



Vážená paní A.

Sp. zn. 995/2018/VOP/TD
Č. j. KVOP-8044/2019
Datum 18. února 2019

Vážená paní A.,

odpovídám na Vaš podnět ze dne 7. února 2018, ve kterém si stěžujete na postup Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen jako „OAMP“), a Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen jako „Komise“) ve věci správního řízení o žádosti Vaší matky, paní B., o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie¹.

Vaše matka podala dne 8. února 2018 žalobu proti rozhodnutí, kterým Komise zamítla její odvolání a potvrdila rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu.² Této žalobě byl přiznán odkladný účinek. Jak jste potvrdila zaměstnankyni Kanceláře veřejného ochránce práv, která byla pověřena přípravou podkladů pro řešení Vašeho podnětu, o této žalobě dosud nebylo rozhodnuto. **Soudní přezkum** správních rozhodnutí lze přitom považovat za **nejúčinnější prostředek nápravy**, neboť na rozdíl ode mě má správní soud oprávnění rozhodnutí pro jeho nezákonnost zrušit. V případě, že by krajský soud žalobu zamítl, máte také možnost obrátit se prostřednictvím kasační stížnosti na Nejvyšší správní soud, který může přezkoumat jak správnost závěrů krajského soudu, tak i rozhodnutí správních orgánů. Vaš podnět jsem se proto rozhodla **odložit dle § 12 odst. 2 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv**³.

Přesto mi dovoluje vyjádřit se k právnímu hodnocení pojmů obsažených v § 15a odst. 1 písm. d) a v § 15a odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Tato ustanovení jsou důležitá pro posouzení toho, zda Vaše matka je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Tuto argumentaci můžete podle svého uvážení, případně po poradě s Vaším právním zástupcem, využít během soudního řízení o Vaší žalobě.

1 Podle ustanovení § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2 Rozhodnutí Komise ze dne 11. ledna 2018, č. j. MV-133170-4/SO-2017.

3 Ustanovení § 12 odst. 2 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů: „Ochránce může podnět odložit, jestliže věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta.“

Předek, který je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie (§ 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců)⁴

Dané ustanovení vychází ze směrnice 2004/38/ES⁵, která za rodinné příslušníky považuje předky „v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami“ (příp. předky manžela či partnera).

Definicí pojmu vyživovaného rodinného příslušníka se zabýval Soudní dvůr Evropské unie (dále také „SDEU“) ve svých rozsudcích ve věci Reyes⁶ a Jia⁷. Uvedl, že má-li být možné na příbuzného občana Unie v přímé vzestupné linii nahlížet jako na osobu vyživovanou, musí být **prokázána existence skutečné závislosti**. Tato závislost je výsledkem **faktické situace**, která se vyznačuje okolností, že **materiální podpora** rodinného příslušníka je **zajištěna občanem Unie**, který využil svobody pohybu. Aby bylo možné konstatovat, že je rodinný příslušník na občani EU skutečně závislý, je nutné posoudit, zda nemůže s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci uspokojovat své základní potřeby.⁸

V žalobě proti rozhodnutí Komise namítáte, že OAMP i Komise nesprávně zamítly žádost Vaší matky z toho důvodu, že podmínka závislosti nebyla splněna již ve státě původu. Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora EU, **stav závislosti** musí předně existovat v zemi posledního pobytu rodinného příslušníka v době, kdy rodinný příslušník žádá o připojení se k občani Unie, na něhož je odkázán výživou.⁹ Na tuto judikaturu odkazuje také důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., který novelizoval předmětné ustanovení zákona o pobytu cizinců na aktuálně účinné znění.¹⁰

4 „Rodinným příslušníkem občana Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí jeho (...) předek, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie (...), 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.“

5 Srov. čl. 2 bodu 2 písm. d) 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále v textu jen jako „směrnice 2004/38/ES“).

6 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. ledna 2014, Flora May Reyes v. Migrationsverket, C-423/12. V tomto rozsudku vyložil SDEU pojem obsažený v čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2004/38, konkrétně pojem potomek v přímé linii, který je starší 21 let a je vyživovanou osobou.

7 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. ledna 2007, Yunying Jia proti Migrationsverket, C-1/05. V tomto rozsudku SDEU interpretoval čl. 1 odst. 1 písm. d) směrnice 73/148, která byla předchůdcem směrnice 2004/38, konkrétně pojem příbuzný v přímé vzestupné a sestupné linii státních příslušníků členského státu, kteří jsou usazeni nebo se chtějí usadit v jiném členském státě, aby zde mohli vykonávat samostatně výdělečnou činnost, nebo kteří chtějí v tomto státě poskytovat služby, kteří jsou na nich závislí bez ohledu na jejich státní občanství.

8 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. ledna 2014, Flora May Reyes v. Migrationsverket, C-423/12, bod 20-22.

9 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. září 2012, Secretary of State for the Home Department v. Muhammad Sazzadur Rahman a další, C-83/11, bod 33, ze dne 16. ledna 2014, Flora May Reyes v. Migrationsverket, C-423/12, bod 30, ze dne 9. ledna 2007, Yunying Jia proti Migrationsverket, C-1/05, bod 37.

10 Vláda České republiky. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další

Důvodová zpráva zároveň uvádí, že „současně není vyloučeno, aby se rodinný příslušník stal závislým na občanu Evropské unie až na území“. Společně se současným zněním tohoto zákonného ustanovení vyvolává důvodová zpráva dojem, že česká právní úprava je oproti právu EU příznivější. Není mi však známo, že by se tímto výkladem české správní soudy prozatím zabývaly.

K důkazním prostředkům Soudní dvůr uvedl, že situace skutečné závislosti může být **prokázána jakýmkoli prostředkem**. Žadatel tak může orgánům hostitelského členského státu předložit jak subjektivní skutečnosti týkající se jeho vlastní hospodářské a sociální situace, tak jakoukoli jinou relevantní skutečnost, která může způsobem užitečným pro uvedené orgány ilustrovat objektivní kontext, do kterého žádost spadá.¹¹ Dle Sdělení Komise k provádění směrnice 2004/38/ES však není dostatečným důkazem pouhé prohlášení občana EU o tom, že podporuje dotčeného rodinného příslušníka.¹² Oproti tomu například skutečnost, že občan Unie vyplácí **pravidelně během značně dlouhého období rodinnému příslušníku peněžní částku**, která je pro něj nezbytná, aby uspokojil své základní potřeby ve státě původu, umožňuje dle SDEU prokázat, že tento rodinný příslušník je na uvedeném občanu skutečně závislý.¹³

Cizinec, který prokáže, že se o sebe z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie [§ 15a odst. 2 písm. a) bod 3]¹⁴

Toto ustanovení také vychází ze směrnice 2004/38/ES.¹⁵ Z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb. plyne, že musí být kumulativně naplněny dvě základní podmínky, aby mohl být takový cizinec považován za rodinného příslušníka. První z nich je **existence vážných**

související zákony. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období, 2014-2017, Sněmovní tisk 463/0 [cit. 7. 6. 2018], s. 164. Dostupné z http://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=7&T=463. (dále jen jako „důvodová zpráva“).

Důvodová zpráva uvádí: „S ohledem na výše citovanou judikaturu musí nezbytnost materiální podpory existovat v členském státě původu nebo státě posledního pobytu těchto příbuzných v okamžiku, kdy žádají o připojení se k občanu Evropské unie, tedy bezprostředně před vstupem na území České republiky, a je na rodinném příslušníkovi, aby tuto závislost prokázal.“

11 Tamtéž.

12 Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, KOM 2009(313), bod 2.1.4.

13 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. ledna 2014, Flora May Reyes v. Migrationsverket, C-423/12, bod 24.

14 „Za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že se o sebe z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie“.

15 Jedná se o příznivější transpozici čl. 3 bodu 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES, který zní: „Aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotčených osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt (...) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a (...) u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně. (...)“ Česká právní úprava staví osoby vymezené v tomto ustanovení na roveň rodinným příslušníkům.

zdravotních důvodů na straně rodinného příslušníka, **které způsobují jeho neschopnost se o sebe postarat**. Druhou podmínkou je **nezbytnost osobní péče občana EU**.

Vážné zdravotní důvody, jejichž existence musí být prokázána, nejsou definovány. Vzhledem k tomu, že se jedná o neurčitý právní pojem, je třeba tyto důvody posuzovat v souvislosti s podmínkou neschopnosti postarat se sám o sebe. Mělo by se tedy jednat o natolik závažné zdravotní důvody, které znemožňují rodinnému příslušníkovi občana EU vlastní soběstačnost, tedy základní péči o sebe sama.¹⁶

Vaše matka podala žádost dne 19. září 2016. Ustanovení zákona o pobytu cizinců obsahující pojem „vážné zdravotní důvody“ obsahovalo před jeho novelizací s účinností k 18. prosinci 2015 místo tohoto pojmu pojem „dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav“. Není zřejmé, proč se ve svých rozhodnutích správní orgán nadále vypořádává s pojmem „dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav“, který v době podání žádosti a následného rozhodování o ní již v zákoně nebyl. Ze stejného důvodu není zřejmé, proč správní orgán argumentuje judikaturou českých správních soudů, které se vztahují k právní úpravě účinné před uvedenou novelizací.¹⁷ Oba tyto pojmy jsou transpozicí téhož ustanovení uvedené směrnice, obsahujícího pojem „dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav“. Tento pojem musí být vykládán autonomně, což znamená, že **nesmí záviset na vnitrostátních předpisech, které se liší stát od státu**.¹⁸ Správní orgán přitom ve výkladu postupoval podle vnitrostátních právních předpisů.¹⁹

Aby byla splněna i druhá podmínka, nezbytnost osobní péče, musí cizinec tvrdit a prokázat, že nezbytně vyžaduje osobní péči poskytovanou občanem Evropské unie. Pojem „osobní péče“ naznačuje, že tento občan EU musí být jedinou osobou, která je schopna zajistit péči o svého příbuzného, resp. že s tímto občanem se rodinnému příslušníkovi dostane výrazně lepší péče než s kýmkoliv jiným. Není však možné chápat tuto podmínku příliš restriktivně. Bylo by nedůvodné vyžadovat, aby o svého příbuzného pečoval pouze tento občan EU. Je možné, aby se na péči podílel i jiný člen rodiny či externí služba, například z důvodu nutnosti unijního občana vydělat si na živobytí či péče o jiné rodinné příslušníky.²⁰ Pokud se tedy o Vaši matku nestaráte nepřetržitě přímo Vy, neznamená to nutně, že podmínka nezbytnosti Vaší osobní péče není naplněna. Při posuzování nezbytnosti osobní péče je však vždy třeba vycházet z **individuálních okolností případu**.²¹

16 Důvodová zpráva, s. 163.

17 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. dubna 2017, č. j. 32 A 74/2014 – 66. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2018, č. j. 10 Azs 86/2018 – 34.

18 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. června 1987, Centre public d'aide sociale de Courcelles proti Marie-Christine Lebon, C-316/85, bod 21.

19 Konkrétně dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

20 GUILD, Elspeth, PEERS, Steve, TOMKIN, Johnathan: The EU Citizenship Directive, A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2014, ISBN 978-0-19-870523-9, s. 78.

21 Důvodová zpráva, s. 163.

K důkaznímu břemenu se české soudy vyjádřily tak, že je na **rodinném příslušníkovi, aby prokázal či alespoň osvědčil**, že se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana EU.²² Tvrdost takového požadavku zmírnil Nejvyšší správní soud v obdobné věci, jako je případ Vaší matky.²³ V této věci rozhodl, že OAMP měl na nedostatky dokladů, které žadatelka doložila k prokázání toho, že je rodinným příslušníkem, předkem české státní občanky, která se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu nedokáže sama postarat bez osobní péče občana EU, upozornit.²⁴ Povinnost žadatelů zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu byla dle Nejvyššího správního soudu v daném případě splněna doložením konzultativního stanoviska lékařské univerzity, a rodinné příslušnici tak nelze klást k tíži, pokud z takového důkazu nebylo zřejmé, že jsou omezeny funkční schopnosti nutné pro zvládnutí základních životních potřeb. Optikou tohoto rozsudku tedy **nestačí**, pokud OAMP rodinného příslušníka **pouze obecně vyzve k prokázání postavení rodinného příslušníka**, naopak jej musí upozornit na skutečnost, že předložené lékařské zprávy nedokládají dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav.

K Vašemu účastenství

Ve svém podnětu uvádíte, že OAMP s Vámi jednal jako s účastníkem, ale Komise Vás za něj nepovažuje. Komise ve zdůvodnění odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2010, č. j. 2 As 77/2009.

Dle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. srpna 2018, č. j. 46 A 16/2016 – 48, však v řízení o povolení k přechodnému **pobytu rodinných příslušníků** občanů EU musí mít občan EU, o kterém cizinec – žadatel tvrdí, že je jeho rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, **vždy postavení účastníka řízení**.²⁵ Krajský soud v Praze to zdůvodnil nutností eurokonformního výkladu daných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Jak uvedl Soudní dvůr EU ve svém rozsudku ve věci O., směrnice 2004/38 nepřiznává rodinným příslušníkům žádné samostatné právo, jedná se o práva odvozená od výkonu svobody pohybu občanem EU.²⁶

22 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. prosince 2017, č. j. 8 A 92/2017 – 28 – 32.

23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2018, č. j. 10 Azs 86/2018 – 34. V daném případě správní orgány stejně jako v případě Vaší matky označily konzultativní stanovisko za neprokazující tvrzené skutečnosti, neboť nemá relevanci odborného posudku stanovujícího, do jaké míry a zda vůbec jsou omezeny funkční schopnosti nutné pro zvládnutí základních životních potřeb a v jaké míře je žadatelka závislá na péči druhých.

24 Nejvyšší správní soud argumentoval následovně: „Základním předpokladem efektivního správního řízení, byť zahájeného na žádost, je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. (...) Se zásadou spolupráce s dotčenými orgány úzce souvisí zásada materiální pravdy, zakotvená v § 3 správního řádu. (...) 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. (...) V souladu s touto zásadou je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti.“

25 Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. srpna 2018, č. j. 46 A 16/2016 – 48, bod 30.

26 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. března 2014, O. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v. B., C-456/12, bod 36.

Krajský soud zároveň podotkl, že závěry Nejvyššího správního soudu vyjádřené v rozsudku č. j. 2 As 77/2009, kterými své rozhodnutí ve věci Vašeho účastenství zdůvodnila Komise, nelze aplikovat, neboť toto rozhodnutí o několik let předchází rozsudek Soudního dvora ve věci O. Zároveň v předmětné věci nešlo o účastenství občana EU, o kterém cizinec – žadatel tvrdí, že je jeho rodinným příslušníkem, ale o matku tohoto občana EU.²⁷

Jako zdroj své argumentace pro Vaše přímé i nepřímé účastenství můžete využít i odborné názory akademiků.²⁸

Pokud se domníváte, že správní orgány se ve Vašem případě odchýlily od výše uvedené argumentace, doporučuji Vám s ní doplnit Vaši žalobu.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Přílohy

Ombudsman
GDPR informace

27 Tamtéž, bod 31.

28 POŘÍZEK, Pavel. Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu. In: Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. [online] Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 33-79. ISBN 978-80-87949-19-1. Dostupné z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Pobyt_cizincu_II_2014.pdf.