukazovány finanční částky, které sloužily ke krytí jejích základních potřeb.“ Z uvedeného je zřejmé, že tvrzení svědkyň o tom, že poskytovaly a poskytují žalobkyni prostředky, vzaly správní orgány za prokázané a je zřejmé, že hodnotily svědecké výpovědi jako důkazy, které byly podkladem pro vydání rozhodnutí. Co však již prokázáno nebylo, je závislost na výživě ze strany dcer žalobkyně, když ta disponuje dostatečným příjmem a majetkem a vzhledem k tomu, že si od příjezdu do ČR roku 2015 nevybírá důchod, i úsporami. Skutečnost, že správní orgány označí konkrétní listinný důkaz, který by dle jejich názoru jednoznačně prokázal tvrzení žalobkyně (výpisy z účtu), neznamená, že nadřazuje listinné důkazy svědeckým výpovědím. Ostatně pravomocí správního orgánu je žadatelem navrženou svědeckou výpověď v odůvodněných případech i neprovést (§ 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). I přesto, že na některých místech ministerstvo svědecké výpovědi pokládá za tvrzení, tyto posuzoval jednotlivě i ve vzájemných souvislostech s dalšími důkazy. Nebylo tak zpochybněno, že žalobkyni její dcery ze svých příjmů určitým způsobem vypomáhaly, ale důkazní břemeno stran tvrzené závislosti leženo na žalobkyni, která ho neunesla.

42. Žalobkyně uvádí, že správní orgán nemůže rozhodovat na základě domněnky, že důchod žalobkyně na krytí základních potřeb postačuje. Soud na tomto místě opětovně upozorňuje, že v řízení o žádosti žalobkyně „něčeho požadovala“ a správní orgány tak mohly vycházet jen z toho, co uvedla nebo osvědčila, resp. nemůže jít dál, kam je žadatele v průběhu celého řízení pustil. Bylo proto na žalobkyni, aby prokázala finanční závislost na svých dcerách. Žalobkyně odkazovala na výši svého důchodu, který jí dle jejích slov a slov jejích dcer nepostačoval ke krytí základních životních potřeb. Odhlédla však od skutečnosti, že disponuje i bytem, který by mohla prodat nebo pronajímat. Zcela logickou úvahou, se kterou se soud ztotožňuje, proto správní orgány dospěly k závěru, že tento příjem a majetek dostačuje k úhradě základních potřeb žalobkyně. Soudu se jeví jako účelové namítat, že správní orgány ke svým závěrům došly na základě domněnky, když to byla žalobkyně, která měla v řízení něco prokazovat. Nelze se ani ztotožnit se závěry žalobkyně, že by snad svědecké výpovědi obsahovaly konkrétní údaje o výši plateb za byt, potraviny, hygienické potřeby nebo léky, když svědkyně toliko obecně uvedly, že cca 1 měsíčně po řidiči autobusu posílaly žalobkyni peníze a drogerii. Soud neshledává ani pochybením správních orgánů, že při posouzení zdravotního stavu vycházely především z předložených lékařských zpráv a přikládaly jim větší význam než svědeckým výpovědím osob, které nejsou lékaři. Je zřejmé, že žalobkyně v této části žalobního bodu vytrhává tvrzení ministerstva i žalované z kontextu a zpochybňuje řádné hodnocení důkazů ze

strany správních orgánů, aniž by přihlédla k obsahu celého odůvodnění jak rozhodnutí ministerstva, tak i žalované. V takovém případě je totiž nutno dospět k závěru, že tato rozhodnutí, až na drobná pochybení při formulaci hodnocení svědeckých výpovědí, žádné vady neobsahují.

III. 3. K přiměřenosti dopadů rozhodnutí do žalobkynina rodinného života.

43. Nakonec se soud zabýval námitkou směřující proti nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu, že toto představuje nepřiměřený zásah do rodinného života žalobkyně a je v rozporu s čl. 8 Úmluvy.
44. Zatímco u zrušení povolení k pobytu či u správního vyhoštění zákon výslovně ve většině případů požaduje, aby správní orgán zkoumal přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, u zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění zákon takový požadavek explicitně nestanoví, vyjma jen některých důvodů [pro případ zamítnutí žádosti o přechodný pobyt se tento požadavek vztahuje k důvodu dle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž tak stanoví odst. 2 téhož ustanovení]. Povinnost zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života nelze dovodit ani z § 174a zákona o pobytu cizinců. Jak na základě podrobného jazykového, systematického, historického i teleologického výkladu konstatoval NSS v rozsudku č. j. 9 Azs 288/2016-30 ze 4. 1. 2017, předmětné ustanovení pouze upřesňuje hlediska, jimiž se má správní orgán při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života zabývat, rozhodně z něj nevyplývá, že by se přiměřenost měla posuzovat u každého rozhodnutí vydaného podle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Azs 433/2017-29 z 31. 1. 2018).
45. Výše uvedené však nezabavuje správní orgány povinnosti dopady rozhodnutí posoudit v souladu s čl. 8 Úmluvy, který zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. V obecné rovině však rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu představuje daleko méně závažný zásah do práv jednotlivce než rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení (k tomu srov. blíže rozsudky NSS č. j. 7 As 112/2011-65 z 22. 9. 2011, č. j. 9 As 71/2010-112 z 9. 11. 2011, či č. j. 8 As 68/2012-39 z 6. 8. 2013 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/11 z 24. 4. 2012). Rozsah posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí se v případě, kdy tato povinnost není určena přímo zákonem, odvíjí především od tvrzení cizince, jenž nemůže důsledky své případné pasivity přenášet na správní orgán (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Azs 144/2020-33 z 23. 7. 2020). Míra konkrétnosti skutkových tvrzení tak určuje intenzitu a hloubku, v jaké je správní orgán povinen se přiměřeností zásahu do života žadatele zabývat (například rozsudek NSS č. j. 1 Azs 310/2020-37 ze 4. 3. 2021).
46. Podle rozsudku NSS č. j. 2 Azs 433/2017-29 z 31. 1. 2018 přitom ani opomenutí posouzení přiměřenosti nutně nezakládá nezákonnost správního rozhodnutí. Z kasační stížnosti napadeného rozhodnutí Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 28/2017-54 ze 7. 11. 2011 vyplývá, že žalobce v dané věci vznesl námitku nepřiměřenosti rozhodnutí již v odvolání. NSS však konstatoval, že „[ž]alovaná tedy tím, že se dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele vůbec nevěnovala, zatížila své rozhodnutí vadou. Tato vada nicméně nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Smyslem přímé aplikace Úmluvy v situacích podobných této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého či

rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí jen proto, aby do nich přibylo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány (srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 6 Azs 348/2017-26).“

47. Ministerstvo k této námitce žalobkyně vznesené již ve správním řízení uvedlo, že si je s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 3/2019-45 z 25. 3. 2021 vědomo, že povinnost posoudit dopad do rodinného a soukromého života cizince vyplývá z judikatury NSS i v těch řízeních, ve kterých mu to zákon o pobytu cizinců přímo neukládá. V daném řízení však z provedených výsledků a doložených dokladů nevyplývá, že je žadatelka finančně závislá na svých dcerách, resp. že by bez jejich pomoci nebyla schopna uspokojit ani své základní potřeby. Navíc ani neprokázala, že by se kvůli svému zdravotnímu stavu neobešla bez pomoci dalších osob. Kromě toho žalobkyně může podle názoru ministerstva požádat o jiné pobytové oprávnění, které bude lépe korespondovat s její rodinnou situací – například o dlouhodobé vízum za účelem „rodinný“ a následně o dlouhodobý pobyt za stejným účelem, či znovu požádat o udělení povolení k přechodnému pobytu a žádost podložit relevantními doklady prokazujícími splnění některé z podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců.
48. S ohledem na obecnost námitky žalobkyně stran nepřiměřenosti žalobou napadeného rozhodnutí soud shledává takovéto odůvodnění za dostačující. Žalobkyně totiž nepřiměřenost dovozuje z dokladů o svém zdravotním stavu, věku a hmotné závislosti na dcerách žijících v České republice. Ministerstvo a žalovaná se přitom s těmito důkazy již důkladně vypořádaly s ohledem na posouzení splnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců a shledaly, že žalobkyně není finančně ani jinak závislá na svých dcerách. Soud se domnívá, že závislost na dcerách pro konstatování nepřiměřenosti dopadů obecně nemusí dosahovat takové intenzity jako při posuzování splnění podmínek § 15a zákona, ale ani z tohoto hlediska není tvrzená závislost ve zde řešeném případě dostatečná pro prohlášení, že je rozhodnutí nepřiměřeným zásahem do života žalobkyně. Zároveň je třeba připomenout, že v daném případě nejedná o správní vyhoštění či o zrušení pobytového oprávnění, ale o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je přitom zřejmé, že zdravotní stav žalobkyně není natolik závažný, aby se o sebe nemohla postarat na Ukrajině. Její dcery navíc žalobkyni finančně podporovaly již při jejím pobytu na území Ukrajiny, a protože neprokázala ani finanční závislost na dcerách, nepovolení pobytu na území ČR by nemělo za následek, že by se jí takové podpory nemohlo nadále dostávat. Soud k tomu podotýká, že výpovědi dcer žalobkyně jsou částečně v rozporu navzájem i s účastnickou výpovědí žalobkyně), neboť dcera H. na rozdíl od dcery K. a žalobkyně uvedla, že žalobkyně má na Ukrajině sestru a bratra. Navíc je třeba poznamenat, že žalobkyně na Ukrajině žila až do svých 60 let. Je proto krajně pravděpodobné, že by zde neměla žádné zázemí, bližší nebo vzdálenější příbuzné anebo přátelé.
49. Soud se však neztotožňuje s argumentem správních orgánů, že žalobkyně může požádat o jiné pobytové oprávnění, které bude lépe korespondovat s její rodinnou situací. Jak již v tomto rozsudku zaznělo, pro udělení víza k pobytu nad 90 dnů musí žadatel předložit prostředky k pobytu na území, jejichž výše se odvíjí od předpokládané délky pobytu, a zároveň na udělení tohoto víza není právní nárok. Není tak jisté, že by žalobkyně jiné pobytové oprávnění získala, navíc i sama žalovaná připouští, že by žalobkyně musela nejprve opustit území ČR a žádost podat v zahraničí. Proto nebylo možné postavit závěr o přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí pouze na argumentu, že žalobkyně může

