



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. Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: **M. V.**, státní příslušnost Ruská federace
bytem X
zastoupené Mgr. M. K., obecným zmocněncem
sídlem X

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

za účasti: 1. **D. V.**, státní příslušnost Ruská federace
bytem X
2. **A. Š.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 8. 2022, čj. MV-118782-4/SO-2022,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. O. Š., bytem X, **není** osobou zúčastněnou na 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 prvního stupně**“) ze dne 9. 5. 2022, čj. OAM-11883-27/PP-2021 (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 pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), zamítnuta žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (dále též „**EU**“) na území České republiky (dále též „**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 35 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území ČR.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí nejprve zrekapitulovala dosavadní průběh správního řízení, shrnula závěry Prvostupňového rozhodnutí a reprodukovala odvolací argumentaci žalobkyně.
3. Žalobkyně podle žalované v řízení prokázala, že je tchýní občana České republiky. To však samo o sobě neznamená, že se na žalobkyni automaticky nahlíží jako na rodinného příslušníka ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Proto byla její žádost posuzována podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení zákona se přitom rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely tohoto zákona rozumí jeho potomek nebo předek anebo potomek nebo předek manžela občana Evropské unie, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt.
4. Žalovaná se zabývala výkladem § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Nejprve odkázala na důvodovou zprávu k uvedenému ustanovení. Ta s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „**SDEU**“) vymezuje pojem vyživovaná (závislá) osoba tak, že se jedná o faktický stav spočívající v tom, že tato osoba není schopna bez materiální pomoci občana Evropské unie uspokojovat své základní životní potřeby. Dále odkázala na čl. 3 bodu 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „**směrnice**“). Podle tohoto článku usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt rovněž těchto osob:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně. Konečně odkázala na bod 6 recitálu směrnice, podle něhož: *„k zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu, a aniž je dotčen zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti, by měl hostitelský členský stát postavení osob, které podle této směrnice nejsou zahrnuty v definici rodinného příslušníka, a které tedy nemají automatické právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě, přezkoumávat v souladu s vlastními vnitrostátními předpisy z hlediska otázky, zda by těmto osobám měl být umožněn vstup a pobyt s ohledem na jejich vztah k občanu Unie nebo na jakékoli další okolnosti, například jejich finanční nebo fyzickou závislost na občanu Unie.“* Zákon o pobytu cizinců tedy nepřiznává postavení rodinného příslušníka všem osobám, které se považují za rodinu ani všem rodinným příslušníkům, ale pouze osobám, které jsou uvedeny v § 15a zákona o pobytu cizinců.

5. Žalovaná konstatovala, že podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců musí být splněna jednak podmínka příbuznosti žalobkyně s občanem EU, jednak alespoň jedna ze dvou alternativních podmínek, kterými jsou existence závislosti na výživě či jiné nutné péči v zemi původu nebo na území. Žalobkyně přitom prokázala splnění první podmínky. Konkrétně prokázala, že její dcera uzavřela manželství s občanem České republiky. Ve vztahu k druhé podmínce se však žalovaná ztotožnila se závěrem správního orgánu prvního stupně, podle něhož žalobkyně neprokázala závislost na své dceři a jejím manželovi v případě uspokojování svých základních potřeb. Žalobkyně doložila totiž jen lékařskou zprávu z Ruska, ve které jsou uvedena její onemocnění, a doklad o tom, že její zeť platil nájemné za byt v Moskvě. Jiné doklady svědčící o závislosti účastnice řízení na péči dcery a jejího manžela žalobkyně nedoložila. U pojmu závislosti na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU nebo jeho manželem se jedná o faktický stav závislosti, kdy závislá osoba není schopna uspokojovat své základní životní potřeby bez materiální pomoci či nutné péče poskytované občanem EU nebo jejím manželem. Z doložených dokladů a výpovědi žalobkyně přitom plyne, že žalobkyně je schopna se o sebe postarat. Cestuje mezi ČR a Ruskou federací, stará se o domácnost a vnučku. Žalobkyně pouze uvedla, že v jejím věku není možné najít si v Rusku práci, a proto je závislá na rodině své dcery.
6. Správní orgán prvního stupně opakovaně vyzýval žalobkyni, aby odstranila vady své žádosti a vyzval k doložení dokladu prokazujícího splnění podmínek podle ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. V těchto výzvách byly detailně specifikovány možnosti, jak splnění těchto podmínek prokázat. Přesto žalobkyně vady neodstranila a neprokázala, že by byla odkázána na péči jiné osoby. Naopak do ČR přijela hlavně proto, aby se starala o svou dceru po porodu a o svou vnučku. Žalobkyně nedoložila žádnou komplexní lékařskou zprávu, z níž by plynulo, že je závislá na výživě a péči poskytované občanem EU. Zdravotní stav žalobkyně nesplňuje podmínky uvedené v § 15a zákona o pobytu cizinců. Pokud jde o finanční závislost, žalobkyně pouze uvedla, že jí zeť dává peníze v hotovosti, jelikož má nízký důchod a platí nájemné v bytě v Rusku; doložené doklady pouze prokazují platbu nájemného v pronajatém bytě.
7. Žalovaná podotkla, že řízení v posuzované věci bylo zahájeno na žádost a bylo tedy ovládáno dispoziční zásadou. Bylo úkolem žalobkyně tvrdit rozhodné skutečnosti a prokázat svá tvrzení důkazy. Správní orgán prvního stupně nebyl povinen ze své iniciativy

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyni tedy náleželo břemeno tvrzení a důkazní ohledně skutečností, které tvrdí. Žalobkyně však ani po výzvách nepředložila doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců.

8. Konečně se žalovaná ztotožnila se správním orgánem prvního stupně v otázce posouzení přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. Čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“) nezakládá právo na pozitivní plnění ze strany státu. Žalobkyni nebyl zakázán pobyt na území ČR, je oprávněna požádat o vydání jiného druhu pobytového oprávnění. Pokud by chtěla žalobkyně brojit proti přepjatému formalismu, musela by napadat ústavní konformitu dotčených ustanovení zákona, což ovšem sama neučinila, resp. nepředložila žádné relevantní důkazy o tom, že by rozhodnutí správního orgánu prvního stupně představovalo nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života. Je pravdou, že Vláda ČR rozhodla o zastavení udělování víz a dlouhodobých trvalých pobytů státním příslušníkům Ruské federace, avšak s výjimkou humanitárních důvodů. Není vyloučeno, aby žalobkyně obdržela tento typ víza, pokud prokáže nezbytnost a humanitární charakter návštěvy své rodiny.
9. Žalovaná uzavřela, že Napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zákonem o pobytu cizinců a žalovaná neshledala nesprávnost Napadeného rozhodnutí ani nezjistila vady řízení, které by Napadenému rozhodnutí předcházely. Důvod pro zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl naplněn, neboť žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců.

III. Žaloba

10. Žalobkyně v podané žalobě, v níž rovněž vznesla a odůvodnila návrh na přiznání odkladného účinku podané žalobě, v obecné rovině předslala, že Napadené rozhodnutí není v souladu se zákony ČR a byla jím zkrácena na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva nebo povinnosti. Napadeným rozhodnutím byla porušena ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 2 odst. 1 správního řádu, neboť žalovaná nepostupovala v souladu se zákony a ostatními předpisy, dále pak § 3 správního řádu, protože žalovaná nezjistila stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu (§ 2 odst. 4 správního řádu), a konečně § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, neboť správní orgán nezjistil všechny rozhodné okolnosti, a nevyšel tak ze spolehlivě zjištěného stavu věci.
11. Následně žalobkyně shrnula svou životní situaci. Uvedla, že je státní příslušnicí Ruské federace. Do roku 2018 žila se svým manželem a dcerou v Krasnodaru. Dcera zemřela v roce 2017 a manžel žalobkyně v roce 2018. Druhá dcera žila se svým manželem v Moskvě. Úmrtí v rodině zasáhly do života žalobkyně a projevíly se u ní zdravotní obtíže. V roce 2018 se přestěhovala k rodině druhé dcery do Moskvy, kde žili ve společné domácnosti do roku 2020. Žalobkyně se stala na rodině své dcery finančně závislá; její zeť financoval náklady spojené s bydlením a hmotným zajištěním. Starobní důchod ve výši 32 000 rublů (13 440 Kč) pokryl náklady na léky. Následně se rodina v červenci 2020 přestěhovala do České republiky a v červenci následujícího roku žalobkyně požádala o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

12. Pod **prvním žalobním bodem** žalobkyně namítala nedostatečně zjištěný skutkový stav věci a nepřezkoumatelnost Napadeného rozhodnutí. Žalobkyně byla 27. 7. 2021, tedy v den podání žádosti, vyzvána k předložení dokladu prokazujícího, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců a k doložení 2 ks fotografií pasového formátu a dokladu o zdravotním pojištění. Žalobkyně doložila průkazové fotografie, občanský průkaz rodinného příslušníka, originál oddacího listu dcery žalobkyně a jejího manžela, občana ČR, a doklad o uzavřeném zdravotním pojištění. Žalovaná neshledala dokumenty jako dostatečné a vyzvala k prokázání splnění podmínky závislosti žalobkyně na hmotném a finančním zajištění spojeném s jinou nutnou péčí poskytovanou občanem EU. Žalobkyně doložila doklad o zdravotním pojištění a fotografie, na kterých je zachycena s rodinou. Žalobkyně ve svém vyjádření i výsledku uvedla podstatné skutečnosti, které prokazují její závislost na osobě občana EU, kterým je její zeť. Předložila i potvrzení o zdravotním stavu vydaném v Rusku, kde s rodinou pobývala, a čestné prohlášení jejího zetě, které potvrzuje jeho finanční a hmotnou podporu, což bylo doplněno doklady o úhradě bytu v Moskvě za období od května do října 2021. Žalovaná doklady o platbách v Rusku nedůvodně zpochybnila; není ani patrné, zda byl současně s výsledkem žalobkyně proveden úkon podání svědecké výpovědi občana EU. V tomto bodě je Napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a nezákonné. Žalobkyně splňuje alternativní podmínku uvedenou v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice, čímž je naplněn pojem člena domácnosti občana EU, tedy domácnosti její dcery, zetě a vnučky, rovněž občanky ČR. Bylo přitom prokázáno, že žalobkyně je členem domácnosti občana EU. Žalobkyně odkázala na rozhodnutí SDEU ze dne 5. 9. 2012 ve věci C-83/11, *Rahman*, ke kterému uvedla, že v této věci se SDEU zabýval výkladem čl. 3 odst. 2 směrnice, konkrétně otázkami (i.) zda je kategorie ostatních rodinných příslušníků omezena na ty, kteří pobývali ve stejném státě jako občan EU a jeho manžel či manželka předtím, než se občan EU usadil v hostitelském státě a (ii.) zda musí závislost existovat v nedávné minulosti před tím, než se občan EU usadil v hostitelském státě. Dle žalobkyně pak SDEU dospěl ve vztahu k první otázce k závěru, že „*je jedno kde se osoba nachází, důležitá je pouze existence závislosti na území, ze kterého přijíždí. O druhé otázce [SDEU] rozhodl tak, že není relevantní, jak dlouho závislost trvá.*“
13. Pod **druhým žalobním bodem** žalobkyně konstatovala nezákonnost Napadeného rozhodnutí a poukazovala na to, že žalovaná je ovlivněna současnou politickou situací a že lze v odůvodnění Napadeného rozhodnutí spatřovat prvky diskriminace s ohledem na její státní příslušnost. Žalovaná chybně interpretovala zákon o pobytu cizinců, konkrétně v části, která implementuje směrnici. Výklad ve smyslu této směrnice, na který odkazuje žalovaná, je nesprávný. Prvky diskriminace spatřuje žalobkyně rovněž v tvrzení žalované, že zamítnutím žádosti o vydání přechodného pobytu nedochází k zákazu jejího pobytu na území ČR a že je oprávněna požádat o vydání jiného druhu pobytového oprávnění. To je pravda jen co do možnosti učinit podání v domovském státě, neboť o jiný druh pobytového oprávnění na území ČR podle zákona o pobytu cizinců není oprávněna požádat. S ohledem na zákon č. 175/2022 Sb., o dalších opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace a o změně dalších zákonů v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „**zákon č. 175/2022 Sb.**“) a s tím souvisejícího nařízení vlády č. 200/2022 Sb., o nepřijatelnosti žádostí občanů třetích zemí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech (dále jen „**nařízení vlády č. 200/2022 Sb.**“), které stanoví, o jaké pobytové tituly mohou určité skupiny občanů Ruska a Běloruska žádat, je třeba uvést, že žalobkyně do této kategorie

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nespadá, což žalovaná pominula a její konstatování je v rozporu s uvedeným zákonem a nařízením vlády. Nezákonnost Napadeného rozhodnutí lze tedy spatřovat v tom, že je opřeno o dva účinné zákony, které nelze na případ žalobkyně vztáhnout, neboť k naplnění podmínek zákona o pobytu cizinců musí žalobkyně současně splnit podmínky uvedené v nařízení vlády. Toto s ohledem na § 42a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a posouzení závislosti v projednávaném případě [tedy posouzení naplnění § 15a odst. 1 písm. d)], žalobkyně dle žalované nenaplní. Zamítnutím žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu bylo žalobkyni nepřímě znemožněno být úspěšná v podání žádosti o jiné pobytové oprávnění, neboť v souladu s nařízením vlády č. 200/2022 Sb. se i zde posuzuje splnění podmínek ustanovení zákona o pobytu cizinců upravujícího pojem rodinného příslušníka.

14. Proto žalobkyně navrhl, aby soud Napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalované

15. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 20. 10. 2022 odkázala na skutkový stav rozepsaný v Napadeném rozhodnutí a na vypořádání námitek, které je provedeno v Napadeném rozhodnutí. Nad rámec Napadeného rozhodnutí uvedla následující.
16. K námitce **pod prvním žalobním bodem**, podle níž žalovaná zpochybnila předložené doklady o úhradě bytu v Moskvě v období od května do října 2021 vč. pravidelné finanční podpory, uvedla žalovaná, že pouze zhodnotila, že žalobkyně měla předložit doklad prokazující její závislost na péči jiné osoby. Žalobkyně však předložila toliko potvrzení o tom, že její zeť hradil nájemné za byt v Moskvě od května do října 2021. Nebylo zpochybněno předložení tohoto dokladu, nýbrž to, že nebyly předloženy žádné další doklady, které by prokazovaly finanční závislost žalobkyně.
17. Žalovaná připomíná, že žalobkyně byla opakovaně vyzývána k doplnění své žádosti. Správní orgán prvního stupně podle žalované nepochybil při zjišťování skutkového stavu. Žalobkyně nedoložila požadovanou komplexní zdravotní zprávu, která by její zdravotní stav podrobně popsala. Poslední zpráva, kterou žalovaná obdržela, prokazovala pouze výskyt nákazy COVID-19 u žalobkyně, a to dne 9. 9. 2021. Řízení bylo ovládáno dispoziční zásadou; nelze klást k tíži správním orgánům, že doklady předložené žalobkyní neprokázaly existenci závislosti na výživě či jiné nutné péči ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
18. S námitkou diskriminace z důvodu státní příslušnosti, **uvedenou pod druhým žalobním bodem**, žalovaná zásadně nesouhlasila. Správní orgán nemůže předjímat odpovědnost za politická rozhodnutí prezidenta Ruské federace. Žádost žalobkyně byla zamítnuta proto, že nedoložila doklady, které by prokazovaly její závislost na péči jiné osoby. Předložené doklady přitom žalovaná hodnotila ve vzájemných souvislostech a dospěla k závěru, že žalobkyně není vůči svému zeti ve vztahu, na základě kterého by ji bylo možné přiznat postavení rodinného příslušníka občana EU podle zákona o pobytu cizinců. Důkazy byly hodnoceny podle zásady volného hodnocení důkazů a závěry v Napadeném rozhodnutí jsou v mezích správního uvážení, mají oporu ve spisovém materiálu a zjištěném skutkovém stavu.
19. Žalovaná shrnuje, že byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti žalobkyně, Napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, bylo řádně odůvodněno a je v souladu s právními předpisy. Žalovaná nepochybila při

aplikaci zákonných ustanovení a neshledala porušení zásad správního řízení. Proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. 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 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
21. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení na nařízení jednání sami netrvali (žalovaná s takovým postupem souhlasila výslovně a 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. Žalobkyně jako přílohu žaloby sice uvedla lékařské zprávy ze dne 25. 5. 2022 a ze dne 24. 9. 2022, nicméně neuvedla, že je požaduje provést k důkazu, a zmínila je pouze v návrhu na přiznání odkladného účinku. I kdyby se však jednalo o důkazní návrh, nelze jej v souladu s právní větou vyjádřenou v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále i jen „NSS“) ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014 - 48, č. 338/2016 Sb. NSS, považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. Soud je podle uvedeného závěru NSS v takovém případě povinen v meritorním rozhodnutí „*vysvětlit a odůvodnit, proč důkazním návrhům nevyhověl.*“ V tomto směru soud uvádí, že ačkoli nemůže hodnotit obsah důkazů, aniž by je provedl na jednání, může posoudit jejich důkazní potenciál. Sama žalobkyně přitom v žalobě uvádí, že lékařské zprávy potvrzují její nedobrotu zdravotní stav, avšak netvrdí, že by z nich měla plynout nutnost péče poskytované občanem EU. Žalobkyně připouští nízký důkazní potenciál předkládaných lékařských zpráv, neboť lékařské zprávy „*potvrzují skutečnosti a obtíže uvedené v lékařské zprávě (...) vydané ošetřujícím lékařem v Moskvě.*“ Z toho plyne, že dané listiny pouze shrnují zdravotní stav, který objektivně existoval ke dni rozhodování žalované. Dané listiny by tedy neprokazovaly pro posouzení věci podstatnou skutečnost, a to, že žalobkyně je z důvodu svého zdravotního stavu závislá na nutné péči poskytované občanem EU nebo jeho manželem (nedobrotu zdravotní stav v jí tvrzeném rozsahu pak nebyl žalovanou činěn sporným). Nad rámec uvedeného soud poznamenává, že nemohl přehlédnout ani to, že žalobkyně mohla navrhnout předmětný důkazní prostředek již ve správním řízení, kde jí tížilo důkazní břemeno [viz KÜHN, Zdeněk a Tomáš KOCOUREK. § 77 Dokazování. In: KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. *Soudní řád správní: Komentář (Systém ASPI)*. Wolters Kluwer, body 13, 14 a 15]. Žalobkyně přitom lékařské zprávy prokazující nutnost péče občana EU nebo jeho manžela ve správním řízení nepředložila, ačkoli k tomu byla správním orgánem prvního stupně vyzvána.
22. Soud přitom nepřehlédl, že žalobkyně v úvodní části žaloby v obecné rovině poukazovala na to, že byla zkrácena na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva nebo povinnosti. Napadené rozhodnutí není v souladu se zákony ČR, Napadeným rozhodnutím byl porušen § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 2 odst. 1 správního řádu, neboť žalovaná nepostupovala v souladu se zákony a ostatními předpisy, § 3 správního řádu, neboť žalovaná nezjistila stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu (§ 2 odst. 4

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

správního řádu), a v § 50 odst. 2 a odst. 3 správního řádu, neboť správní orgán nezjistil všechny rozhodné okolnosti a nevyšel tak ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

23. Soud k takto obecně vznesené žalobní argumentaci podotýká, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu 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 žalobce žalobní argumentaci dotvářel. NSS přitom ve svých rozhodnutích opakovaně upozorňuje na skutečnost, že obecně formulované žalobní námitky, které jsou prostým výčtem tvrzených porušení bez uvedení toho, v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo v důsledku toho dojít ke zkrácení práv žalobce, nelze považovat za řádně formulované žalobní body, které by umožňovaly soudní přezkum. Soud se proto těmito námitkami mohl věcně zabývat pouze v rozsahu, v jakém měly svůj předobraz v následně uplatněných dvou žalobních bodech.
24. Před vypořádáním samotných žalobních bodů se soud nejprve věnoval dílčí námitce žalobkyně vznesené pod prvním žalobním bodem, kterou namítala, že z Napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda byl proveden rovněž výslech svědka, jenž je občanem Evropské unie, tj. v této části Napadeného rozhodnutí zpochybňovala dílem i jeho přezkoumatelnost.
25. Správní soudy v minulosti nesčetněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, náález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, náález soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, náález ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či náález ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

26. Dle soudu však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí uvedla, z jakých důkazů učinil správní orgán prvního stupně skutková zjištění a proč tato nejsou dostatečná k prokázání naplnění podmínky stanovené v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Z Napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakého skutkového stavu žalovaná vyšla a jak jej právně posoudila. Žalovaná v tomto ohledu dostala veškerým relevantním zákonným a navazujícím judikatorním východiskům přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Nebylo povinností správního orgánu prvního stupně ani žalované odůvodňovat, proč neprovedla výslech svědka za situace, kdy žalobkyně takový výslech v žádné fázi řízení nenavrhla. Jinak řečeno, v řízení ovládaném dispoziční zásadou není správní orgán bez dalšího povinen odůvodňovat, proč neprovedl důkazní prostředek, který mu účastník řízení navrhl.
27. Soud tak mohl přistoupit k posouzení jednotlivých žalobních bodů, přičemž při rozhodování vycházel z následující právní úpravy účinné ke dni vydání Napadeného rozhodnutí:
28. 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.“*
29. Toto ustanovení představuje transpozici právní úpravy obsažené v čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice, podle něhož se pro účely této směrnice rozumí rodinným příslušníkem *„předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b).“*
30. 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.“*
31. 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.“*
32. Žalobkyně **pod prvním žalobním bodem** namítala, že svou závislost na osobě občana EU, prokázala. Dle jejího názoru byla tato závislost prokázána jejím písemným vyjádřením, dokladem o zdravotním pojištění, fotografiemi, na kterých je zachycena s rodinou, potvrzením o zdravotním stavu vydaném v Rusku, čestným prohlášením sepsaným občanem EU a doklady o úhradě bytu v Moskvě.
33. Ze správního spisu plyne, že k žádosti o povolení k pobytu ze dne 27. 7. 2021 žalobkyně předložila originál cestovního dokladu č. X s platností od 5. 8. 2016 do 5. 8. 2016, doklad o zajištění ubytování ze dne 22. 7. 2021 ve formě potvrzení o zajištění ubytování vystaveného majitelkou bytu na adrese X, na dobu neurčitou, rodný list ze dne 13. 4. 2009 paní V.D., nar. 22. 8. 1996, podle něhož je žalobkyně matkou paní V.D., potvrzení o výši

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

starobního důchodu ve výši 33 281 rublů měsíčně v prvním pololetí roku 2021 vč. jeho úředního překladu, potvrzení Velvyslanectví ČR v Moskvě, podle něhož zeť žalobkyně, pan A.Š., pronajímá v bytovém komplexu Velvyslanectví ČR byt, který žalobkyně užívá, úhradu nájemného za uvedený byt v období od ledna do května 2021 ve výši od 49 658 do 51 237 rublů, originál pobytové karty dcery žalobkyně, paní V.D., st. příslušnost Ruská federace, potvrzení Léčebně diagnostického centra Olymp v Moskvě, vč. jeho úředního překladu, podle něhož žalobkyně potřebuje péči další osoby z důvodu hypertonické nemoci ve 2. stádiu a z důvodu rizika srdečně-cévních komplikací a poruch srdečního rytmu a z důvodu discirkulární encefalopatie.

34. K výzvě správního orgánu prvního stupně, kterou byla žalobkyně vyzvána k předložení doložení dvou kusů průkazových fotografií a dokladu o zdravotním pojištění, a kterou si žalobkyně převzala u správního orgánu 27. 7. 2021, doložila žalobkyně nejprve dne 29. 7. 2021 dvě průkazové fotografie, originál občanského průkazu pana A.Š., st. příslušnost Česká republika, originál oddacího listu ze dne 3. 8. 2020, podle něhož uzavřela žalobkynina dcera manželství s panem A.Š. v Moskvě dne 21. 6. 2020 a následně dne 10. 8. 2021 doklad o zdravotním pojištění.
35. Správní orgán I. stupně dále vyzval žalobkyni, aby předložila doklad či doklady prokazující, že je skutečně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nebo jiného ustanovení § 15a tohoto zákona. Na tuto výzvu žalobkyně dne 4. 10. 2021 doložila vyjádření žadatelky, doklad o zdravotním pojištění a jeho úřední překlad, fotografie, na kterých je žalobkyně zachycena s rodinou.
36. Dne 30. 11. 2021 žalobkyně předložila čestné prohlášení sepsané A.Š., dle něž A.Š. hradí náklady spojené s nájemným a energiemi v bytě v českém domě v Moskvě, ve kterém žalobkyně bydlí, při nepravidelných návštěvách Ruské federace pomáhá své tchýni částkami mezi 4 000 až 6 000 Kč měsíčně; žalobkyně je podle A.Š. pracovitá, spolehlivá a její pobyt v ČR by měl pozitivní vliv na život její vnučky, o kterou se vzorně stará; placení dvou nájmů je finančně neudržitelné, když bydleli dříve v Moskvě spolu, platil pouze jedno nájemné. Dále žalobkyně předložila vlastní čestné prohlášení, podle něhož pobírá důchod ve výši 33 281 rublů, její zeť hradí náklady spojené s bydlením v Moskvě celkem 13 000 Kč měsíčně, náklady na léky se pohybují okolo 13 000 rublů měsíčně, zbytek starobního důchodu utratí za potraviny; zeť přispívá rovněž občas v hotovosti; stará se o vnučku, v ČR by se mohla dále starat a dcera by mohla pracovat; v Moskvě je sama, má vysoké náklady, které hradí zeť, bydlení v Rusku je neudržitelné, psychická a zdravotní situace není po smrti nejstarší dcery dobrá. Dále žalobkyně předložila doklady o úhradě nájemného za byt v Moskvě za období od května do října 2021, z nichž plyne, že zeť žalobkyně platí náklady za nájemné a služby bytu v Moskvě, potvrzení o zdravotním stavu, které vypracovalo Zdravotně diagnostické centrum Olymp, Moskva, a jeho úřední překlad a potvrzení o výši starobního důchodu ve výši 33 281 rublů měsíčně. Žalobkyně rovněž předložila lékařské potvrzení o prodělání nemoci covid-19 ze dne 23. 11. 2021 vystavené v Praze.
37. Na základě pobytové kontroly provedené na adrese X, dne 12. 10. 2021 bylo zjištěno, že žalobkyně se v uvedený den na této adrese nenacházela. V bytě se nacházely vnučka a dcera žalobkyně. Podle sdělení dcery se žalobkyně v uvedený den nacházela doma v Rusku s tím, že má přiletět asi 20. 11. 2021 do ČR. Zeť žalobkyně byl v době kontroly v práci. Dcera žalobkyně uvedla, že v domácnosti bydlí ona, její manžel a jejich dcera, a to od 4. 2. 2021. Dne 14. 10. 2021 byla provedena opakovaná pobytová kontrola, které byl přítomen rovněž žalobkynin zeť, který potvrdil předchozí vyjádření své manželky.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

38. Z protokolu o výsledku žalobkyně ze dne 24. 11. 2021 plyne, že žalobkyně se v ČR zdržovala od 21. 6. 2021 do 6. 9. 2021, poté přijela až 21. 11. 2021 a hodlala v ČR zůstat do začátku ledna 2022. Nemá jiné příbuzné než v ČR, někdy cestuje se svým zetěm. Svého zete, který je občanem ČR a EU, považuje za rodinného příslušníka. V Rusku žije jen ze starobního důchodu. V 55 letech nejde v Rusku najít práci. Dcera a zeť žili v Rusku v Českém domě, kde ji vzali k sobě. Poté se přestěhovali do Prahy, v červenci 2020 se vrátili do ČR, žalobkyně zůstala v Českém domě. Ubytování platil zeť, dával ji rovněž peníze na potraviny, důchod jí stačí jen na léky. Zeť jí finančně vypomáhal od smrti jejího manžela v roce 2018. Peníze jí dává nebo posílá, konkrétně peníze na živobytí jí předává v hotovosti. Pomáhá své dceři v péči o vnučku, dcera a zeť chtějí, aby se starala o vnučku a dcera se mohla vrátit do práce.
39. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že žalobkyně nesplňuje podmínky pro vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Měl za to, že z doložených dokladů je zřejmé, že žadatelka se považuje za rodinného příslušníka občana EU, a to svého zete. Bylo podle něho prokázáno, že žadatelka je předkem manžela občana EU. Nebylo však prokázáno, že by byla z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislá na nutné péči poskytované občanem EU nebo byla na této výživě nebo jiné nutné péči závislá bezprostředně před vstupem a území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měla povolení pobyt. Potvrzení o úhradě nájemného za byt v Moskvě nesvědčí o tom, že by žalobkyni její zeť finančně podporoval; zeť poskytuje žalobkyni prostředky nepravidelně, navíc v hotovosti, což nebylo možné prokázat. Pokud jde o výši starobního důchodu, správní orgán prvního stupně nebyl schopen posoudit, zda žalobkyni výše důchodu stačí na pokrytí jejich životních nákladů. Sama žalobkyně uvedla, že peníze jí stačí na léky a potraviny. Navíc je žalobkyně ve věku, kdy by mohla pracovat, nedoložila, že by si nemohla najít práci. Finanční závislost tedy nebyla žalobkyní prokázána, byla pouze tvrzena. Dále nebylo v řízení prokázáno, že by žalobkyně mohla být považována za osobu závislou na péči poskytované občanem EU. Předložené lékařské zprávy závislost žalobkyně na nutné péči poskytované občanem EU neprokazují. Plyne z nich pouze, že žadatelka má určité zdravotní problémy, aniž bylo specifikováno, jak ji onemocnění omezují v běžném životě. Žalobkyně nepředložila aktuální a podrobnou lékařskou zprávu, ze které by byl patrný celkový a současný zdravotní stav žadatelky včetně vlivu jejich chorob na její běžný život, resp. míra její schopnosti zvládat úkony běžného života. Taková zpráva by měla být vypracována odborným lékařem. Lze rovněž předložit doklady prokazující stupeň závislé péče na jiné osobě nebo stupeň priznané invalidity. Musí být jednoznačně prokázáno, že zdravotní stav žalobkyně vyžaduje soustavnou péči druhé osoby a dále že odpovídající osobní péči může poskytnout a poskytuje občan EU. Z předložených zdravotních zpráv nelze jednoznačně posoudit, zda žalobkynin zdravotní stav skutečně způsobuje její závislost na péči jiné osoby; pouhý výčet diagnóz bez uvedení konkrétních omezení nelze považovat za dostatečný doklad. Navíc sama žadatelka ve výsledku uvedla, že její onemocnění ji v jejím životě nijak významně neomezují. Žalovaná se s těmito závěry ztotožnila.
40. Soud souhlasí se správním orgánem prvního stupně i s žalovanou v tom, že žalobkyně v řízení prostřednictvím listinných důkazů prokázala příbuzenský vztah k občanu EU, jejímu zeti. Žalobkyni se však nepodařilo prokázat, že není schopna bez materiální pomoci občana EU uspokojovat své základní životní potřeby. Jinak řečeno, žalobkyně neprokázala svoji „závislost na výživě“ ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu o cizinců. Závislost na výživě je přitom třeba vykládat s ohledem na pojem „vyživovaná osoba“ obsažený v čl. 2 bodu 2 písm. d) směrnice. Otázka, koho lze považovat za osobu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vyživovanou ve smyslu směrnice, byla v judikatuře již řešena. V rozsudku ze dne 26. 1. 2017, čj. 5 Azs 224/2016 - 50, NSS uvedl: „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 Evropské unie poskytována nezbytná materiální pomoc, bez které by své základní životní potřeby nebyla schopna zajistit.“ Na tomto závěru setrval NSS rovněž v rozsudku ze dne 7. 6. 2018, čj. 9 Azs 114/2018 - 49.

41. Podle judikatury SDEU je stavem závislosti na předkovi či potomkovi stav, kdy „rodinný příslušník příslušníka Společenství usazeného v jiném členském státě ve smyslu článku 43 ES nezbytně potřebuje materiální podporu od tohoto příslušníka Společenství nebo jeho manžela či manželky k tomu, aby mohl uspokojovat své základní potřeby ve státě svého původu nebo ve státě svého posledního pobytu v okamžiku, kdy žádá o připojení se k uvedenému příslušníkovi Společenství“ (rozsudek SDEU č. C-1/05, ve věci *Yunying Jia v. Migrationsverket*; dále jen „**rozsudek ve věci Jia**“). NSS k tomu v rozsudku ze dne 23. 2. 2023, čj. 2 Azs 3/2022 - 50, doplnil, že: „Musí jít tedy o uspokojování potřeb základních, takových, bez jejichž uspokojení by stěžovatelka nedokázala v zemi původu žít. Měřítkem přitom nejsou životní standardy v České republice, nýbrž v zemi původu. Potřeba materiální podpory musí být nezbytná, což znamená, že nesmí existovat jiný dostupný zdroj, z něhož by šlo základní potřeby ve státě původu uspokojit (například sice na poměry České republiky velmi skromný, avšak v zemi původu k uspokojení tamních základních potřeb ještě dostačující důchod).“
42. Žalobkyně za účelem prokázání své závislosti na výživě poskytované občanem EU předložila několik listin. Žalobkyně těmito listinami prokázala, v jaké výši pobírá starobní důchod a že nájemné v jí užívaném moskevském bytě hradí její zeť. Tyto důkazy jsou však postačující toliko k prokázání skutečnosti, že občan EU poskytuje žalobkyni finanční podporu, nikoli k prokázání závěru, že bez finanční podpory by nebyla schopna uspokojit své základní životní potřeby v zemi původu. Prokázání pouhé finanční podpory však pro prokázání závislosti na výživě nepostačuje (shodně viz rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2019, čj. 7 Azs 374/2018 - 28, bod 29).
43. Soud v tomto ohledu připomíná, že v řízeních zahajovaných na žádost leží povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoli primárně na správním orgánu (viz např. rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016 - 21, či ze dne 15. 5. 2019, čj. 8 Azs 249/2018 - 57). Bylo tedy v zájmu žalobkyně, aby navrhla dostatečné důkazy k prokázání toho, že jí starobní důchod nepostačuje k uspokojení jejích základních životních potřeb v Ruské federaci a že je z tohoto důvodu skutečně závislá na podpoře občana EU. Z jí navržených důkazů tento závěr nebylo možné učinit. V tomto směru soud předně zdůrazňuje, že samotná výpověď žalobkyně není k prokázání této skutečnosti dostatečná. To platí tím spíše tehdy, když je její výpověď zatížena rozpory. Zde přitom žalobkyně ve své výpovědi (jakož i později v žalobě) uvedla, že jí starobní důchod postačuje pouze k úhradě léků, zatímco ve svém čestném prohlášení uvedla, že ze starobního důchodu hradí rovněž výdaje za potraviny. Rovněž čestné prohlášení zde tedy (i při vědomí mezí důkazního potenciálu tohoto typu důkazního prostředku) postrádá důkazní hodnotu, neboť je rozporu s výpovědí žalobkyně, a nebyly předloženy důkazy, které by potvrdily údaje uváděné v čestném prohlášení (srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2018, čj. 6 A 177/2015 - 52, bod 15).
44. Dále žalobkyně neprokázala, že si svou bytovou potřebu v Ruské federaci není schopna zajistit pouze ze svého příjmu. Jinak vyjádřeno, žalobkyně prokázala toliko to, že si ze svého důchodu nemůže dovolit bydlet v bytě v Českém domě v Moskvě. Lze přitom předpokládat,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

že bydlení v místě nacházejícím se jen cca 3 kilometry od samotného centra Moskvy je v rámci Ruské federace nadstandardní, čemuž bude patrně odpovídat rovněž výše nájemného. Z nemožnosti platit takové nájemné bez pomoci svého zetě ještě nevyplývá, že žalobkyně není schopna zajistit si své základní životní potřeby v Ruské federaci jiným způsobem. Finanční podpora žalobkyně ze strany jejího zetě tak představuje příspěvek za účelem navýšení standardu životní úrovně, nikoli příspěvek umožňující žalobkyni v zemi původu žít. Lze konstatovat, že vzhledem k nedostatečné procesní aktivitě žalobkyně, která byla k odstranění vad žádosti opakovaně vyzvána, si správní orgán prvního stupně nemohl učinit závěr o její finanční závislosti na občanovi EU.

45. Soud se ztotožňuje se správními orgány rovněž v tom, že žalobkyně neprokázala svoji závislost na péči občana EU. Lékařská zpráva doložená žalobkyní v řízení před správním orgánem prvního stupně byla dosti stručná, omezovala se na vyjmenování žalobkyniných chorob, aniž obsahovala podrobnější popis toho, v čem je žalobkyně závislá na péči jiné osoby. Tím soud samozřejmě netvrdí, že by lékařská zpráva vůbec nesvědčila o špatném zdravotním stavu žalobkyně, nicméně závislost žalobkyně na péči jiné osoby z ní jasně a dostatečně konkrétně nevyplývá. Žádný relevantní závěr nebylo možno učinit ani z lékařského potvrzení o prodělání onemocnění COVID-19, ze kterého pouze plynulo, že žalobkyně tuto nemoc prodělala.
46. 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, čj. 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. Ačkoli se tedy požadavek na komplexní lékařskou zprávu naznačený v Napadeném rozhodnutí v tomto ohledu jeví jako nepřiměřený (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2023, čj. 2 Azs 3/2022 - 50, bod 25), a potud je tak třeba závěry žalované korigovat, platí, že požadavek správního orgánu prvního stupně na doložení nové a podrobnější lékařské zprávy byl oprávněný. Na žalobkyni totiž leželo důkazní břemeno k prokázání jejího stavu závislosti na rodinném příslušníkovi, který je občanem EU.
47. Soud pro úplnost uvádí, že žalobkyně v části žaloby, ve které navrhovala přiznání odkladného účinku podané žalobě, namítala, že se žalovaná nezabývala lékařskou zprávou ze dne 25. 5. 2023, ačkoli byla k odvolání přiložena. Tuto námitku však neshledal soud relevantní. Tvzení žalobkyně o přiložení lékařské zprávy ze dne 25. 5. 2023 k odvolání proti Napadenému rozhodnutí totiž nemá oporu ve správním spise. Z tohoto spisu plyne, že přílohami odvolání byly: dohoda o ukončení smlouvy č. 15640 o nájmu bytu ze dne 8. 12. 2021, výpis ze zdravotní karty ambulantního pacienta ze dne 10. 11. 2021 a oznámení arbitrážního správce ze dne 17. 5. 2022. Žalovaná tedy lékařskou zprávu ze dne 25. 5. 2023 v Napadeném rozhodnutí nemohla nijak zohlednit, neboť žalobkyně ji předložila až v řízení před soudem.
48. Žalobkyně v závěru svého prvního žalobního bodu uváděla, že splňuje alternativní podmínku uvedenou v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice, neboť je členem domácnosti své dcery, zetě a vnučky. Soud se s touto dílčí žalobní námitkou nemohl ztotožnit.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

49. Soud nejprve poznamenává, že směrnice na žalobkynin případ nedopadá přímo. Z čl. 3 odst. 1 směrnice se podává, že „*Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.*“ Směrnice se tedy použije pouze v případě, kdy občan EU vykonává své právo volného pohybu osob. Taková situace v posuzovaném případě nenastala, neboť zeť žalobkyně je občanem ČR, kde rovněž žije a necestuje do jiného členského státu EU (viz rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016 - 29).
50. Směrnice je zde však použitelná nepřímou, a to na základě odkazu obsaženého ve vnitrostátním právu, konkrétně v § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců. I toto ustanovení musí být vyloženo „*způsobem souladným s právem EU ve všech případech. Tedy v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu*“ (viz rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016 - 29). Z § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice plyne, že soužitím ve společné domácnosti je myšleno, že v zemi, z níž cizinec přichází, musel žít ve společné domácnosti s občanem EU. Toto soužití ve společné domácnosti přitom musí bezprostředně předcházet vstupu cizince na území členského státu EU (viz rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016 - 29, bod 44).
51. Z obsahu spisu je zřejmé, že podmínka bezprostředního soužití ve společné domácnosti v Ruské federaci splněna není. Žalobkyně sice po určitou dobu žila se svým zetěm, dcerou a vnučkou ve stejném bytě v Moskvě, toto soužití však bylo ukončeno již v červenci 2020. V té době se žalobkynin zeť s rodinou odstěhoval do ČR, zatímco žalobkyně zůstala v Moskvě. Žalobkyně přijela do ČR až v červnu 2021 a žádost o povolení k přechodnému pobytu podala zhruba měsíc poté, tedy v době, kdy se svým zetěm již společnou domácnost rok nesdílela. Lze tedy uzavřít, že žalobkyně v době předcházející době jejího vstupu na území České republiky ve společné domácnosti s občanem EU nežila.
52. Pod **druhým žalobním bodem** žalobkyně nejprve vznesla námitku diskriminace z důvodu své státní příslušnosti, kterou spatřuje v postupu žalované a v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.
53. K tomu soud předně uvádí, že kvalita a preciznost ve formulaci žalobních bodů a jejich odůvodnění v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí soudu (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 67/2011 - 108, a ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004 - 54). Ve správním soudnictví není soud oprávněn za žalobce vyhledávat či dovytvářet žalobní body. Pokud tedy žalobkyně své námitky vznáší toliko v obecné rovině, může na ně soud reagovat pouze srovnatelnou mírou konkrétnosti. V rozsudku ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Azs 244/2004 - 49, NSS uvedl: „*soudní přezkum správních rozhodnutí se vždy odehrává v mezích určité a přesně stanovených; stanovit je náleží žalobci. Soudní řád správní neumožňuje soudům provádět jakýsi „obecný přezkum“: to by totiž popíralo smysl institutu žalobního bodu, který právě slouží k tomu, aby činnost soudu nebyla bezbřehá. Soudům nepřísluší zabývat se každým jednotlivým procesním krokem správního orgánu a věnovat se všem jeho dílčím hmotněprávním úvahám: přezkoumává jen to, proti čemu žalobce řádně brojí - tedy to, co žalobce konkrétně a výslovně zpochybnil jak uvedením skutečností, tak snesením právních argumentů.*“
54. Zároveň soud připomíná ustálenou judikaturu NSS, podle níž cizinec sice nemá právní nárok na vstup do České republiky, ovšem má právo na spravedlivý proces při vyřizování žádosti o takový vstup (viz rozsudky ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019 - 54, a ze dne 7. 2. 2022,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

čj. 10 Azs 438/2021 - 47, nebo rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016 - 52). Žalobkyně přitom nijak nekonkretizovala, v čem byl postup žalované diskriminační, a jak bylo porušeno její právo na spravedlivý proces při vyřizování žádosti. Soud k tomu pouze obecně uvádí, že žalobkyni bylo umožněno podat žádost o povolení k přechodnému pobytu, následně správní orgán prvního stupně poskytoval náležitou součinnost, konkrétně potvrdil podání žádosti, umožnil nahlédnutí do spisu, ustanovil žalobkyni tlumočníka, řádně ji předvolal k výslechu, který zaprotokoloval, zasílal žalobkyni výzvy k odstranění vad její žádosti a vyrozuměl žalobkyni o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Z ničeho tedy neplyne, že by se žalovaná dopustila v rámci svého postupu ve správním řízení vůči žalobkyni diskriminace z důvodu státní příslušnosti, která je nepřístupná, resp. že by jí bylo upřeno právo na spravedlivý proces při vyřizování její žádosti.

55. Námitka žalobkyně ohledně diskriminace z důvodu státní příslušnosti tak míří především na odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Ani v tomto směru soud námitce nepřisvědčil. Žalovaná provedla náležitý výklad § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, při němž řádně zohlednila čl. 3 bodu 2 písm. a) směrnice. Následně dospěla ke správnému závěru, že žalobkyně neprokázala závislost na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem. Jedná se o standardní aplikaci uvedených právních předpisů, která v posuzovaném případě nebyla nijak ovlivněna státní příslušností žalobkyně.
56. Jde-li o námitku, podle níž se žalovaná dopustila diskriminace a nezákonnosti tím, že upozornila na právo žalobkyně požádat o vydání jiného druhu pobytového oprávnění, uvádí soud nejprve následující. Ústavní soud několikrát zopakoval, že žádné subjektivní ústavně zaručené právo cizince na pobyt na území České republiky neexistuje, neboť je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (srov. jeho rozhodnutí ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1147/13, ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. IV. ÚS 85/04, či ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 99/04). K omezení udělování pobytového oprávnění občanům Ruské federace a Běloruské republiky přistoupila vláda v nařízení vlády č. 200/2022 Sb., jehož smyslem je dle důvodové zprávy „*vyvinutí tlaku na Ruskou federaci a Běloruskou republiku, a to s cílem ukončit tuto agresi a zajistit bezpečnost České republiky.*“ Soud se zde ztotožňuje s Krajským soudem v Hradci Králové, který v rozsudku ze dne 29. 5. 2023, čj. 31 A 36/2022 - 33 uvedl, že: „*Úprava obsažená v zákoně č. 175/2022 Sb. a v nařízení vlády č. 200/2022 Sb. v podstatě paušálně omezuje možnost vstupu a pobytu státních příslušníků Ruské federace a Běloruska na území České republiky, s jen relativně úzce vymezenými výjimkami stanovenými v § 2 odst. 1 nařízení. Tato paušálnost se může zdát sporná, ale soud ji považuje za odůvodněnou právě výše popsáním stupněm intenzity veřejného zájmu na zachování bezpečnosti České republiky.*“
57. Žalovaná nepochybila, když jako výjimku z uvedených omezení stanovených v nařízení vlády č. 200/2022 Sb. v Napadeném rozhodnutí zmínila možnost „víza z humanitárních důvodů.“ Účelem nařízení totiž není jakkoli ovlivňovat možnost udělení mezinárodní ochrany (viz rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2023, čj. 5 Azs 24/2023 - 23, bod 22).
58. Dále není správná argumentace žalobkyně spočívající v tom, že postup žalované jí znemožnil úspěch v podání žádosti o jiné pobytové oprávnění, neboť i podle nařízení vlády č. 200/2022 Sb., musí splnit podmínku rodinného příslušníka. Žalobkyně totiž může v řízení o takové nové eventuální žádosti dotvrdit a prokazovat nové skutečnosti k naplnění podmínky rodinného příslušníka. Tento závěr potvrzuje i NSS v rozsudku ze dne 23. 2. 2023, čj. 2 Azs 3/2022 - 50, z něhož se podává: „*Nadto je potřeba uvést, že stěžovatelka i přes nařízení vlády č.*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

200/2022 Sb. může naplnit (pokud v budoucnu prokáže skutečnosti, které v tomto řízení neprokázala) jak výjimku pro možnost získání krátkodobého víza podle § 1 odst. 1 písm. a), tak pro získání dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití podle § 1 odst. 1 písm. c), pokud by již nebyla schopna se o sebe ze zdravotních důvodů postarat. Nejvyšší správní soud tak neshledal důvody, pro které by rozhodnutí žalované mělo způsobit nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života stěžovatelky nebo jejích rodinných příslušníků ve smyslu čl. 8 Úmluvy.“

59. Pokud jde o přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života, žalobkyně pouze obecně v návrhu na přiznání odkladného účinku podané žalobě uvedla, že nucené vycestování způsobí újmu nejen jí, ale také její dceři a rodině.
60. K tomu soud nejprve poznamenává, že v obecné rovině 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 ze dne 22. 9. 2011, čj. 7 As 112/2011 - 65, ze dne 9. 11. 2011, čj. 9 As 71/2010 - 112, či ze dne 6. 8. 2013, čj. 8 As 68/2012 - 39; a nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11).
61. V posuzované věci zdejší soud dospěl k závěru, že ze správního spisu nevyplývají žádné okolnosti, pro něž by bylo možné zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu považovat za (z hlediska dopadu do rodinného a soukromého života žalobkyně) nepřiměřené. Odloučení žalobkyně a její rodiny žijící v ČR je nezbytným důsledkem každého nevyhovění žádosti o povolení pobytu rodinného příslušníka občana EU. Samo o sobě však nepředstavuje nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života. Jak je uvedeno výše, žalobkyni zůstávají, byť v omezeném rozsahu, zachovány možnosti setkávání se svými rodinnými příslušníky.
62. Závěrem lze tedy shrnout, že žalobkyně neprokázala, že je rodinným příslušníkem podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ani jí tvrzené naplnění alternativní podmínky člena domácnosti podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice. Žalovaná se v rámci správního řízení ani v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nedopustila diskriminace na základě státní příslušnosti. Konečně soud neshledal nepřiměřený zásah Napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

VI. Závěr a náklady řízení

63. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
64. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, avšak žalované v řízení žádné náklady nad rámec jejích běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.
65. Výrok IV o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého osoba zúčastněná na řízení zásadně nemá právo na náhradu nákladů řízení. V posuzované věci přitom soud žádnou povinnost osobám zúčastněným na řízení neuložil.
66. Co se týče výroku V tohoto rozsudku, soudu bylo dne 27. 11. 2023 doručeno společné podání osob zúčastněných na řízení, kterým tyto informovaly soud o tom, že ve věci nadále

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nejsou zastoupeny JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou. Z předmětného podání lze usuzovat, že podání bylo učiněno i jménem nezletilé vnučky žalobkyně jejími zákonnými zástupci, kteří tuto osobu rovněž označili jako osobu zúčastněnou na řízení.

67. Z ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. NSS se k povaze těchto podmínek vyslovil např. v rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190, č. 2341/2011 Sb. NSS, v němž konstatoval, že *„[p]rvní podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80 (publikován pod č. 489/2005 Sb. NSS), ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 - 129, ze dne dostupné na www.nssoud.cz). Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími“.*
68. Aniž by přitom soud ve vztahu k nezletilé zkoumal naplnění materiální podmínky předpokládané § 34 odst. 1 s. ř. s., nemohl přehlédnout, že své postavení neuplatnila ve stanovené lhůtě ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s. (formální podmínka). Vyrozumění soudu o probíhajícím řízení bylo doručeno dne 16. 2. 2023, jak vyplývá z doručky založené v soudním spisu, přičemž soudcovská lhůta k uplatnění práva osoby zúčastněné na řízení byla stanovena v délce 2 týdnů. V reakci na uvedené podání však práva osob zúčastněných na řízení uplatnily toliko dcera žalobkyně a její manžel, jak je zjevné z podání založeného na čl. 52 ve světle podání založeného na čl. 58 soudního spisu. Ač v prvním podání byla rovněž uvedena poznámka o vnučce žalobkyně, ve světle podání založeného na čl. 58 soudního spisu nelze pochybovat o tom, že vnučka samostatně práva osoby zúčastněné na řízení neuplatnila. Pokud tak učinila teprve podáním ze dne 27. 11. 2023, učinila tak po lhůtě k tomu stanovené. V podání přitom neuvedla žádné důvody, pro které by bylo lze uvažovat o prominutí zmeškání lhůty dle § 40 odst. 5 s. ř. s. Soudu proto nezbylo než uzavřít, že uvedená osoba, vnučka žalobkyně, nenaplnila formální podmínku ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s., a proto rozhodl, že tato osoba není osobou zúčastněnou na řízení.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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.

V Praze dne 8. ledna 2024

Mgr. Martin Lachmann v. r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.