



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Bc. Kryštofem Hornem ve věci

žalobkyně: **L. L.**, nar. X
státní příslušnice Ukrajiny
bytem X

zastoupena advokátkou Mgr. Oksanou Rizak
sídlem 28. pluku 128/12, Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2024, MV-103731-4/SO-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2024, MV-103731-4/SO-2024, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 9 800 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Oksany Rizak, advokátky.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 27. 5. 2024, č. j. OAM-15842-44/TP-2023, ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu občana třetího státu, který je rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 87h odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
2. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně o uvedené povolení trvalého pobytu požádala dne 12. 7. 2023. K žádosti přiložila mimo jiné rodný list a občanský průkaz dcery – paní J. L.,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

kteřá je občankou České republiky – a doklad o zajištění ubytování v bytě, který dcera vlastní. Dále předložila výpis ze svého bankovního účtu, na kterém jsou zaznamenány příchozí úhrady od dcery (jde o připsané platby ve výši 2 500 - 6 000 Kč přibližně v měsíční frekvenci).

3. Ministerstvo žalobkyni přípisem ze dne 21. 8. 2023 vyzvalo, aby prokázala, že je rodinným příslušníkem občana EU, a současně ji poučilo, že podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se tímto pojmem rozumí mj. předeek, pokud je z důvodů uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU. Současně uvedlo, že závislostí je nutno rozumět faktický stav, který vznikl vlivem okolností nezávislých na vůli cizince samotného. Rozumí se jí situace, kdy cizinec není schopen bez materiální pomoci či nutné péče poskytované občanem EU uspokojovat své základní životní potřeby. To předložené doklady neprokazují, neboť není zřejmé, z jakého důvodu je žalobkyni poukazována pravidelná finanční podpora. Je potřeba předložit např. aktuální doklady o výši starobního důchodu, doklady o výši měsíčních nákladů atd. K doložení těchto dokumentů ministerstvo žalobkyni stanovilo lhůtu v délce 10 dnů.
4. Žalobkyně požádala o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti a uvedla, že bydlí s dcerou ve společné domácnosti, dcera jí též zajišťuje výživu (výdaje činí v průměru 8 000 Kč měsíčně) a hradí i náklady spojené s léčbou a nákupem léků. Výše žalobkynina starobního důchodu není dostačující pro zajištění základních životních potřeb. Žalobkyně následně do spisu doplnila další výpis z účtu (stejná výše plateb) a ukrajinské potvrzení o penzi za první pololetí roku 2023 ve výši 60 382,86 hřiven (tj. cca 10 000 hřiven měsíčně).
5. U výsledku dne 29. 11. 2023 vypověděla, že o trvalý pobyt žádá, protože v ČR již 20 let bydlí dcera. Pro žalobkyni je těžké být bez její materiální pomoci, neboť absolvovala pět operací a musí hradit léky. Od roku 2016 je závislá na dceři, neboť měla operaci štítné žlázy a bylo potřeba zaplatit velké peníze. V roce 2017 utrpěla komplikovanou zlomeninu nohy a musela na další operace. Léky jí musela opět koupit dcera. Do práce žalobkyně nechodí, protože nemůže dlouho stát ani dlouho chodit. Dcera jí zasílá peníze na účet, kupuje léky a oblečení, platí zubaře a očkování. Má starobní důchod ve výši 10 000 hřiven měsíčně, což činí asi 5 500 Kč. Má penzijní kartu, tyto peníze může vybrat jen na Ukrajině. Pro peníze si musí jet tam. Důchod dává dceři, protože ta za žalobkyni vše platí. Dcera pravidelně žalobkyni platí 5 500 Kč nebo 3 000 Kč měsíčně. Za tyto peníze žalobkyně nakupuje potraviny a léky. Náklady činí asi 14 000 Kč, nejvíce peněz jde na zajištění zdraví, léky na štítnou žlázu jsou drahé. Žalobkyně dále popsala další zdravotní problémy, přičemž její zástupkyně v této části výsledku do protokolu uvedla poznámku, že není závislá na péči druhé osoby z důvodů zdravotního stavu a neusiluje tedy o splnění této podmínky pro přiznání trvalého pobytu. Žalobkyně uvedla, že závislost na dceři je materiální povahy, hlavně jí zajišťuje dostupnost lékařské péče a bydlení.
6. V řízení před ministerstvem proběhlo několik pobytových kontrol na udané adrese, kde měla žalobkyně bydlet s rodinou své dcery. Otázce společného bydlení žalobkyně s dcerou se věnovalo též vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 19. 2. 2024. Žalobkyně k němu doložila několik čestných prohlášení (třídní učitelky vnuka, matky kamaráda vnuka, sousedek, učitelky flétny vnuka, učitelky kytary vnuka, trenéra tenisu vnuka, matky spolužačky vnuka) k prokázání toho, že žalobkyně s dceřinou rodinou bydlí a vnuka doprovází na kroužky. Dále k němu žalobkyně doložila účtenky z obchodního domu IKEA prokazující nákup pohovky dne 6. 3. 2022 a informace o této pohovce včetně fotografie, a to k prokázání otázky zajištění jejího nocování v dceřině bytě.

7. Dne 27. 5. 2024 vydalo ministerstvo prvostupňové rozhodnutí, kterým žádost dle § 87k odst. 1 písm. g) zamítlo z důvodů, že nebylo prokázáno, že žalobkyně je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí se zabývá vyhodnocením pobytových kontrol a vyslovuje podezření, že na uvedené adrese žalobkyně vůbec nepobývá. Nebyla doložena ani závislost zakládající vztah rodinného příslušníka dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Doloženo bylo jen to, že dcera posílá žalobkyni peníze na bankovní účet. Výše zasílané částky též odpovídá výši důchodu, který žalobkyně pobírá na Ukrajině a odevzdává poté dceři. Vztah závislosti na výživě nemusí nutně vzniknout v zemi původu, ale nemělo by se jednat o situaci, kdy se cizinec stane závislým pouze v důsledku toho, že se ze země původu přesune do státu EU, tedy kdy si svou závislost na výživě dobrovolně zvolí. Žalobkyně neprokázala, že je závislá na výživě nebo jiné nutné péči, neboť nepředložila žádné doklady svědčící o nemožnosti uspokojit potřeby. Podle názoru ministerstva je současné uspořádání, kdy pobyt žalobkyně na území hradí dcera s manželem, zcela dobrovolné. Dcera vlastní byt, a tak je dle ministerstva automatické, že v něm poskytne žalobkyni bydlení zdarma. Z toho však nelze dovozovat závislost, navíc nebyla prokázána existence takové závislosti před žalobkyniným vstupem na území EU. K důkazům ze dne 19. 2. 2024 (čestná prohlášení a doklady o nákupu pohovky) ministerstvo uvedlo, že neprokazují tvrzení uvedená v těchto čestných prohlášeních, neboť nejsou sama o sobě důkazem, a žalobkyně dle tvrzení zástupkyně spí v „domečku vnoučka“, nikoliv na pohovce.
8. V odvolání žalobkyně namítla, že k prokázání vztahu potomek-předek předložila rodný list. K prokázání závislosti předložila výpisy z bankovních účtů. Opakovaně uváděla, že jde o finanční závislost. Dále zpochybnila průběh pobytových kontrol a poukázala na důkazy ze dne 19. 2. 2024 ve vztahu k prokázání vedení společné domácnosti.
9. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí ztotožnila se závěrem, že žalobkyně neprokázala, že by byla závislá na výživě či jiné nutné péči poskytované dcerou, respektive že by na výživě či nutné péči byla závislá před vstupem na území. Výpisy z účtů v kombinaci s výsledkem prokazují toliko to, že dcera posílá žalobkyni „její peníze“ odpovídající výši starobního důchodu. Jde přitom o řízení na žádost podle § 44 zákona 500/2004 Sb., správní řád. Bylo tedy na odvolatelce, aby prokázala svá tvrzení. Částka důchodu 5 500 Kč postačuje na životní a existenční minimum ve výši 4 860 Kč, přičemž žalobkyně bydlí zadarmo u dcery (což žalovaný již považoval – na rozdíl od ministerstva – z výsledku za prokázané). Není tedy závislá na dceřině výživě. Ohledně vypořádání důkazů ze dne 19. 2. 2024 žalovaná odkázala na str. 11 prvostupňového rozhodnutí (viz poslední větu bodu 7 tohoto rozsudku). Doplnila, že doložená čestná prohlášení prokazují pouze pobyt s dcerou na území, nikoliv závislost na výživě poskytované dcerou, což byla povinná prokázat žalobkyně. Dále dodala, že neshledala nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života žalobkyně, přičemž žalobkyni svědčí jiný (byť nižší) pobytový titul.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

10. Žalobkyně v žalobě a jejím včasné doplnění namítla, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav, neboť žalobkyně doložila, že je rodinnou příslušnicí občana EU (dcery) a splnila podmínky pro udělení trvalého pobytu. Správní orgány též nesprávně zjištěný skutkový stav zhodnotily. Konkrétně žalobkyně namítla, že prokázala, že je na dceři finančně závislá a vede s ní společnou domácnost. Dle žalobkyně žalovaná neuvedla, které části spisu v odvolacím řízení hodnotila, s odvolacími námitkami se nevypořádala a navržené důkazy neprovedla. Přehodnocení závěrů ministerstva, že žalobkyně nežije s dcerou ve

společné domácnosti, dokládá jeho chybný postup – prvostupňové rozhodnutí mělo být tedy zrušeno. Žalovaný uvedl, že žalobkyně u dcery bydlí zdarma, což je však dle žalobkyně znakem finanční závislosti. Chybný a nepodložený je též závěr, že peníze, která dcera žalobkyni zasílá na účet, je žalobkyniným důchodem, který pobírá na Ukrajině. Důchod ve výši 5 500 Kč nepostačuje na úhradu základních potřeb (bydlení, strava, léky, ošacení, zdravotní péče, pojištění). Žalobkyně uvedla, že jí dcera zasílá peníze na drobné výdaje, ale zásadní věci hradí přímo. Napadené rozhodnutí je dle žalobkyně nepřezkoumatelné, neboť žalovaná chybně uvedla, že se ministerstvo zabývalo doloženým vyjádřením a čestnými prohlášeními, přičemž jen odkázala na str. 11 prvostupňového rozhodnutí.

11. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na napadené rozhodnutí, neboť žalobní body jsou totožné s odvolacími námitkami, které již žalovaná vypořádala.

Posouzení žaloby soudem

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo doručeno 16. 8. 2024, žaloba byla podána jako blanketní a doplněna o žalobní body v pondělí 16. 9. 2024), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
13. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím žalovaná souhlasila výslovně a žalobkyně implicitně postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s.
14. Nejprve se soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvažil o skutečnostech podstatných pro věc, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (srov. rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Současně je třeba zdůraznit, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je třeba v rámci soudního přezkumu nahlížet jako na jeden celek, tedy že rozhodnutí se mohou vzájemně argumentačně doplňovat v obou směrech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně. Napadené rozhodnutí těmto nárokům dostojí, je z něj zcela zřejmé, jak žalovaná rozhodla a proč. Její rozhodnutí je však nezákonné.

15. Posuzovaná věc se týká žádosti žalobkyně o povolení trvalého pobytu podle § 87h odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle kterého *ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2 na jeho žádost povolení k trvalému pobytu po 2 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území, pokud je nejméně 1 rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území.*
16. V řízení o žádosti podle citovaného ustanovení žalobkyně tvrdila, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15 odst. 1 písm. d), tedy že je *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.*
17. Ze znění daného ustanovení vyplývá, že pro kladné rozhodnutí o žádosti cizince je nutné, aby se jednalo o 1) potomka nebo předka občana EU, anebo potomka nebo předka manžela občana EU, a zároveň 2) aby byl tento cizinec z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU či jeho manželem **nebo** byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ČR.
18. Mezi účastníky řízení není sporu, že žalobkyně splňuje první podmínku citovaného ustanovení, neboť rodným listem prokázala, že je předkem (matkou) občanky České republiky. Mezi stranami však panuje spor o to, zda žalobkyně splnila druhou podmínku, tedy zda je na své dceři závislá ve smyslu citovaného ustanovení. Tu skutečně pouhým rodným listem prokázat nejde.
19. Ustanovení § 15 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je transpozicí čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „pobyťová směrnice“), je proto třeba jej vykládat v souladu s uvedenou směrnicí, byť v případech rodinných příslušníků občanů ČR (nikoliv občanů jiných členských států, kteří využili svého práva volného pohybu, na něž se vztahuje pobyťová směrnice) je právo EU použitelné pouze nepřímě, na základě odkazu ve vnitrostátním právu, kterým byl pro posuzovanou věc § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015 do 1. 8. 2021. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, potvrdil, že zavedením tohoto ustanovení [ve znění rozhodném pro věc posuzovanou rozšířeným senátem se jednalo o § 15a odst. 5)] došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Byť tedy zvýhodněný režim pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů EU, vyplývající z pobyťové směrnice je motivován především odstraněním překážek volného pohybu občanů EU, je třeba respektovat volbu zákonodárce, který přiznal stejné výhody i rodinným příslušníkům občanů ČR, kteří nikdy práva volného pohybu nevyužili (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, č. j. 8 As 46/2013-55, body 25-27 a judikaturu tam citovanou).
20. Článek 2 odst. 2 písm. d) pobyťové směrnice stanoví, že rodinným příslušníkem se pro účely této směrnice rozumí *„předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takové předci*

manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b)“ (zdůraznění doplněno). Pro úplnost je třeba dodat, že některé jiné jazykové verze citovaného ustanovení uvádějí výraz odpovídající spíše slovu „závislý“ (např. „*dependent direct relatives in the ascending line*“, „*les ascendants directs à charge*“, „*závislí priami príbuzní po vzostupnej línii*“), které pak na vnitrostátní úrovni používá i § 15 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. S pojmem „závislosti“ namísto „vyživovanosti“ se lze setkat i v české jazykové verzi některých rozsudků Soudního dvora, které odkazují na čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice (viz např. rozsudek ze dne 9. 1. 2007, *Jia*, C-1/05, bod 35, nebo rozsudek ze dne 12. 12. 2019, *TB*, C-519/18, bod 44). Pro účely následujícího výkladu lze proto považovat oba výrazy za synonyma.

21. Podstatné nicméně je, že čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice neodkazuje na vnitrostátní právo, tento pojem je proto třeba vnímat jako autonomní pojem unijního práva. Z požadavků jak jednotného uplatňování unijního práva, tak zásady rovnosti totiž vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé EU (viz např. rozsudky Soudního dvora *TB*, bod 44 a judikaturu tam citovanou, nebo rozsudek *Jia*, bod 36, srov. též rozsudek ze dne 26. 3. 2019, *SM*, C-129/18, bod 50).
22. Pro srovnání lze uvést, že situace je odlišná, pokud jde o čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice, jehož smysl spočívá v zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu. Toto ustanovení nezakládá odvozená práva vstupu a pobytu, ale ukládá členským státům, aby „*v souladu se svými vnitrostátními předpisy*“ usnadnily vstup a pobyt státních příslušníků třetích států, jichž se uvedený článek týká, oproti žádostem o vstup a pobyt podaným ostatními státními příslušníky třetích států. Tento článek tedy (na rozdíl od čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 3 odst. 1 téže směrnice) výslovně předpokládá přijetí bližší právní úpravy na vnitrostátní úrovni. Členské státy mají v takovém případě široký prostor pro uvážení ohledně volby faktorů, které budou zohledňovány, jestliže jejich vnitrostátní předpisy zahrnují kritéria, jež jsou v souladu s obvyklým smyslem výrazu „usnadní“, použitého v čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice, a jež nezabývá toto ustanovení jeho užitečného účinku. Tento prostor pro uvážení musí využívat také s ohledem na ustanovení Listiny základních práv Evropské unie a v souladu s nimi (viz rozsudek *SM*, body 60-64).
23. Jak již však soud uvedl, čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 3 odst. 1 pobytové směrnice neobsahují odkaz na vnitrostátní právo, a proto nelze jejich aplikaci podmiňovat splněním podmínek podle vnitrostátních předpisů.
24. Zároveň je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je účelem pobytové směrnice usnadnit výkon základního a osobního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování EU přiznává přímo občanům Unie, a cílem této směrnice je zejména posílení uvedeného práva. S ohledem na tyto cíle musí být ustanovení pobytové směrnice, včetně jejího čl. 2 bodu 2, vykládána široce (rozsudek Soudního dvora *SM*, bod 53 s odkazem na rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 1. 2014, *Reyes*, C-423/12, bod 23, a ze dne 10. 7. 2014, *Ogieriakhi*, C-244/13, bod 40). Právo na vstup a pobyt na území členského státu poskytované státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU, kteří využili svého práva volného pohybu, totiž vyplývá již z pouhého rodinného vztahu s občanem EU [rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 4. 2005, *Komise ES proti Španělskému království*, C-157/03, bod 28]. Jak ovšem již soud výše uvedl, při výkladu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců

nemůže hrát roli skutečnost, že se jedná o rodinného příslušníka „pouze“ občana ČR, který práva volného pohybu nevyužil. Došlo-li z vůle zákonodárce ke „zrovnoprávnění“, je třeba použít široký výklad i v tomto případě, byť není naplněn prvek volného pohybu, který k přijetí širokého výkladu Soudním dvorem vedl.

25. K výkladu čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice pak Soudní dvůr opakovaně uvedl, že aby bylo možné nahlížet na rodinného příslušníka jako na osobu „vyživovanou“ občanem EU ve smyslu čl. 2 bodu 2 pobytové směrnice, musí být prokázána existence skutečné závislosti. Tato závislost je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolnostmi, že materiální podpora rodinného příslušníka je zajištěna občanem Unie (viz rozsudky *Jia*, body 35 a 42, nebo *Reyes*, body 20 a 21). Za účelem určení existence takové závislosti musí hostitelský členský stát posoudit, zda *s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci* není rodinný příslušník schopen uspokojovat své základní potřeby (viz rozsudky *Jia*, bod 37, nebo *Reyes*, bod 22). Naproti tomu není nutné zjišťovat důvody této závislosti, a tedy využívání této podpory (viz rozsudky *Jia*, 36, nebo *Reyes*, 23). V této souvislosti Soudní dvůr opět zdůraznil nutnost širokého výkladu pobytové směrnice.
26. Soudní dvůr dále dodal, že situace, kdy občan EU vyplácí pravidelně během značně dlouhého období rodinnému příslušníkovi (v daném případě potomkovi) peněžní částku, která je pro posledně uvedeného nezbytná, aby uspokojil své základní potřeby ve státě původu, umožňuje prokázat, že tento rodinný příslušník je na uvedeném občanovi skutečně závislý. Za takových podmínek nelze od uvedeného rodinného příslušníka požadovat, aby navíc prokázal, že se neúspěšně pokoušel najít si zaměstnání nebo získat od orgánů země původu příspěvek na živobytí anebo se pokoušel zajistit si obživu jakýmkoli jiným způsobem (rozsudek *Reyes*, body 24 a 25).
27. Nezbytnost materiální podpory může být prokázána jakýmkoli vhodným způsobem, přičemž na pouhý závazek občana EU pečovat o rodinného příslušníka nemusí být nahlíženo jako na důkaz existence skutečného stavu závislosti tohoto rodinného příslušníka (rozsudek *Jia*, bod 43).
28. Z výše popsanych závěrů Soudního dvora vyplývá několik základních východisek pro výklad čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice. Především je třeba jej vykládat široce a nezávisle na vnitrostátním právu. Stav závislosti je třeba chápat jako faktickou situaci, přičemž je třeba posoudit, zda *s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci* není rodinný příslušník schopen uspokojovat své základní potřeby. Důvody této závislosti (vyživovanosti) nejsou rozhodné.
29. Podle NSS je znakem finanční závislosti rodinného příslušníka občana EU stav, v němž příjem rodinného příslušníka není dostatečný k uspokojování základní životních potřeb (srov. rozsudek ze dne 23. 2. 2023, č. j. 2 Azs 3/2022-50, bod 24).
30. Rozdělení na stránku ekonomickou a stránku zdravotní, byť není v čl. 2 odst. 2 písm. d) pobytové směrnice obsaženo, lze podle soudu akceptovat. Lze si jistě také představit, že v některých případech bude postačovat pro shledání závislosti pouze zdravotní stav, nebo pouze ekonomická situace. Pokud však např. zdravotní stav sám o sobě pro závěr závislosti nedostačuje, je třeba posoudit, zda s ohledem na další okolnosti posuzované věci k závislosti rodinného příslušníka na občanu EU nepřispívá (srov. též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 61 A 3/2019-43, bod 37). Podle soudu nelze oba aspekty závislosti vymezené v § 15a odst. 1 písm. d) od sebe izolovaně oddělit a rezignovat na posouzení věci ve všech souvislostech. Takový postup by nebyl slučitelný s požadavkem

na široký výklad, který je třeba podle Soudního dvora u čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice použít.

31. Z rozsudků Soudního dvora lze naopak dovodit, že je třeba posoudit veškeré okolnosti posuzované věci, které svědčí o faktické situaci, přičemž je třeba posoudit zejména hospodářskou a sociální situaci rodinného příslušníka a zkoumat, zda pro tyto okolnosti není schopen uspokojovat své základní potřeby. Jinými slovy, je třeba komplexním způsobem posoudit míru ekonomické či fyzické závislosti a zohlednit přitom veškeré relevantní faktory, které vyšly v řízení najevo.
32. Ve vztahu k posouzení ekonomické stránky závislosti je třeba žalobkyni přisvědčit, že žalovaná výše uvedeným nárokům na komplexní posouzení hospodářské, sociální a zdravotní situace žalobkyně a z ní plynoucí (možné) ekonomické závislosti na dceři, nedostála.
33. Soud ve shodě se správními orgány zdůrazňuje, že řízení o povolení k trvalému pobytu je řízením o žádosti, a je tedy na žadateli, aby tvrdil a doložil zákonem požadované náležitosti žádosti. Ustálená judikatura NSS se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36 nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36). I v řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu je proto na žalobci, aby k žádosti ve smyslu § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu předložil doklad, který potvrzuje, že je rodinným příslušníkem občana EU (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2022, č. j. 9 Azs 39/2022-50, bod 18).
34. Žalobkyně již ve vyjádření ze dne 4. 9. 2023 tvrdila, že dcera jí zajišťuje kromě bezplatného bydlení (přičemž výdaje na bydlení v Praze by jinak činily 10 000 – 17 000 Kč měsíčně) též úhradu potravin a léků. Své zdravotní komplikace a nutnost užívání drahých léků žalobkyně popsala při svém výslechu. Žalovaná nicméně tento zdravotně-sociální aspekt způsobilý ovlivnit výši nákladů na uspokojování základních potřeb nijak individuálně nehodnotila a spokojila se s tím, že žalobkyně dostává od dcery částku ve výši přesahující životní a existenční minimum (kterou jí navíc posléze vrací poté, co si vyzvedne ukrajinský důchod). Žalovaná též nikterak nevzala v potaz hodnotu bezplatného bydlení ve vlastním bytě, které dcera žalobkyni poskytuje. Jakkoliv je možné takové jednání dcery vůči matce ve shodě s ministerstvem považovat z lidského hlediska za „automatické“, není soudu zřejmé, proč je správní orgány nepovažují za projev ekonomické závislosti. Bydlení jistě je základní potřebou, kterou by žalobkyně – nemít možnosti bezplatného bydlení u dcery – musela realizovat (a hradit) jinak. Jen stěží si přitom lze představit, že by si za uvedenou částku měsíčního důchodu žalobkyně mohla obstarat bydlení, potraviny, šatstvo a též léky (pokud by byla prokázána potřeba jejich užívání v konkrétní vyšší ceně).
35. Nezhlednila-li žalovaná hodnotu bezplatně poskytovaného bydlení a individuální potřeby žalobkyně, posoudila otázku ekonomické závislosti nezákonně. Žaloba je v tomto ohledu důvodná.
36. Nedůvodné jsou pak ostatní žalobkyniny žalobní námitky. Jak již bylo řečeno, žalovaná na základě provedeného dokazování dospěla oproti ministerstvu k odlišnému závěru, tedy že provedené výsledky prokázaly, že žalobkyně bydlí s dcerou ve společné domácnosti zadarmo (srov. první odstavec na str. 7 napadeného rozhodnutí). S ohledem na tuto změnu

nahlížení na provedené dokazování byly důkazní návrhy směřující k prokázání právě této skutečnosti nadbytečné, jejich neprovedení tedy nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Ačkoliv je v tomto kontextu odůvodnění jejich neprovedení na str. 11 prvostupňového rozhodnutí v jistém napětí s žalovanou nově akceptovaným skutkovým stavem (společné bydlení žalobkyně s dcerou), nezpůsobuje vypořádání související odvolací námitky odkazem na tuto pasáž prvostupňového rozhodnutí nepřezkoumatelnost, neboť je zřejmé, proč především žalovaná dané důkazy nepovažovala za relevantní (vztahují se totiž jen k otázce bydlení – srov. poslední větu prvního odstavce na str. 8 napadeného rozhodnutí).

37. Soud neshledal nesprávnou ani úvahu správních orgánů, že prostředky zasílané žalobkyni její dcerou odpovídají jejímu ukrajinskému důchodu. Sama žalobkyně při svém výslechu uvedla, že důchod odpovídající částce 5 500 Kč měsíčně si vyzvedává jednou za půl roku a odevzdává jej dceři, neboť ta za ni vše platí. Zasílá-li dcera žalobkyni průměrně stejnou částku na účet, nelze hodnocení správních orgánů nic vytknout. Je samozřejmě možné, že žalobkynina dcera nad rámec těchto transakcí „předplaceného důchodu“ a kromě poskytování bezplatného ubytování hradí též další žalobkyniny základní potřeby jako je nákup potravin a léků. Pokud žalobkyně tvrdila, že to prokázala dokumenty ve spise, neuvedla kterými, a tak tento žalobní bod soud vypořádal toliko ve stejné míře obecnosti tak, že nedohledal žádné listiny, ze kterých by bylo patrné *co, kdy, a za kolik* dcera pro žalobkyni kupovala či za ni platila. Není to ostatně ani jeho úkolem, neboť by tím přestal plnit roli nestranného rozhodčího sporu a suploval by práci žalobkyniny advokátky.
38. Nad rámec nutného odůvodnění s ohledem na náznaky uvedené v napadeném rozhodnutí soud dodává, že stav závislosti na výživě či jiné nutné péči ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nemusí nutně nastat a trvat v domovském státě žadatele bezprostředně před vstupem na území, ale postačí samotná existence takového stavu. Český zákonodárce se v tomto ohledu dílčím způsobem odchýlil (ve prospěch žadatelů) od standardů předpokládaných pobytovou směrnicí, resp. od výkladu Soudního dvora vztahujících se k otázce rodinných příslušníků občanů EU, které vyžadují, aby stav závislosti existoval již před vstupem na území. Správní soudy však již potvrdily, že česká právní úprava není rozporná s principy, na nichž je vystaven systém práva EU, protože členský stát může přijmout opatření nad rámec vyžadovaný směrnicí, pokud tímto opatřením sleduje vytyčený cíl a pokud směrnice obsahuje ustanovení, kterým takový postup povolí. Takovým ustanovením je čl. 37 pobytové směrnice, podle kterého *„[t]outo směrnicí nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice“*, a rovněž bod 29 jejího odůvodnění, podle něhož *„touto směrnicí by neměly být dotčeny příznivější vnitrostátní předpisy“* (blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č. j. 14 A 52/2018-49, body 36 až 40).
39. S ohledem na výše uvedené závěry soud zdůrazňuje, že pro řádné zjištění skutkového stavu je v řešeném případě postačující, aby žalobkyně prokázala závislost na osobní péči či výživě poskytované svou dcerou, přičemž není nezbytné, aby se předložené důkazy vázaly na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území ČR. Správní orgány uvedly, že podle jejich názoru, žalobkyně přicestovala na území ČR, aby se zde stala závislou, což podle nich nelze akceptovat. Pro takový závěr soud nenachází oporu ve správním spisu ani v platné právní úpravě.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

40. Soud shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí žalované zrušil podle § 78 odst.

1 s. ř. s. a vrátil jí věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

41. V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Při hodnocení ekonomické závislosti žalobkyně na dceři zohlední zejména hodnotu dcerou poskytovaného bydlení a bude se komplexně zabývat individuálními základními potřebami žalobkyně (zejména výší nákladů na léčiva, bude-li jejich nákup v konkrétní výši prokázán). V dalším řízení bude žalovaná povinna zhodnotit všechny skutečnosti, které vyšly (či vyjdou) najevo, a to nejen jednotlivě, ale zejména v celkovém kontextu. Bude povinna vyložit pojem závislosti obsažený v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců eurokonformním způsobem, jak byl popsán výše, zejm. bude povinna posoudit faktickou situaci žalobkyně, tj. zda je s ohledem na svou ekonomickou a sociální situaci (a to ve vzájemně se doplňujícím souhrnu) schopna si sama zajistit uspokojení svých základních životních potřeb.
42. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 9 800 Kč. Tato částka sestává ze soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z odměny advokáta ve výši 6 800 Kč. Odměna advokáta se skládá z odměny za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024] a dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 6 800 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna uhradit k rukám zástupkyně žalobkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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 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 27. března 2025

JUDr. Bc. Kryštof Horn, v. r.
samosoudce