využít těchto institutů. Ministerstvo jej však odůvodnilo také tím, že žalobkyně neprokázala závislost na svých dcerách, ať už jde o finanční podporu nebo péči, a v tomto ohledu s ním již soud souhlasí. Právě touto závislostí totiž žalobkyně nepřiměřenost dopadů zamítnutí žádosti od počátku správního řízení odůvodňovala.

50. Žalobkyně dále považuje za nepřezkoumatelný způsob, jakým se žalovaná vypořádala s jejím odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 3/2019-45, zejména na jeho body 14 až 16. Z těchto bodů vyplývá, že správní orgány jsou povinny posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života také v řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu, ačkoli jim to zákon výslovně neukládá, a to také u cizince, u něž budou mít důvodně za to, že není rodinným příslušníkem občana EU ani s ním nemá vztah obdobný vztahu rodinnému. Ministerstvo právě s odkazem na tento rozsudek požadované posouzení provedlo, a jestliže žalobkyně poté v odvolání bez bližší argumentace na rozsudek opětovně odkázala, soud považuje z hlediska dostatečnosti vypořádání odvolací námítky za dostatečné, že žalovaná k odůvodnění ministerstva doplnila, že oba případy se po skutkové stránce liší. Žalovaná se sice také ohradila proti názoru krajského soudu, ale právě jen proti části, v níž se oba případy odlišují – rodinný vztah žalobkyně k jejím dcerám zpochybněn nebyl. Samotné posouzení přiměřenosti žalovaná neprovedla, nicméně rozhodnými okolnostmi se věcně zabývala v souvislosti se splněním podmínek pro vyhovění žádosti. Zároveň soud zdůrazňuje, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (srov. např. rozsudek NSS č. j. 1 Afs 88/2009-48 z 19. 11. 2009). Pro nynější věc je tak zásadní, že zásah do žalobkynina soukromého a rodinného života posoudilo již ministerstvo a že žalobkyně v odvolání neuvedla žádné nové skutečnosti, které by správnost jeho závěrů zpochybnily. S hodnocením ministerstva se soud po zohlednění všech shora popsanych okolností nakonec přes jisté výhrady ztotožnil.

IV. Závěr a náklady řízení.

51. Žalobkyně v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu ani přes výzvu k odstranění vad a poučení poskytnuté ministerstvem z 1. 11. 2020 neprokázala, že by splňovala podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 1. 8. 2021), konkrétně že by byla z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislá na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU (svými dcerami), a to zejména s ohledem na existenci pravidelného příjmu (starobního důchodu) a vlastnictví bytu. Žalobkyně sice prokázala, že jí dcery poskytovaly a nadále poskytují finanční i materiální podporu, ale nikoliv že by na této podpoře byla závislá z důvodu uspokojování svých životních potřeb. Stejně tak neprokázala, že její zdravotní stav je natolik závažný, aby ji činil závislou na jiné nutné péči jejích dcer. Zároveň žalobkyně ve správním řízení neuvedla takové skutečnosti, v jejichž světle by bylo možno považovat dopady rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života za nepřiměřené. Jelikož soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 26. října 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu