ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lukáše Hloucha a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **T. N. N.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 11. 2020, č. j. 57 A 25/2020-61,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 11. 2020, č. j. 57 A 25/2020-61, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 31. 1. 2020, č. j. MV-12156-4/SO-2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení před soudem částku **30933 Kč**, a to do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha 1.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) ze dne 3. 11. 2020, č. j. 57 A 25/2020-61 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne

31. 1. 2020, č. j. MV-12156-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání stěžovatelky a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 20. 11. 2019, č. j. OAM-18220-40/PP-2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla stěžovatelce zamítnuta žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu z důvodu dle § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPC“), neboť k žádosti nepředložila náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 téhož zákona, a byla jí stanovena lhůta k vycestování z území ČR v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

[2] Stěžovatelka si podala dne 17. 10. 2018 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR podle ustanovení § 87b ZPC, přičemž se odvolávala na to, že je rodinným příslušníkem pana P. X. T., nar. X, st. příslušnost ČR, který je jejím vnukem. V řízení stěžovatelka předložila mimo dalších listin také rodný list svého vnuka, listinu o nabytí státního občanství ČR a jeho průkaz totožnosti. Předložila také doklad nazvaný „Potvrzení o splnění podmínky dle § 15a zákona č. 326/1999 Sb.“ ze dne 24. 10. 2018, v němž její vnuk potvrzuje, že žije se stěžovatelkou ve společné domácnosti na adrese P. 34, Ch. Stěžovatelka i její vnuk navrhli provedení svých výslechů k prokázání splnění podmínky závislosti na výživě či jiné nutné péči ve smyslu § 15a ZPC. V řízení byla též provedena pobytová kontrola na hlášené adrese pobytu dne 22. 10. 2018, při níž bylo zjištěno, že oba jmenovaní bydlí na této adrese cca 2 až 3 měsíce.

[3] Prvostupňový orgán zaslal stěžovatelce výzvu ze dne 23. 11. 2018, v níž podrobně uvedl, jakým způsobem může doložit svou závislost na péči nebo výživě občana EU (zejm. nepříznivý zdravotní stav na základě aktuální lékařské zprávy, příp. doložení stupně závislosti osoby na péči jiné fyzické osoby či invalidity). Stěžovatelka byla poučena, že v řízení musí být jednoznačně prokázáno, že její zdravotní stav vyžaduje soustavnou péči druhé osoby, a dále, že odpovídající osobní péči jí může poskytnout a poskytuje občan EU. Prvostupňový orgán shrnul, že stěžovatelka je povinna sdělit, podle jakého ustanovení § 15a ZPC se cítí být rodinným příslušníkem občana EU, a zároveň toto tvrzení doložit příslušnými doklady.

[4] Na tuto výzvu stěžovatelka odpověděla přípisem ze dne 27. 11. 2018, že jedinou otázkou k posouzení je to, nakolik je stěžovatelka závislá na výživě či jiné nutné péči ze strany svého vnuka. Odmítla, aby byla tato otázka posuzována za pomoci kritérií zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Podle jejího názoru nelze otázku závislosti na péči nebo výživě doložit formálními dokumenty, ale je třeba provést výslech obou osob, který jedině může prokázat vztah existenční závislosti a silné vzájemné potřeby. Tatáž tvrzení zopakovala též ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 16. 1. 2019.

[5] Žádost byla nejprve zamítnuta prvotním prvostupňovým rozhodnutím ze dne 12. 3. 2019, které však bylo k odvolání stěžovatelky zrušeno rozhodnutím žalované ze dne 27. 6. 2019, č. j. MV-67296-4/SO-2019 (dále též „prvotní zrušující rozhodnutí“), a vráceno prvostupňovému orgánu k novému projednání. V tomto zrušujícím rozhodnutí žalovaná zavázala prvostupňový orgán k dostatečnému vyhodnocení otázky přiměřenosti. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaná výslovně uvedla, že v rámci hodnocení přiměřenosti přihlédne prvostupňový orgán zejm. k věku stěžovatelky a jejímu osobnímu

stavu, k rodinným poměrům (její tři děti s rodinami žijí na území ČR) a *„k těmto poznatkům správní orgán odvolatelku a jejího vnuka vyslechne“*.

[6] Při seznámení s podklady pro rozhodnutí dne 7. 8. 2019 byla stěžovatelka vyzvána, aby se vyjádřila k otázce přiměřenosti. Stěžovatelka tak učinila písemně sdělením ze dne 19. 8. 2019, kdy uvedla, že je naprosto existenčně závislá na péči poskytované svým vnukem, a znovu uvedla, že požaduje provedení svého výslechu i výslechu vnuka.

[7] Následně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí o zamítnutí žádosti. V něm prvostupňový orgán uvedl, že vznik závislosti na péči vzniká zhoršením zdravotního stavu, výslech je proto zbytečný, neboť se k tomu musí vyjádřit lékař. Závislost na péči nebyla prokázána ani pobytovou kontrolou. Stěžovatelka nedoložila žádnou lékařskou zprávu, která by prokazovala její dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Pojem závislost na výživě není definován ani ve směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“). Z hlediska hodnocení otázky přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky prvostupňový orgán konstatoval, že nebyl stanoven zákaz pobytu, a tudíž stěžovatelka může ČR navštěvovat na základě krátkodobých či dlouhodobých víz.

[8] V napadeném rozhodnutí se žalovaná s posouzením prvostupňového orgánu zcela ztotožnila. Stran požadovaného výslechu stěžovatelky a jejího vnuka uvedla, že z těchto návrhů není zřejmé, jakým způsobem by bylo možno jejím výslechem či výslechem vnuka prokázat její závislost na jeho péči. To by bylo možné pouze předložením dokladů specifikovaných ve výzvě prvostupňového orgánu ze dne 23. 11. 2018. Odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně úlohy výslechu účastníka řízení (rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013-29, dále také rozsudek ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2019-57).

II. Napadený rozsudek

[9] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalované žalobou u krajského soudu. Krajský soud obecně k procesnímu postupu správních orgánů uvedl, že rozhodné skutečnosti v řízení o pobytové žádosti cizince mohou být obecně správním orgánem zjišťovány buď provedením výslechu cizince, při němž dostane cizinec možnost tvrdit a prokázat absentující rozhodné skutečnosti, anebo doručením výzvy cizinci, v níž správní orgán srozumitelně cizinci vysvětlí, v čem je jeho pobytová žádost neúplná a jaké skutečnosti a důkazy má doplnit. Správní orgán si může v zásadě mezi těmito dvěma cestami vybrat, nejsou-li dány nějaké zvláštní konkrétní důvody pro jiný postup v té které individuální věci. V posuzované věci správní orgán uvedeným povinnostem dostál a dal stěžovatelce dostatečný prostor k absentujícím tvrzením a důkazům výzvou (jak ve vztahu k věcnému důvodu pobytové žádosti, tak i ve vztahu k přiměřenosti rozhodnutí).

[10] Stěžovatelka listinami prokázala, že je babičkou vnuka s českým občanstvím. Tím však podmínky pro její posouzení jako rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a ZPC nesplnila. V prvostupňovém rozhodnutí prvostupňový orgán přezkoumatelným a logickým způsobem vysvětlil, že stěžovatelka nemůže být považována za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 1 písm. a) až c) ani

odst. 2 ZPC. Šlo tedy o posouzení podmínky uvedené v § 15a odst. 1 písm. d) ZPC spočívající v závislosti na výživě, resp. jiné nutné péči poskytované stěžovatelce jejím vnukem.

[11] Přestože stěžovatelka již z výzvy ze dne 23. 11. 2018, poté z prvotního zamítavého rozhodnutí, následně ze zrušovacího rozhodnutí žalované a konečně z druhého prvostupňového rozhodnutí bezpečně musela vědět, že vyhovění žádosti brání nedoložení důvodu závislosti na výživě a péči vnuka, přičemž netvrdila nikdy jediný konkrétní údaj, proč o sebe nezvládne pečovat, co jí v tom brání, resp. proč je ohrožena její výživa a jak ji vnuk živí. Nejenže z obsahu jediného tvrzení stěžovatelky nebylo možno zjistit, zda a jak vůbec jí vnuk pomáhá, ale nic takového stěžovatelka ani nedoložila. Z tvrzení stěžovatelky (doklady totiž žádné nepředložila) nebylo možno seznat, zda vůbec a jak konkrétně je stěžovatelka skutečně závislá na výživě či péči vnuka. Soud se ztotožnil se závěrem žalované v napadeném rozhodnutí.

[12] Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu je tudíž lichá, protože závěr o splnění podmínek pro udělení pobytového oprávnění stěžovatelce z obsahu spisu nevyplynul. Správní orgány ani nepochybily, pokud nevyslechly stěžovatelku a jejího vnuka, neboť tyto výslechy nemohly nehradit absentující tvrzení a doklady o závislosti stěžovatelky. Námitku v tomto směru stěžovatelka ostatně v odvolacím řízení nevznesla (své odvolání neodůvodnila) a žalovaná tak podle § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu nemohla pochybit při posouzení této otázky s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[13] Stěžovatelka tedy ve správním řízení neuvedla žádné relevantní konkrétní tvrzení, ze kterého by vyplývalo, že mezi ní a vnukem je vztah závislosti na výživě či jiné nutné péči ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) ZPC. Jinými slovy, i kdyby byly výslechy stěžovatelky a vnuka provedeny a prokázaly by přesně to, co stěžovatelka tvrdila („individuální a silný vztah, vztah existenční závislosti a silné vzájemné potřeby“), neosvědčilo by to, že je závislá na výživě či jiné nutné péči svého vnuka.

[14] Jelikož stěžovatelka ve správním řízení vznesla námitku nepřiměřenosti, vznikla správním orgánům povinnost přiměřenost posoudit. Námitka stěžovatelky spočívala s odkazem na její věk výlučně v tom, že na území žije celá její rodina (viz odvolání ze dne 8. 4. 2019). Na základě této námitky byla dne 6. 8. 2019 stěžovatelka prvostupňovým orgánem vyzvána, aby sdělila veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti rozhodnutí ve vztahu k dopadům do jejího soukromého a rodinného života.

[15] Krajský soud zdůraznil, že v předmětné věci jde o řízení o udělení pobytového oprávnění (nejde o řízení zahájené z moci úřední) a právně zastoupená stěžovatelka ve svém odvolání žádné výhrady k posouzení přiměřenosti prvostupňovým orgánem nevznesla. Proto žalovaná nemohla s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí pochybit, pokud by tato otázka byla prvostupňovým orgánem posouzena nesprávně (srov. § 89 odst. 2 věta druhá správního řádu). Jinými slovy, nebyla-li stěžovatelka spokojena se správností posouzení přiměřenosti, mohla proti němu brojit v odvolání konkrétními námitkami.

[16] Krajský soud připustil, že z obsahu spisu vyplývalo, že stěžovatelka je rozvedená, tudíž úvaha prvostupňového orgánu o vazbě na domovský stát v podobě manžela nemá oporu ve spisu, nicméně tento zjevně nesprávný skutkový závěr nebyl v odvolání zpochybněn, tudíž toto pochybení nebylo žalovanou přezkoumáno. Krajský soud k tomu dodal, že i rodinný stav odlišný od zjištění prvostupňového orgánu by na závěru o přiměřenosti rozhodnutí ničeho nezměnil.

[17] Argumentovala-li stěžovatelka tím, že v domovském státě zůstane sama bez pomoci, krajský soud připomněl, že ve správním řízení nebylo zjištěno, že by stěžovatelka pomoc potřebovala. Vtělila-li stěžovatelka do žaloby námitku, že její kontakt s rodinou bude ztížen nutností zajistit si pro návštěvy víza, lze s tím souhlasit, nicméně to není nepřiměřený důsledek nesplnění zákonných podmínek pro udělení žádaného pobytového oprávnění a je v dispozici stěžovatelky požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ČR dle § 42a odst. 1 písm. d) ZPC.

[18] Z uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[19] V kasační stížnosti a jejím doplnění ze dne 21. 12. 2020 stěžovatelka uplatnila kasační důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[20] Konkrétně uvedla, že správní orgány nezjistily skutečnosti k posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a ZPC. Napadené rozhodnutí mělo fatální dopady do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[21] Co se týká neprovedení výslechu stěžovatelky a jejího vnuka, rozhodné skutečnosti, které měl výslech prokázat, byly uvedeny již v prvostupňovém řízení. Cílem bylo prokázat, že stěžovatelka je závislá ve výživě nebo v jiné nutné péči na svém vnukovi. Absence výslechu byla zásadním nedostatkem způsobujícím nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka též rozporovala tvrzení krajského soudu, že výslech měl být proveden za účelem zjištění existence rodinných vazeb mezi ní a jejím vnukem. To by bylo nelogické a absurdní. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že pokud jsou podklady žádosti nedostatečné, měl by správní orgán cizince vyzvat, aby uvedl skutečnosti svědčící o nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, což může učinit i výslechem.

[22] Podle názoru stěžovatelky ani nebyly splněny podmínky pro neprovedení výslechu. Skutkový stav k rodinnému životu stěžovatelky nebyl vůbec zjišťován, a tudíž nemohl být řádně posouzen nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života.

[23] Stěžovatelka namítla též nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku, která spočívá v nedostatečném posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky správními orgány. Stěžovatelka zdůraznila své hluboké sociální a rodinné vazby na území ČR, které spočívají v tom, že zde žijí její tři zletilé děti mající povolení k trvalému pobytu. Její vnuk je jediný, kdo je schopen jí poskytovat péči, přičemž je váže silné citové pouto.

[24] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[25] Žalovaná ke kasační stížnosti nepředložila žádné vyjádření.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[27] Kasační stížnost **je důvodná.**

[28] Nejvyšší správní soud shrnuje, že podstata této věci tkví v posouzení dvou otázek – a to, zda byl ve správním řízení zjištěn řádně a dostatečně skutkový stav věci, pokud správní orgány neprovedly výslech stěžovatelky a jejího vnuka – občana ČR pana P. X. T., a zda toto rozhodnutí bylo s ohledem na jeho soukromý a rodinný život stěžovatelky přiměřené.

[29] Podle ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) ZPC platí, že „*rodinným příslušníkem občana Evropské unie se 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.*“ Toto ustanovení představuje transpozici právní úpravy obsažené v čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2004/38/ES, 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] Otázka, koho lze považovat za osobu vyživovanou ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, byla v judikatuře již řešena. V rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 Azs 224/2016-50, Nejvyšší správní soud 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 Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 7. 6. 2018, č. j. 9 Azs 114/2018-49.

[31] Pro výklad uvedeného pojmu je pak relevantní rovněž judikatura Soudního dvora EU, neboť § 15a ZPC je nutno vykládat v souladu s čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38/ES, které definují kategorie osob považovaných za rodinné příslušníky občanů Evropské unie (blíže viz rozsudek č. j. 1 Azs 273/2016-29, nebo rozsudek ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 Azs 230/2016-54). Soudní dvůr EU vymezil obsah pojmu „vyživovaná osoba“ např. v rozsudku ze dne 16. 1. 2014 ve věci *Flora May Reyes proti Migrationsverket*, C-423/12. Uvedl, že „*má-li být možné na potomka občana Unie v přímé linii, který je starší 21*

let, nahlížet jako na osobu 'vyživovanou' tímto občanem ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2004/38, musí být prokázána existence skutečné závislosti (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Jia, bod 42). Tato závislost je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že materiální podpora rodinného příslušníka je zajištěna občanem Unie, který využil svobody pohybu, nebo jeho manželem či manželkou (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Jia, bod 35). Za účelem určení existence takové závislosti musí hostitelský členský stát posoudit, zda s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci neuspokojuje potomek občana Unie v přímé linii, který je starší 21 let, své základní potřeby. Nezbytnost materiální podpory musí existovat ve státě původu nebo státě posledního pobytu takového potomka v okamžiku, kdy žádá, aby mohl uvedeného občana následovat (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Jia, bod 37)."

[32] Je zapotřebí upozornit na to, že pojem „závislost na výživě či jiné nutné péči" je pojmem s autonomním významem, neboť jeho význam je odvislý od pojmu „vyživovaná osoba" použitého ve směrnici 2004/38/ES (viz k tomu podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016-29). Nelze jej tedy bez dalšího naplnit sémantikou vnitrostátního práva z různých odvětví práva sociálního zabezpečení (zejm. důchodového pojištění pojmem invalidita či dávkami pro zdravotně postižené osoby – pojmem závislost na péči či pomoci jiné fyzické osoby atd.) Tyto skutečnosti (invalidita, nepříznivý zdravotní stav atd.) představují pouze určité indicie pro účely zodpovězení otázky, zda je cizinec na svém rodinném příslušníku v přímé linii závislý či nikoliv.

[33] Podle § 169j odst. 1 až 3 ZPC ve znění rozhodném ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalované platí, že *„[s]právní orgán může za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vyslechnout účastníka řízení. Na výslech účastníka řízení se použijí obdobně ustanovení správního řádu o důkazu svědeckou výpovědí, není-li dále stanoveno jinak. Je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona s cílem získat oprávnění k pobytu, může správní orgán provést související výslechy více účastníků řízení nebo účastníka řízení a svědka odděleně ve stejnou dobu nebo bezprostředně po sobě; jiný účastník řízení ani jeho zástupce není oprávněn být souvisejícímu výslechu přítomen. Bez zbytečného odkladu po provedení všech souvisejících výslechů správní orgán seznámí účastníka řízení s obsahem protokolů o souvisejících výsleších; do doby provedení všech souvisejících výslechů jsou protokoly o výsleších vyloučeny z nahlížení do spisu a správní orgán nepořizuje jejich kopie. Pokud byli účastník řízení nebo svědek předvoláni k souvisejícím výslechům a některý z nich se k výslechu nedostaví, správní orgán může upustit od provedení souvisejících výslechů a předvolat účastníky řízení nebo svědky na jinou dobu.*" Nejvyšší správní soud dodává, že tato právní úprava nahradila s účinností od 15. 8. 2017 předchozí právní úpravu účastnického výslechu dle § 169 odst. 2 ZPC.

[34] K první skupině kasačních námitek týkajících se nedostatečného zjištění skutkového stavu věci Nejvyšší správní soud uvádí, že jsou důvodné. Jak je patrné ze správního spisu, prvostupňový orgán v předmětném řízení stěžovatelce ani formou pohovoru ani výslechu účastníka nedal příležitost vysvětlit její pozici, kdy konzistentně v řízení tvrdila, že je závislá na svém vnukovi, s nímž sdílí společnou domácnost. Přitom stěžovatelka se svého účastnického výslechu a také výslechu svého vnuka opakovaně

domáhala, naposledy pak poté, kdy bylo zrušeno prvotní prvostupňové rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení přechodného pobytu.

[35] Je sice pravdou, že obecně výslech účastníka není obligatorním důkazem v tomto typu řízení (v tomto případě zahajovaném na žádost). Na druhé straně – jak plyne z ustálené judikatury – i v tomto případě je výslech účastníka v cizineckých věcech obvyklý. Zároveň tedy není pravdou, že by byl výslech užíván pouze v řízeních vedených ex officio, ale také v řízeních vedených na žádost (viz k tomu kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2022, č. j. 5 Azs 88/2020-29). To jednoznačně potvrzuje také samotná dikce zákona v § 169j odst. 6 ZPC, podle něhož lze výslech provést též při podání žádosti. K tomu je zapotřebí dodat, že jakkoliv břemeno tvrzení i osvědčení rozhodných skutečností spočívá dle § 15a odst. 1 písm. d) ZPC ve spojení s § 87b téhož zákona (srov. dikci § 87b odst. 3 ZPC a tam uvedený výraz „*povinen předložit*"), nicméně *en bloc* spočívá povinnost zjistit řádně a dostatečně skutkový stav pro rozhodnutí ve věci ve smyslu § 3 správního řádu stále na správním orgánu.

[36] Stěžovatelka tvrdí, že pouze formou výslechu bylo možno v její věci osvědčit, jakou formu má její tvrzená závislost na výživě nebo jiné nutné péči. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že pojem „závislost na výživě či jiné nutné péči" – jak bylo naznačeno výše – nelze redukovat pouze na otázku zdravotního stavu, jak jej vyložily v předmětné věci správní orgány. Zčásti lze samozřejmě souhlasit s tím, že na výzvu prvostupňového orgánu měla stěžovatelka předložit listinné podklady k tomu, zda trpí nějakými zásadními zdravotními postiženími či jinými poruchami, které by objektivně zavdávaly příčinu k závěru, že je odkázána na výživu či péči jiné osoby. Ale na druhé straně v určitém rozsahu nepochybně mohou existovat okolnosti relevantní z hlediska pojmu závislost, které nelze doložit listinami, a je tak zapotřebí založit úsudek o nich na základě jiných důkazních prostředků, a to zejm. výslechu cizince či jiných osob v postavení svědka. To znamená, že při výkladu pojmu „doklad" užitého v ustanovení § 87b odst. 3 písm. b) ZPC není možné omezovat zjišťování a prokazování otázky závislosti na výživě či jiné nutné péči pouze na listinné důkazní prostředky, ale za určitých okolností je nutno připustit i jiné důkazní prostředky. Mezi nimi hraje výslech cizince stěžejní úlohu, což dokládá i jeho speciální úprava v § 169j ZPC.

[37] Je potřeba zdůraznit, že stěžovatelka poskytla prvostupňovému orgánu součinnost z hlediska zjišťování skutkového stavu pouze částečně, protože nejpozději na podrobnou výzvu ze dne 23. 11. 2018 byla povinna správnímu orgánu uvést konkrétně a podrobně všechny relevantní skutečnosti, které ji vedou k tvrzení, že splňuje podmínky pro status rodinného příslušníka občana EU. Takto však stěžovatelka nepostupovala, neboť pouze znovu opakovala velmi obecné důvody pro svůj návrh na provedení důkazu účastnickým výslechem a výslechem svého vnuka (hluboké a silné citové vazby k vnukovi, existenční závislost, příp. potřeba zařizování osobních záležitostí). Tento postup stěžovatelky rozhodně nelze označit za souladný s jejími procesními povinnostmi ve správním řízení. Lze v tomto ohledu souhlasit s krajským soudem, že stěžovatelce nic nebránilo sdělit správním orgánům rozhodné skutečnosti písemnou formou, což by jistě možné bylo a usnadnilo by to rozhodování správního orgánu o potřebnosti provedení výslechu.

[38] Nejvyšší správní soud se však na rozdíl od krajského soudu nedomnívá, že by provedený výslech v předmětné věci za žádných okolností nemohl osvědčit, zda je či není

stěžovatelka ve stavu závislosti na výživě či nutné péči. Rozhodně pak nelze souhlasit s přesvědčením krajského soudu, že správní orgány za této procesní situace již nebyly povinny zjišťovat, zda je či není stěžovatelka závislá na péči svého vnuka. V tomto ohledu stěžovatelka břemeno tvrzení v podstatné míře dostatečně unesla, neboť označila jak osobu, jíž je rodinným příslušníkem, a svůj vztah k ní doložila potřebnými dokumenty.

[39] Nejvyšší správní soud také nepřehlédl, že žalovaná již ve svém prvotním zrušujícím rozhodnutí zavázala prvostupňový orgán k tomu, aby výslech stěžovatelky provedl, a to právě k posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Poté však již žalovaná v napadeném rozhodnutí na tomto požadavku netrvala a vyhodnotila procesní postup prvostupňového orgánu jako správný a zjištěný skutkový stav jako dostatečný. Bylo tedy jednoznačnou procesní povinností prvostupňového orgánu v navazujícím správním řízení výslech stěžovatelky a jejího vnuka provést. Právní názor žalované coby odvolacího orgánu byl *stricto sensu* závazný [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu] a prvostupňový orgán neměl k dispozici správní úvahu, aby ho svévolně měnil. Neprovedení výslechu stěžovatelky a jejího vnuka navíc prvostupňový orgán nijak z hlediska zjišťování skutkového stavu nenahradil. Ani k otázce výživy stěžovatelky, k níž ona sama obecně tvrdila, že je existenčně závislá na vnukovi, nezjistily správní orgány nic bližšího.

[40] Celkově vzato má Nejvyšší správní soud za to, že v předmětné věci se dopustily správní orgány procesního pochybení, pokud výslech stěžovatelky a jejího vnuka neprovedly, neboť skutkový stav nebyl zjištěn bez důvodných pochybností. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že výslech stěžovatelky byl i podle závazného právního názoru žalované v prvotním zrušujícím rozhodnutí nezbytný především pro zjištění otázky její závislosti na výživě či jiné nutné péči, jak bylo výše zdůvodněno, a nikoliv jen pro posouzení přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Krajský soud tedy pochybil, pokud uzavřel, že výslech v předmětné věci byl nadbytečný a správní orgány ho nebyly povinny provádět. Pro tuto důvodně vytýkanou vadu řízení měl krajský soud napadené rozhodnutí žalované zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[41] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ve druhé skupině kasačních námitek stěžovatelka zpochybnila přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života (čl. 8 Úmluvy).

[42] Nejvyšší správní soud nepovažuje sice napadený rozsudek ani napadené rozhodnutí žalovaného v tomto ohledu za nepřezkoumatelné z hlediska podrobnosti argumentace, nicméně i zde se promítá do právního hodnocení této úvahy procesní vada spočívající v neprovedení výslechu stěžovatelky a jejího vnuka (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu 8. 10. 2021, č. j. 5 Azs 314/2020-55). Nejvyšší správní soud vzhledem k uvedenému považuje podrobnější posouzení otázky přiměřenosti dopadů případného negativního rozhodnutí žalovaného v tuto chvíli za předčasné.

[43] Na okraj věci Nejvyšší správní soud uvádí, že úloha hodnocení přiměřenosti v tomto druhu řízení o udělení pobytového oprávnění je oproti jiným druhům pobytových řízení spíše omezená (srov. k tomu přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2020, č. j. 5 Azs 320/2019-38). V předmětném druhu řízení o udělení pobytového oprávnění hraje zcela klíčovou roli posouzení podmínek pro uznání statusu

rodinného příslušníka občana EU, které nebylo žalovanou v předcházejícím řízení provedeno dostatečně. Proto bude povinností žalované v navazujícím řízení po provedení výslechu stěžovatelky a jejího vnuka znovu uvážit především otázku její závislosti na jejím vnukovi (občanovi EU).

V. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu.

[45] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, rozhodnutí žalované zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil.

[46] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 částečně ve spojení s § 120 s. ř. s.

[47] Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu nákladů řízení. Zástupce stěžovatelky učinil v řízení o žalobě tři a půl úkonu právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a návrh na přiznání odkladného účinku, jakož i účast na jednání soudu formou videokonference nepřesahující dvě hodiny) a v řízení o kasační stížnosti další jeden a půl úkonu právní služby (podání kasační stížnosti a návrhu na přiznání odkladného účinku), a to v sazbě odměny 3100 Kč za jeden úkon, tedy celkem 15500 Kč. K tomu Nejvyšší správní soud připočítal též náhradu hotových výdajů v sazbě 300 Kč na každý (i poloviční) úkon, tedy celkem za šest úkonů právní služby celkem 1800 Kč. Za provedené úkony právní služby tedy náleží náhrada ve výši 17300 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem DPH, Nejvyšší správní soud zvýšil částku náhrady odměny o tuto daň. Celkem náleží na náhradě právního zastoupení stěžovatelce částka 20 933 Kč.

[48] Dále náleží stěžovatelce náhrada zaplacených soudních poplatků v řízení o žalobě (3000 Kč) i o kasační stížnosti (5000 Kč), a to včetně vynaložených soudních poplatků za návrhy na odkladný účinek v obou řízeních, v nichž byla stěžovatelka úspěšná (2000 Kč). Celkem tedy náleží na náhradě soudních poplatků částka 10 000 Kč. Celkem je tedy žalovaná povinna vyplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení částku 30933 Kč za podmínek výroku III. tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 24. února 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu