

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **G. K.**, zast. JUDr. Zdeňkou Friedelovou, advokátkou se sídlem Místecká 329/258, Ostrava, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 8. 2016, čj. MV-80679-4/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 2. 2018, čj. 22 A 127/2016-29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám její zástupkyně JUDr. Zdeňky Friedelové, advokátky.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně, státní příslušnice Ukrajiny, podala dne 24. 11. 2015 žádost o povolení k trvalému pobytu na území ČR. V ní uvedla, že zde má dceru, která má státní občanství ČR. O trvalý pobyt žádá z důvodu svého vysokého věku a špatného zdravotního stavu. Na Ukrajině nemá nikoho, kdo by jí pomohl se základními životními potřebami. Bydlí tam sice ještě jedna její dcera, ale ta je bohužel v posledním stádiu onkologického onemocnění a není jí schopna pomoci ani s nejzákladnějšími potřebami. Svůj zdravotní stav žalobkyně v žádosti označila za velmi vážný. Tuto skutečnost prokazovala konzultativním stanoviskem Oděské státní lékařské univerzity, které přiložila k žádosti.

[2] Ministerstvo vnitra vyhodnotilo, že žalobkyně podává žádost o trvalý pobyt z humanitárních důvodů podle § 87h odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2016 ministerstvo žádost žalobkyně zamítlo. V rozhodnutí vysvětluje, že trvalý pobyt z humanitárních důvodů lze udělit pouze rodinným příslušníkům občana EU uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců. Jádrem sporu se stalo především posouzení otázky, zda lze podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 17. 12. 2015, žalobkyni považovat za příbuzného, který *se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana EU*. Ministerstvo dospělo k závěru, že žalobkyně podmínku nepříznivého zdravotního stavu neprokázala. Při výkladu pojmu *dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav* vycházelo z definice v zákoně o sociálních službách a dovodilo, že o nepříznivý zdravotní stav se jedná tehdy, pokud trvá déle než 1 rok a omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb.

[3] Z konzultativního stanoviska přiloženého k žádosti podle ministerstva nevyplývá, v jakém zdravotním stavu se žalobkyně aktuálně nachází, či jaká je prognóza do budoucna. Není z něho zřejmé, zda žalobkyně zvládá úkony běžného života a v jaké míře je závislá na péči druhých. Ze stanoviska podle ministerstva navíc nelze vůbec zjistit, s jakými konkrétními zdravotními problémy se žalobkyně potýká, je zde uvedena pouze škála léků, které má žalobkyně užívat, a informace o tom, že je žalobkyně ve stavu po operativním léčení. Podle ministerstva tedy žalobkyni nelze považovat za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, a v důsledku toho jí nelze ani udělit trvalý pobyt z humanitárních důvodů podle § 87h odst. 2 písm. b) téhož zákona.

[4] Žalovaná se v rozhodnutí ze dne 11. 8. 2016 o odvolání žalobkyně ztotožnila s posouzením ministerstva, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Stručně zhodnotila, že konzultativní stanovisko přiložené k žádosti svým obsahem nedokládá, že by se z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně o sebe nedokázala sama postarat. Tento doklad nemá relevanci odborného posudku stanovujícího, do jaké míry jsou omezeny funkční schopnosti žalobkyně nutné pro zvládání základních životních potřeb. Žalovaná zdůraznila, že řízení o vydání povolení k trvalému pobytu není řízením z moci úřední, a neřídí se tedy zásadou vyšetřovací, nýbrž zásadou dispoziční. Podstatou této zásady je svěření iniciativy účastníku řízení, který má povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhovat důkazy k prokázání svých tvrzení. Podmínku rodinného příslušníka dle § 15a zákona o pobytu cizinců tedy byla žalobkyně povinna ke své žádosti hodnověrně doložit.

[5] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou. Krajský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Závěr žalované o nedoložení dlouhodobě nepříznivého stavu je podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelný a v důsledku toho je nepřezkoumatelné také napadené správní rozhodnutí. Žalovaná podle soudu nepředestřela žádné důvody, které ji vedly k závěru, že konzultativní stanovisko není s to nepříznivý zdravotní stav žalobkyně prokázat. Z rozhodnutí není rovněž zřejmé, proč stanovisko nepovažuje za doklad mající relevanci odborného posudku a proč ho nepokládá za hodnověrný důkaz. Pochybilo také ministerstvo, jelikož žalobkyni před rozhodnutím nepoučilo, že předložené konzultativní stanovisko nedokládá její tvrzení o dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu a jaké pro

ni nesplnění důkazní povinnosti může mít následky. Soud zdůraznil, že žalobkyně je medicínský laik a v řízení je povinna doložit svůj zdravotní stav, tedy otázku odbornou. Proto nelze důkaz konzultativním stanoviskem vyhodnotit jako nedostatečný, aniž by byla žalobkyně na tuto skutečnost před vydáním rozhodnutí o žádosti upozorněna.

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní předně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že je její rozhodnutí nepřezkoumatelné. Vysvětluje, proč konzultativní stanovisko nedokládá nepříznivý zdravotní stav žalobkyně a proč ho nelze považovat za doklad mající relevanci odborného posudku. Dále uvádí, že nebyla povinna podle § 45 odst. 2 správního řádu žalobkyni upozornit, že doložené konzultativní stanovisko nemá relevanci odborného posudku, jelikož se nejedná o zákonnou náležitost žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Řízení o vydání povolení k trvalému pobytu se řídí zásadou dispoziční. Bylo proto na žalobkyni, aby v zájmu kladného vyřízení své žádosti doložila ministerstvu veškeré doklady prokazující, že splňuje zákonné podmínky pro udělení požadovaného pobytového titulu. V daném případě neexistují ani humanitární důvody dle § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů se vydává jen ve výjimečných a závažných případech, kdy nelze situaci žadatele řešit jinak. Stěžovatelka nezpochybňuje ani nezlehčuje zdravotní stav žalobkyně, tyto důvody však podle jejího názoru nelze považovat za humanitární, na jejichž základě by žalobkyně mohla získat nejvyšší pobytový status.

[7] Žalobkyně se ve vyjádření ztotožnila se závěry krajského soudu. Dodala, že stěžovatelka zcela pomíjí lékařskou zprávu ze dne 24. 8. 2016, kterou přiložila ke správní žalobě. Dále uvedla, že v oblasti zdravotnictví je laikem a měla za to, že konzultativní stanovisko její nepříznivý zdravotní stav prokazuje. Správní orgány byly povinny ji v takovém případě poučit o nedostatečnosti předloženého důkazu.

[8] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Hned v úvodu NSS konstatuje, že obecný odkaz stěžovatelky na porušení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. krajským soudem není důvodný. Odůvodnění rozsudku je vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému, z něhož rozumně plynou právní závěry. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný.

[11] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že je její závěr o nedostatečné průkaznosti konzultativního stanoviska nepřezkoumatelný. Vysvětluje, proč podle jejího názoru konzultativní stanovisko nedokládá dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žalobkyně.

[12] NSS je shodně se stěžovatelkou přesvědčen, že závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti jejího rozhodnutí je nesprávný. Odůvodnění závěru o nedostatečné průkaznosti konzultativního stanoviska je třeba vnímat v kontextu celé kauzy. V souladu s § 15a odst. 3 písm. a) bodem 3 zákona o pobytu cizinců *se ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana EU, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že je příbuzným občana EU neuvedeným v odstavci 1, pokud se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana EU*. Stěžovatelka na s. 6 a 7 svého rozhodnutí dovodila, že při výkladu pojmu *dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav* se analogicky postupuje podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Podle této právní úpravy se jedná o nepříznivý zdravotní stav tehdy, pokud trvá déle než jeden rok a *omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb*. Optikou tohoto výkladu tedy k prokázání nepříznivého zdravotního stavu nestačí pouze odkazovat na určité onemocnění, ale je třeba konkrétně prokázat jeho dopady na funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb.

