ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **N. K.**, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2021, č. j. MV-138578-4/SO-2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2023, č. j. 6 A 97/2021 - 67,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně žádala o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném v době rozhodnutí (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Tvrdila, že na její situaci dopadá § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, na kterém je závislá co do výživy a jiné péče.

[2] Prvostupňový správní orgán (Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky) dne 9. 9. 2021 její žádost zamítl. Žalobkyně se proti zamítnutí odvolala. Její odvolání zamítla

žalovaná rozhodnutím č. j. MV-138578-4/SO-2021, které žalobkyně napadla před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“).

[3] Městský soud žalobu zamítl. V rozsudku se ztotožnil s názorem žalované, že žalobkyně nesplnila zákonný požadavek podle § 87w zákona o pobytu cizinců. Předložila totiž rodný list svého syna (občana České republiky) pouze v podobě, která nesplňuje požadavky na výstup z autorizované konverze. Městský soud se ztotožnil také s názorem žalované v otázce neprokázání závislosti žalobkyně na nutné péči jejího syna. Zjištěné skutečnosti nesvědčí o absenci schopnosti žalobkyně zajistit své základní potřeby bez osobní péče jejího syna.

[4] Městský soud dále připomněl, že z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (dále i „NSS“) vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada. Odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení.

[5] Městský soud konečně konstatoval, že správní orgány náležitě posoudily dopad rozhodnutí do žalobkynina soukromého a rodinného života. Ztotožnil se i s jejich závěrem, že k nepřiměřenému dopadu v projednávané věci nedošlo.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[7] V ní předně namítá, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpornost, a to v části, ve které se městský soud zabýval zákonností postupu žalované a prvostupňového správního orgánu spočívajícího v neprovedení žalobkyní navrhovaného důkazu svědeckou výpovědí. Dále namítá, že se městský soud nevypořádal s její námitkou, že žalovaná nedostatečně zjistila skutkový stav věci. Městský soud se měl podle stěžovatelky důkladněji zabývat tím, že žalovaná nepovažovala za dostatečné předložené lékařské zprávy ani neprovedla navrhovaný důkaz svědeckou výpovědí k prokázání stěžovatelčiny závislosti na výživě a nutné péči jejího syna. Místo toho požadovala předložení *„komplexní lékařské zprávy“*, což je podle stěžovatelky v rozporu se závěry rozsudku NSS ze dne ze dne 23. 2. 2023 č. j. 2 Azs 3/2022 - 50.

[8] Stěžovatelka rovněž namítá, že městský soud chybně vyložil pojem *„závislost na výživě a jiné nutné péči“* obsažený v zákoně o pobytu cizinců. Podle stěžovatelky nejprve chybně určil, že v soudním řízení i v řízení před správními orgány zdůrazňovala stěžovatelka jen potřebu péče ze strany jejího syna a omezenou soběstačnost. V návaznosti na toto pochybení se poté dle stěžovatelky nezabýval komplexně tím, zda je závislá na výživě jí poskytované jejím synem. Stěžovatelka městskému soudu rovněž vytýká použití zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, jako vodítka při výkladu výše zmíněného pojmu.

[9] Pochybení stěžovatelka dále spatřuje v tom, že se městský soud nezabýval smyslem a účelem formálních náležitostí žádosti podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Namítá, že správní orgán prvního stupně již z předešlých řízení se stěžovatelkou disponoval

dokumenty, které po ní požadoval i v tomto správním řízení (rodný list syna, fotografie). Městský soud proto pochybil, pokud nepovažoval tyto formální náležitosti za splněné.

[10] Nakonec stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně a v rozporu se skutkovými zjištěními dospěl k závěru, že rozhodnutím žalované nedošlo k nepřiměřenému zásahu do jejího rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

[11] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí, své vyjádření k žalobě a na rozhodnutí městského soudu. Navrhla kasační stížnost zamítnout. Žalovaná opakuje, že z dokumentů předložených stěžovatelkou k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu „[n]*ijak nevyplývá, že je stěžovatelka závislá na péči svého syna a není schopna si zajistit své základní potřeby bez jeho osobní péče.*“ Zdůrazňuje také, že stěžovatelka byla opakovaně vyzvána k předložení komplexní lékařské zprávy, která mohla být nosným důkazem k prokázání stěžovatelčiny závislosti na synově nutné péči. Žalovaná uzavírá, že „[p]*okročilý věk stěžovatelky a uváděné zdravotní potíže, (...) k učinění závěru o závislosti stěžovatelky na nutné péči syna nepostačují.*“

[12] Dle žalované leželo na stěžovatelce důkazní břemeno v otázce existence stavu závislosti na nutné péči syna, kterou měla náležitě prokázat. K otázce navrhovaného důkazu svědeckou výpovědí žalovaná uvádí, že stěžovatelka a její syn již byli vyslechnuti v řízení o její předešlé žádosti o přechodný pobyt. Z těchto výslechů podle žalované vyplynulo, že stěžovatelka neprokázala finanční ani jinou závislost na synovi. I proto souhlasí se závěrem v napadeném rozsudku, že z předložených dokumentů ani z dříve provedené výpovědi neplyne, že by stěžovatelka byla závislá na nutné péči syna. Stěžovatelka tak neunesla důkazní břemeno, i přestože jí prvostupňový správní orgán v otázce doplnění požadovaných dokumentů vycházel vstříc (prodloužení lhůt, přerušení řízení). Stěžovatelka dokumenty nedoložila. Dne 18. 4. 2023 pak podala další žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu.

[13] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalované replikou. V ní odkázala na výše citovaný rozsudek NSS č. j. 2 Azs 3/2022 - 50, kterým bylo rozhodnuto v návaznosti na její dřívější žádost o přechodný pobyt. Stěžovatelka rovněž tvrdí, že žalovaná disponovala rodným listem jejího syna již z předchozích řízení, ve kterých neměla o existenci příbuzenského poměru pochybnosti.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je *přípustná*. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s., v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou v ní namítány důvod dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a nespadá ani pod jiný z případů nepřípustnosti předvídaných § 104 s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal ani jiný nedostatek podmínek řízení, který by bránil dalšímu postupu ve věci.

[15] Kasační stížnost **není důvodná**.

[16] Úvodem NSS předesílá, kasační námitky stěžovatelky polemizují primárně s rozhodnutími správních orgánů než s rozsudkem městského soudu. Úkolem NSS je přitom v návaznosti na uplatněný opravný prostředek – kasační stížnost – přezkoumat (zásadně jen) rozhodnutí správního soudu. Jak již NSS judikoval dříve: „[u]*vedení konkrétních stížních námitek (...) nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). V souladu se zákonem tedy v této věci NSS rozhodoval jen o námitkách, které se přímo týkaly rozhodnutí městského soudu.

[17] NSS se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost z důvodu vnitřní rozpornosti odůvodnění v otázce neprovedení žalobkyní navrhovaného důkazu svědeckou výpovědí.

[18] Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je zejména takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl (tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl), nebo jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento kasační důvod spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 78, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je dále takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním. V neposlední řadě se může jednat kupříkladu o rozhodnutí, jehož závěry jsou v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními, nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS). Jde tedy o vady vysokého stupně závažnosti. NSS v nyní přezkoumávaném rozsudku žádnou z těchto vad neshledal.

[19] Městský soud dostatečně odůvodnil, proč se ztotožňuje se závěrem prvostupňového správního orgánu a žalované v otázce, zda žalobkyně splnila podmínku závislosti na výživě a jiné nutné péči ze strany jejího syna. Učinil tak podrobně v bodech 47 až 55 svého rozsudku, kdy vzal v potaz stěžovatelkou předloženou lékařskou dokumentaci a zprávy, které byly součásti správního spisu. K otázce neprovedení důkazů navržených stěžovatelkou (tedy její účastnický výslech a svědecký výslech jejího syna a snachy) městský soud sice „pokáral“ žalovanou za paušalizované předjímání výsledku důkazů co do jejich věrohodnosti předtím, než byly reálně provedeny, uzavřel nicméně, že toto dílčí pochybení žalované nemělo na zákonnost jejího rozhodnutí vliv (bod 56 napadaného rozsudku).

[20] NSS proto nemůže dát za pravdu stěžovatelčině námitce, že se městský soud „*nikterak relevantně nevypořádal*“ se stěžovatelkou tvrzeným nedostatečným zjištěním skutkového stavu. Městský soud posoudil dostatečnost zjištění skutkového stavu žalovanou. Zabýval se stěžovatelčinou povinností tvrdit (zejména v bodě 48. napadeného rozsudku) a uplatněním koncentrační zásady (zejména v bodě 58. napadeného rozsudku). Není povinností soudu detailně odpovědět na každou námitku nebo myšlenku, kterou žalobce ve svém návrhu zmíní. Z judikatury NSS a Ústavního soud plyne, že postačuje implicitní vypořádání námitky, pokud je dostatečně argumentačně podepřeno (srov. např. rozsudek

NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64 nebo nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[21] Nadto stěžovatelka namítá, že městský soud se nevypořádal s její námitkou, že žalovaná neprovedla všechny navrhované důkazy a trvala na předložení *„‚souhrnné' či ‚komplexní' lékařské zprávy"*. Neprovedením stěžovatelkou navrhovaného důkazu svědeckou výpovědí se městský soud zabýval v bodě 56. přezkoumávaného rozsudku, lékařskou zprávou pak v bodě 51. Závěry městského soudu nejsou v rozporu se stěžovatelkou citovaným rozsudkem NSS č. j. 2 Azs 3/2022 - 50. *„Komplexní lékařská zpráva"* je v napadeném rozsudku uvedena jako typický (nikoliv však výlučný) způsob, kterým lze prokázat závislost na výživě nebo na jiné péči ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Není však pochyb o tom, že takový stav může být prokázán i jinými způsoby (např. souborem lékařských zpráv, které shodně obsahují závěr, že žadatel je závislý na výživě nebo na jiné péči rodinného příslušníka). Dle názoru NSS se městský soud se stěžovatelčinou námitkou vypořádal řádně a dostatečně odůvodnil svůj právní názor.

[22] Dále NSS posuzoval, zda městský soud pochybil při výkladu pojmu *„závislost na výživě nebo na jiné péči"*. Ten je v souladu s dřívějšími rozhodnutími NSS (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2023, č. j. 5 Azs 349/2020 - 37) třeba vykládat autonomně, vycházeje přitom z terminologie Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (ZV Úř. věst., kap. 5, sv. 5, s. 46) a ji vykládající judikatury Soudního dvora Evropské unie. Z přezkoumávaného rozsudku je patrné, že si je městský soud tohoto pravidla vědom. Městský soud pojem nejprve vyložil v souladu s tímto pravidlem (body 40. až 45. přezkoumávaného rozsudku) a následně své závěry aplikoval na posuzovaný případ (body 47. až 55. přezkoumávaného rozsudku). V jeho postupu neshledal NSS žádné pochybení.

[23] Jako poslední NSS přezkoumal stěžovatelčinu námitku týkající se přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího rodinného života v rozporu s čl. 8 Úmluvy. Nelze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že její žádosti o vydání povolení k pobytu mělo být vyhověno alespoň s odkazem na nepřiměřenost dopadů takového rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022 č. j. 10 Azs 348/2020 - 33). Stejně tak NSS nemohl přisvědčit ani námitce, že městský soud nesprávně dospěl k závěru, že rozhodnutí nemělo nepřiměřený dopad do stěžovatelčina rodinného života. Naopak, i s touto otázku se městský soud detailně vypořádal (body 59 až 66 napadaného rozsudku). Kasační stížnost stěžovatelky pak s výjimkou opětovné polemiky s věcnými závěry žalovaného žádné argumenty, které by v tomto ohledu zpochybňovaly závěry městského soudu, nepřináší. Navíc jak správně připomněl jak městský soud (v bodě 61), tak žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti, posuzování intenzity zásahu do soukromého a rodinného života je legitimně posuzováno odlišně v případě neudělení povolení k pobytu, na straně jedné, a případného zrušení povolení k pobytu, na straně druhé.

[24] Stěžovatelka konečně namítá, že městský soud aplikoval ustanovení zákona o pobytu cizinců *„přepjatě formalisticky"*, když nerozlišil, zda stěžovatelka podala žádost o vydání povolení k pobytu poprvé, či poněkolikáté. V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že žalovaná již údajně disponovala dokumenty, které měla získat již v předchozích řízeních

se stěžovatelkou, a nyní je po ní požaduje znovu. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti tomuto názoru oponuje tvrzením, že v předchozím řízení autenticita a důvěryhodnost rodného listu syna nebyla posuzována, neboť žádost stěžovatelky byla zamítnuta z jiných důvodů (neprokázání potřeby trvalé péče a závislosti).

[25] Touto námitkou se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť ji stěžovatelka uplatnila poprvé v kasační stížnosti v rozporu s § 104 odst. 4 s. ř. s. Žalobní námitka uplatněná před městským soudem se týkala otázky autorizované konverze daného dokumentu, v jehož doložce výstupu nebyly uvedeny zajišťovací prvky. S touto otázkou se také městský soud podrobně v bodech 28 až 39 vypořádal. Jiné důvody, především tedy absenci potřeby opakovaného předkládání dokumentů v případě opakované žádosti, stěžovatelka v řízení před městským soudem neuplatnila, ač tak zajisté učinit mohla.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na výše uvedené NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované pak náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud jí proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 8. února 2024

Michal Bobek
předseda senátu