ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **O. H.**, zast. obecnou zmocněnkyní L. R., proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2017, č. j. MC-49254-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2018, č. j. 5 A 114/2017 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jí vydané shora uvedené rozhodnutí a věc vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatelka dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 6. 3. 2017, č. j. OAM-12703-31/PP-2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byla dle § 87e odst. 1 písm. c) ve spojení s § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

[3] Předmětem sporu je, zda žalobkyně splňuje některou z podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, aby jí vznikl nárok na přechodný pobyt na území České republiky dle § 87b téhož zákona.

[4] Ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců je projevem implementace 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 „pobytová směrnice"), jeho předobraz v rovině unijního práva je dán čl. 3 ve spojení s čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice. S ohledem na povinnost vykládat harmonizované národní právo eurokonformním způsobem a zachovat užitný účinek unijního práva (*effet utile*) je nutné při aplikaci tuzemské právní úpravy zohlednit i smysl a účel pobytové směrnice. Za relevantní považoval soud účel deklarovaný v bodě 6 odůvodnění pobytové směrnice, tedy že „[...] *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*". Ačkoli členským státům je zajištěna určitá volnost ve vztahu k úpravě postavení osob, které nezahrnuje definice rodinného příslušníka občana Unie, je nutné podmínky stanovené národní právní úpravou interpretovat ve smyslu čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice prizmatem principu, aby vstup a pobyt těchto osoby byl usnadněn.

[5] Žalobkyně je matkou L. R., občanky České republiky. S dcerou, jejím manželem T. R. (zetěm) a 2 nezletilými dětmi E. R. a A. R. žije ve společné domácnosti na adrese X.

[6] Žalobkyně uvedla, že dcera a zeť ji vyživují, neboť důchod žalobkyně činí 1 069 UAH/měsíčně, což nestačí na pokrytí jejích potřeb, a činili tak i v době jejího pobytu na Ukrajině. Žalobkyně je osamělá, na Ukrajině nemá žádné příbuzné a dcera a vnoučata jsou jejími jedinými příbuznými. Je v důchodu a trpí řadou zdravotních problémů, pročež nemá možnost si sama zajistit živobytí. Dcera i zeť jsou velmi pracovně vytíženi. Dcera zajišťuje úklidové práce pro několik subjektů a její pracovní doba je zpravidla od 6 do 18 hodin. Zeť pracuje v nočním provozu ve společnosti Toptrans od 14:30 hod a končí zpravidla v 5:30 hod. Kromě finančních důvodů soužití je důležité i to, že žalobkyně zajišťuje vzhledem k pracovnímu vytížení dcery a zetě péči o nezletilé děti a stará se o chod domácnosti, zejména se stará o vnučku A., kterou vodí do mateřské školy, a s níž rozvinula úzký citový vztah.

[7] Městský soud se ztotožnil ze závěry správních orgánů, že žalobkyně neprokázala svůj dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a dospěl k závěru, že § 15a odst. 1 písm. d) ve spojení s odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců na žalobkyni nedopadá. Na žalobkyni nedopadá ani § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně má se zetěm vztah rodinný (nikoli vztah obdobný rodinnému).

[8] K aplikaci § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců městský soud uvedl, že je nutno splnit současně 2 podmínky: (i) žadatel je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v § 15 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a (ii) je občanem Unie vyživovaný. Zatímco naplnění první podmínky nebylo mezi stranami sporné, správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně není vyživována občanem Unie. Ministerstvo vnitra tento závěr odůvodnilo tím, že ačkoli žalobkyně pobírá starobní důchod ve výši toliko 1 069 UAH, není zřejmé, zda žalobkyně nemá ještě nějaké další prostředky, a že tvrzení žalobkyně a její dcery o výpomoci není podloženo žádným dokladem (str. 7

prvostupňového rozhodnutí). Stěžovatelka doplnila, že žalobkyně pravidelně pobírá starobní důchod a že jeho výše odpovídá důchodové politice Ukrajiny (str. 5 napadeného rozhodnutí). Soud však tyto argumenty správních orgánů neshledal případnými.

[9] Ministerstvo sice dne 11. 4. 2016 provedlo výslech žalobkyně, otázky však nesměřovaly k jejím dalším majetkovým poměrům. Pokud ministerstvo pouze zjistilo, že žalobkyně pobírá starobní důchod ve výši 1 069 UAH a že na Ukrajině vlastní malý jednopokojový byt, závěr o tom, že by mohla mít další majetek je ničím nepodloženou domněnkou a nezakládá se na zjištěném skutkovém stavu. Vycházet ze skutečností, na které žadatel nebyl dotazován nebo k nimž se neměl možnost vyjádřit, je ostatně i v rozporu se zásadou spravedlivého procesu.

[10] Pokud ministerstvo zaujalo závěr, že žalobkyně nedoložila žádný doklad, že je vyživována svojí dcerou, nerespektovalo § 50 odst. 1 správního řádu. Dokladem ve smyslu § 87b odst. 2 ve spojení s § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců mohou být v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů dle § 50 odst. 4 správního řádu všechny důkazní prostředky, které jsou způsobilé objasnit skutkový stav věci. Pokud ministerstvo žalobkyni vyslechlo, zajistilo ve smyslu § 169 odst. 2 uvedeného zákona svědeckou výpověď účastníka řízení, která je sama o sobě jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí. Úkolem ministerstva bylo tento důkazní prostředek hodnotit samostatně i v kontextu jiných důkazů. Ministerstvo zásadním způsobem pochybilo, pokud tento důkazní prostředek přešlo a vyžadovalo jakýsi další doklad, aniž by uvedlo důvody, zda a případně proč považuje důkaz výpovědí žalobkyně za nevěrohodný.

[11] Nakonec pochybila i stěžovatelka, která odmítla hodnotit otázku, zda je žalobkyně finančně závislá na své dceři s odůvodněním, že ministerstvo nenese odpovědnost za důchodovou politiku Ukrajiny. Orgány veřejné moci jsou podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (srov. i § 2 odst. 1 a 2 správního řádu) vázány při výkonu své pravomoci právními předpisy. V daném případě § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců stanoví jasně podmínky, za kterých cizinec požívá výhody statutu rodinného příslušníka občana Unie. Dané ustanovení však nepřipouští žádné správní uvážení ani neobsahuje podmínku, na základě níž by správní orgány mohly posuzovat politiku země původu žadatele nebo úroveň tamějšího důchodového zabezpečení. Jinými slovy, v posuzovaném případě neměla otázka, jaká je důchodová politika Ukrajiny, žádnou relevanci. Podstatná byla pouze otázka, zda je žalobkyně ze strany své dcery vyživovaná z důvodů své osobní a majetkové situace.

[12] Závěry stěžovatelky jsou také na hraně toho, co by už bylo možné posoudit jako diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, která je nepřípustná. Přirozeně ministerstvo není nuceno k tomu, aby postavení rodinného příslušníka přiznalo každému cizinci, který pochází ze země, kde není dostatečné důchodové zabezpečení. Musí je však přiznat každému cizinci, který splní zákonem stanovené podmínky, nehledě na jeho státní příslušnost. Soud má s ohledem na závěry stěžovatelky za to, že si je ze své úřední činnosti vědoma úrovně důchodového zabezpečení na Ukrajině a reálné hodnoty důchodu poskytovaného ve výši 1 069 UAH/měsíčně. Důvodnost výživy žalobkyně ze strany její dcery není možné hodnotit formálně s pouhým tvrzením, že žalobkyně určitý důchod pravidelně dostává, pročež je zabezpečená. Naopak je nutný materiální přístup spočívající

ve zkoumání otázky, zda jsou dosahované příjmy a celková majetková situace dostatečné k zajištění základních životních potřeb žalobkyně, který správní orgány ale nezaujaly.

[13] Závěrem soud souhlasil s argumenty žalobkyně, že správní orgány nevyložily tuzemskou právní úpravu v kontextu unijního práva. Poukázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, *Rahman a další*, v němž Soudní dvůr akceptoval možnost členských států nastavit podmínky pro vstup a pobyt cizinců, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů Unie, na jejich území, avšak současně uvedl, že cizincům, kteří prokážou zvláštní závislost na občanu Unie, musí být vstup a pobyt na území usnadněn. Musí být pečlivě posouzeny jejich osobní poměry včetně míry ekonomické či fyzické závislosti a příbuzenského vztahu k občanu Unie, k němuž se chce cizinec připojit.

[14] Ačkoli žalobkyně neprokázala svůj dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, její případ se soudu na základě doložené skutkového stavu jeví tak, že prakticky ve všech ohledech naplňuje podmínky zvláštní závislosti na občanu Unie. Žalobkyně je jedináčkem, je rozvedená, žila sama na Ukrajině a má pouze jedinou dceru, která se svou rodinou žije na území České republiky. Z této konstelace je patrná zvýšená sociální zranitelnost žalobkyně, která je umocněna i jejím důchodovým věkem a určitými zdravotními obtížemi. S ohledem na skutečnost, že rodina žalobkyně je velmi úzká, patrné jsou i hluboké citové vazby mezi jednotlivými členy rodiny, což dokládá výslech žalobkyně i její dcery. Úzké vazby vyplývají i ze společného soužití žalobkyně s její rodinou v bytě velikost 2+1. Pokud v takovém bytě žije společně 5 osob 3 generací (žalobkyně, její dcera s manželem a 2 vnoučata), dokládají takové takřka spartánské podmínky jak vážnost situace žalobkyně, tak úzké vazby a ochotu rodiny žít společně. Soud připomněl, že policejní hlídka při pobytové kontrole zjistila, že žalobkyně u dcery skutečně žije, a hlídka neměla žádné podezření z účelovosti společného soužití. Žalobkyně je platným členem domácnosti, neboť zajišťuje drobné domácí práce a pomáhá při péči o rodinu, zejména o svoji malou vnučku. Z důvodu značného pracovního vytížení její dcery a zetě je její pomoc pro rodinu významná. Nakonec z dosud doložených majetkových poměrů je patrné, že žalobkyně je na dceři i zeti ekonomicky závislá, neboť vlastní jen jednopokojový byt na Ukrajině, který chce prodat, aby si mohly koupit v Praze s dcerou a její rodinou byt větší, a její příjem ze starobního důchodu nemůže stačit na pokrytí jejích základních životních potřeb na Ukrajině. S ohledem na zásadu přiměřenosti (§ 2 odst. 3 a 4 správního řádu) i na principy lidskosti a humanismu, které jsou vlastní každému demokratickému právnímu státu, jenž ctí základní lidská práva a svobody, naplňuje osobní a majetková situace žalobkyně podmínky, aby jí byl vstup a pobyt na území České republiky usnadněn.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti

[15] Stěžovatelka brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V převážné části kasační stížnosti rekapituluje dosavadní průběh řízení, jakož i odůvodnění městského soudu.

[16] Trvá na tom, že v průběhu správního řízení nebylo žalobkyní věrohodným způsobem doloženo, že je vyživovaná občanem EU. Ke své žádosti doložila potvrzení, že na Ukrajině pobírá důchod ve výši 1 069 UAH. Tato skutečnost byla v průběhu jejího výslechu, jakož i výslechu její dcery, potvrzena. Dále obě tvrdily, že od roku 2014 byla žalobkyně podporována dcerou, která ji posílala potraviny i peníze prostřednictvím řidiče

autobusu. Žádné doklady na podporu těchto tvrzení nebyly předloženy. S ohledem na to, že žalobkyně na Ukrajině vlastní byt, nelze ani dospěl k závěru, že je nemajetná.

[17] Rozhodnutí soudu je vnitřně rozporné. Závěr, dle kterého soud nepovažuje za nezbytné, aby bylo ve věci prováděno další dokazování s tím, že žalobkyně naplňuje přinejmenším podmínku § 15 odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců, je rozporný se závěrem, že správní orgány ohledně majetkových poměrů žalobkyně nedostatečně zjistily skutkový stav.

[18] Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

[19] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvádí, že společně se svou dcerou prostřednictvím výslechu vypověděly vše, co se týče jejich majetkových a příjmových poměrů a nic nezatajily. Zjišťování dalších informací považují za nadbytečné a neefektivní. S napadeným rozsudkem se plně ztotožňuje.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná osoba pověřená ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70) vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatelky, aby v kasační stížnosti specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu.

[22] Námitka, dle které žalobkyně neunesla důkazní břemeno ohledně své finanční závislosti na dceři a zeťovi, se míjí s rozhodovacími důvody městského soudu a Nejvyšší správní soud ji nemá jak přezkoumat.

[23] Městský soud své závěry o nesprávném postupu obou správních orgánů podrobně odůvodnil (viz body 37 až 41 rozsudku) a mj. uvedl, že závěr prvostupňového orgánu, že žalobkyně nedoložila žádný doklad, že je vyživována svojí dcerou, nerespektuje § 50 odst. 1 správního řádu. Pokud ministerstvo žalobkyni vyslechlo, zajistilo ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců svědeckou výpověď účastníka řízení, která je sama o sobě jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí. Správní orgány zásadním způsobem pochybily, pokud svědeckou výpověď žalobkyně bez dalšího přešly a vyžadovaly jakýsi další doklad, aniž by uvedlo důvody, zda a případně proč považuje důkaz výpovědí žalobkyně za nevěrohodný. Nesprávný je i závěr stěžovatelky, která odmítla hodnotit otázku, zda je žalobkyně finančně závislá na své dceři, s odůvodněním, že ministerstvo nenese odpovědnost za důchodovou politiku Ukrajiny. Tato otázka nemá žádnou relevanci

pro posouzení žádosti žalobkyně. Podstatná je pouze otázka, zda je žalobkyně ze strany své dcery vyživovaná z důvodů své osobní a majetkové situace. Důvodnost výživy žalobkyně ze strany její dcery není možné hodnotit formálně s pouhým tvrzením, že žalobkyně určitý důchod pravidelně dostává, pročež je zabezpečená. Naopak je nutný materiální přístup spočívající ve zkoumání otázky, zda jsou dosahované příjmy a celková majetková situace dostatečné k zajištění základních životních potřeb žalobkyně, který správní orgány ale nezaujaly.

[24] Stěžovatelka proti těmto závěrům v kasační stížnosti žádným způsobem věcně nebrojí, jen zopakovala stanovisko zejména prvostupňového orgánu, aniž by konkrétně reagovala na závěry městského soudu nebo s nimi polemizovala. Kasační stížnost je dle § 103 s. ř. s. koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem městský (krajský soud), který jeho věc projednával a rozhodl, ve svém rozhodnutí pochybil. Je především třeba, aby stěžovatel uvedl, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spatřuje. V opačném případě nelze než konstatovat nedůvodnost takové kasační námitky, neboť výtky v ní obsažené jdou mimo rámec rozhodnutí soudu.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani druhé kasační námitce. Městský soud zrušil napadené rozhodnutí nikoli pro nedostatečně zjištěný skutkový stav, jak nesprávně namítá stěžovatelka, ale pro jeho nesprávné hodnocení, jakož i pro nesprávnou aplikaci § 15a zákona o pobytu cizinců (viz část IV. rozsudku městského soudu). Z obsahu odůvodnění rozsudku žádný závěr o povinnosti správních orgánů doplnit skutková zjištění neplyne. Městský soud stěžovatelku výslovně upozornil na to, že správní orgány postupovaly formalisticky, neboť nevyložily platnou právní úpravu v kontextu unijního práva a nesprávně vyhodnotily dosavadní zjištění včetně svědecké výpovědi žalobkyně. Skutečnost, že soud souhlasil s žalobkyní, že se správní orgány dostatečně nezabývaly její situací, nelze vytrhávat z celkového kontextu odůvodnění. Dle dosud shromážděných podkladů, které městský soud pečlivě popsal, naopak dospěl k závěru, že žalobkyně podmínky vytyčené Soudním dvorem ve věci *Rahman a další*, prakticky ve všech ohledech naplňuje (sociální zranitelnost, společné soužití s rodinou dcery, pomoc v domácnosti, ekonomická závislost).

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[27] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že žalobkyně měla ve věci plný úspěch. V takovém případě jí je žalovaná povinna dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náhradu nákladů řízení před soudem. Žalobkyni však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. června 2018

JUDr. Barbara Pořízková

pokračování

předsedkyně senátu