[13] Stěžovatelka na s. 8 svého rozhodnutí vysvětluje, že „[o]*dvolatelkou doložené Konzultativní stanovisko vystavené dne 28. 8. 2015 Oděskou státní lékařskou univerzitou svým obsahem nedokládá, že by se z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokázala sama o sebe postarat. Současně nelze přehlédnout, že tento doklad nemá relevanci odborného posudku stanovujícího, do jaké míry a zda- vůbec jsou omezeny funkční schopnosti odvolatelky nutné pro zvládání základních životních potřeb* [...]“. Z tohoto vyjádření zřetelně vyplývá, že v konzultativním stanovisku v souladu s předestřeným výkladem absentuje jakékoliv posouzení, zda se stěžovatelka o sebe dokáže sama postarat a v jaké míře jsou omezeny její funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky je tedy podle NSS zcela zřejmé, proč tato listina nemohla dokládat dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žalobkyně. Podrobné odůvodnění, proč předložené konzultativní stanovisko není hodnověrným důkazem, nadto obsahuje již rozhodnutí ministerstva (viz bod [3]).

[14] Závěr krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné, tedy není správný. Stěžovatelce nelze klást k tíži ani to, že se nevyjádřila k obsahu lékařské zprávy ze dne 24. 8. 2016, jak tvrdí žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti. Tento důkaz žalobkyně předložila až v řízení před krajským soudem, a stěžovatelka ho tedy nemohla v napadeném správním rozhodnutí nijak zohlednit. Ani sám krajský soud tento důkaz věcně neposuzoval, jelikož shledal vady řízení před správním orgánem.

[15] NSS nad rámec výše uvedeného dodává, že žalobkyně v odvolání polemizovala především s výkladem pojmu *dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav* zastávaným ministerstvem. Také s touto otázkou se stěžovatelka vypořádala přezkoumatelným způsobem. NSS se přitom věcnou správností výkladu tohoto pojmu nezabýval, jelikož je vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud se ztotožnil s výkladem zastávaným správními orgány a stěžovatelka v kasační stížnosti s tímto závěrem nepolemizuje.

[16] I přes zjištěné pochybení je NSS přesvědčen, že obstojí výrok krajského soudu, kterým se rozhodnutí stěžovatelky ruší a věc se jí vrací k dalšímu řízení. Lze totiž souhlasit s dalším zrušovacím důvodem krajského soudu, kterým byla skutečnost, že ministerstvo

pokračování

před vydáním zamítavého rozhodnutí nepoučilo žalobkyni o nedostatečnosti konzultativního stanoviska stran prokázání jejího dlouhodobého nepříznivého zdravotního stavu.

[17] Stěžovatelka s tímto posouzením nesouhlasí. Podle jejího názoru nebyla povinna uplatnit § 45 odst. 2 správního řádu, jelikož konzultativní stanovisko není podstatnou náležitostí žádosti podle § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dále uvedla, že v řízení o žádosti se uplatní dispoziční zásada.

[18] NSS souhlasí se stěžovatelkou, že nebyla povinna formálně postupovat podle § 45 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se postupuje pouze v případě odstranění vad žádosti, nikoliv důkazů. Přesto je však NSS toho názoru, že stěžovatelka pochybila, pokud stěžovatelku na nedostatky konzultativního stanoviska neupozornila. Nelze totiž opomenout, že základním předpokladem efektivního správního řízení, byť zahájeného na žádost, je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení (viz např. rozsudky ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49, a ze dne 12. 5. 2008, čj. 5 As 44/2007-93). Se zásadou spolupráce s dotčenými orgány úzce souvisí zásada materiální pravdy, zakotvená v § 3 správního řádu (správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti). Tato zásada je rozvedena v § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, podle nějž správní orgán zásadně opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. NSS se použitím zásady materiální pravdy zabýval v řadě svých rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 25. 11. 2003, čj. 6 A 114/2000-36, ve kterém uvedl, že v souladu s touto zásadou je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti.

[19] Účastníci správního řízení jsou povinni označit důkazní prostředky k prokázání svých tvrzení (§ 52 správního řádu), avšak právě z důvodu uplatnění zásady materiální pravdy není správní orgán návrhy účastníků vázán a není v zásadě zbaven odpovědnosti za dostatečné zjištění skutkového stavu. Je pravda, že důkazní povinnost účastníků řízení dle § 52 správního řádu se projevuje silněji v řízeních o žádostech (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 523-4). Tuto povinnost však stěžovatelka mylně vykládá tak, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci je přenesena zcela na žadatele. Vyplývá z ní však pouze to, že žadatel je povinen zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu, což představuje výjimku z obecného pravidla obsaženého v ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 Ads 91/2013-47, či ze dne 18. 3. 2015, čj. 3 Ads 112/2014-31). Na tomto závěru nemůže nic změnit ani odkaz stěžovatelky na rozsudek ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60. Jak správně upozorňuje žalobkyně, citaci z tohoto rozsudku stěžovatelka zcela vytrhla z kontextu.

[20] Žalobkyně v žádosti o povolení k trvalému pobytu uvedla, že její zdravotní stav je velmi vážný. V protokolu o seznámení žalobkyně s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 10. 2. 2016 je zachyceno také vyjádření dcery žalobkyně, státní příslušnice ČR, která požádala správní orgány, aby přihlédly k vysokému věku a špatnému zdravotnímu stavu její maminky. Tuto skutečnost se žalobkyně snažila prokázat konzultativním stanoviskem.

Splnila tedy svou povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení ve smyslu § 52 správního řádu. Ministerstvo až na základě následného výkladu neurčitého pojmu *dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav* dospělo k závěru, že nestačí pouze odkazovat na určité onemocnění, ale je třeba konkrétně prokázat jeho reálný dopad do života žalobkyně – omezení funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb. V takovém případě nelze klást žalobkyni k tíži, pokud z důkazů přiložených k žádosti nebyly požadované skutečnosti zřejmé. Navíc je třeba zohlednit také situaci žalobkyně, která vystupuje v pozici medicínského laika a v řízení nebyla nikým zastoupena. Žalobkyně nadto v žádosti předem avizovala, že v případě potřeby souhlasí s potvrzením zdravotního stavu českými lékaři. Žalobkyně tedy dala výslovně najevo, že shledají-li správní orgány konzultativní stanovisko nedostatečným, obstará si v ČR další důkazy o svém nepříznivém zdravotním stavu.

[21] NSS se tedy stejně jako krajský soud neztotožňuje s postupem ministerstva, které zamítlo žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu, aniž ji upozornilo na skutečnost, že konzultativní stanovisko nedokládá dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. S ohledem na výše uvedenou argumentaci tedy ministerstvo svým postupem porušilo zásadu součinnosti a spolupráce a zcela rezignovalo na svou povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Této povinnosti se přitom nelze zbavit poukazem na to, že se jedná o řízení zahájené na žádost žalobkyně.

[22] Lze uzavřít, že v novém správním řízení budou správní orgány povinny opětovně se zabývat zdravotním stavem žalobkyně a posoudit, zda lze žalobkyni považovat za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců.

[23] Stěžovatelka se v závěru kasační stížnosti věnuje také výkladu pojmu humanitární důvody v § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Předmětem sporu ve správním a navazujícím soudním řízení byla však pouze otázka, zda pro účely posouzení žádosti lze na žalobkyni nahlížet jako na rodinného příslušníka občana EU (§ 15a zákona o pobytu cizinců). Samotným splněním podmínek pro udělení trvalého pobytu z humanitárních důvodů podle § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců se správní orgány ani krajský soud nezabývaly. NSS se proto nemůže k těmto kasačním námitkám vyjádřit, jelikož by tím nahrazoval činnost správních orgánů.

[24] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobkyně byla naopak ve věci plně úspěšná, a právo na náhradu nákladů řízení jí proto náleží. Náklady řízení spočívají s přihlédnutím k § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v odměně advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) a v náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč; celkem tedy 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobkyně je plátcem DPH, se k částce přičítá DPH ve výši 21 %.

pokračování

Celkovou částku 4 114 Kč je stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám její zástupkyně.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. srpna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu