



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **Ch. G.**, státní příslušnost Ruská federace  
bytem X, X  
zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem  
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti  
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**  
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 6. 2021, č. j. MV-87569-4/SO-2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobkyně domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované ze dne 30. 6. 2021, č. j. MV-87569-4/SO-2021 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky („*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 23. 4. 2021, č. j. Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

OAM-3995-9/TP-2021 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 75 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zamítnuta žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR, podaná podle ust. § 67 zákona o pobytu cizinců, neboť nebyly splněny podmínky stanovené v § 67 zákona o pobytu cizinců.

2. Žalobkyně dne 19. 7. 2017 podala žádost o udělení mezinárodní ochrany, přičemž mezinárodní ochrana jí nebyla správními orgány udělena a soudní řízení správní o kasační stížnosti v této věci bylo pravomocně ukončeno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2021, č. j. 2 Azs 355/2020-34, které nabylo právní moci dne 24. 2. 2021. Žalobkyni byl následně udělen výjezdní příkaz s platností od 24. 2. 2021 do 10. 3. 2021.
3. Dne 10. 3. 2021 podala žalobkyně žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců, která je předmětem prvoinstančního a napadeného rozhodnutí.
4. Po shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně žalobkyně uvedla ve svém podání ze dne 8. 4. 2021, že z procesní opatrnosti, pokud nebude vyhověno žádosti o udělení trvalého pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců, žádá jako rodačka z Dagestánu a Čečny o udělení tohoto pobytu podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodů hodných zvláštního zřetele. Žalobkyně současně navrhla provedení výsledku žalobkyně a členů její rodiny za účelem prokázání splnění podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
5. Správní orgán prvního stupně před vydáním prvoinstančního rozhodnutí výsledek žalobkyně neprovedl a její žádost prvoinstančním rozhodnutím zamítl.
6. Žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala odvolání, v němž se dovolávala nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života podle č. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „*Úmluva*“). Odvolání žalobkyně žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla.

## II.

### Žaloba

7. Žalobkyně uplatnila dva žalobní body.
8. V prvním okruhu žalobních námitek uvedla, že správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná a nezákonná, neboť správní orgány v rozporu s § 3 správního řádu dostatečně nezjistily skutkový stav věci, protože neprovedly výsledek žalobkyně a členů její rodiny. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti bylo podle žalobkyně to, že správní orgán prvního stupně se nevypořádal s posouzením návrhu žalobkyně ze dne 8. 4. 2021, aby v případě nevyhovění její žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců byla posouzena možnost vyhovění žádosti z důvodů hodných zvláštního zřetele dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a žalovaná tuto nepřezkoumatelnost bezvýhradně aprobovala.
9. V druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně uvedla, že správní orgány náležitě neposoudily přiměřenost dopadů svých rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, tj. s odkazem na rozsudky ESLP ve věcech stížností č. 46410/99, 1638/03,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

55597/09, 47017/09, 14139/03, 2512/04 a 56971/10 v rozsahu vyplývajícím z Úmluvy a Úmluvy o právech dítěte. Správní orgány nezjišťovaly relevantní zájmy a nepoměřovaly je, nezohlednily okolnosti případu žalobkyně, kdy neudělení pobytového oprávnění spadá pod pojem vyhoštění Úmluvy. Žalobkyně poukázala na délku svého pobytu, své vazby v ČR, které jsou silnější než v Ruské federaci, a na skutečnost, že na území ČR pobývá s celou svou rodinou zahrnující i devítiletého syna. Správní orgány tedy byly povinny posoudit žádost žalobkyně rovněž optikou nejlepšího zájmu dítěte. Jejich posouzení však bylo nedostatečné.

10. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

### III.

#### Vyjádření žalované k žalobě

11. Žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a tam obsažené vypořádání shodných odvolacích námitek.
12. Stran námítky nevypořádání se s možností posoudit žádost žalobkyně dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně se s tímto argumentem žalobkyně vypořádal na str. 7 prvoinstančního rozhodnutí. Obdobnou námitku žalobkyně neuplatnila v podaném odvolání, proto se jí žalovaná v napadeném rozhodnutí nezabývala.
13. Námítky týkající se vyhoštění a nutnosti vycestování z území ČR žalovaná hodnotila jako irelevantní, neboť žalobkyni nebyl zakázán pobyt na území ČR, ani jí nebyla stanovena lhůta k vycestování z území.
14. Žalovaná navrhla žalobu zamítnout.

### IV.

#### Replika žalobkyně

15. V podané replice k vyjádření žalované žalobkyně poukázala na nedostatečné vypořádání možnosti posoudit žádost žalobkyně dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť se ze strany správních orgánů jednalo o pouhé konstatování, že správní orgán není povinen toto posoudit. K argumentaci žalované ohledně neudělení správního vyhoštění žalobkyně uvedla, že neudělením pobytového oprávnění byla fakticky uvržena do situace neoprávněného pobytu, která v konečném důsledku vede k zahájení řízení o správním vyhoštění.

### V.

#### Vyjádření účastníků při jednání

16. Žalovaná předem omluvila svou neúčast při jednání. Žalobkyně při jednání setrvala na svých dosavadních procesních stanoviscích.

### VI.

#### Posouzení věci soudem

17. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

přihlédnout z úřední povinnosti.

## VII.

### Rozhodnutí soudu

18. Žaloba žalobkyně není důvodná.
19. Soud předesílá, že z hlediska soudního přezkumu tvoří napadené rozhodnutí a rozhodnutí prvoinstanční jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019-60, bod 22).
20. Nejprve se soud zabýval žalobkyní tvrzenou nepřezkoumatelností prvoinstančního rozhodnutí, kterou žalovaná napadeným rozhodnutím neměla odstranit. Žalobkyně nepřezkoumatelnost prvoinstančního rozhodnutí spojovala s tím, že správní orgán prvního stupně neprovedl jí navržené výsledky a vůbec se nevypořádal s jejím návrhem („*zcela opominul*“), aby v případě nevyhovění její žádosti o povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců byla posouzena možnost vyhovění žádosti dle § 66 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Tím, že žalovaná prvoinstanční rozhodnutí bezvýhradně aprobovala, měla zatížit nepřezkoumatelností, resp. nezákonností i napadené rozhodnutí.
21. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015-51, bod 24) vyplývá, že „*[P]řezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).*“ Ačkoliv byl tento právní názor vysloven ve vztahu k soudnímu rozhodnutí, lze jej vztáhnout i na rozhodnutí správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 22). Zároveň je nutno zdůraznit, že nesouhlas žalobkyně s výkladem učiněným správními orgány nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností jejich rozhodnutí, která je objektivní překážkou znemožňující soudu tato přezkoumat (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2019, č. j. 10 As 102/2018-45, bod 15).
22. Předně soud konstatuje, že nebylo pravdou, že by se správní orgán prvního stupně nevypořádal s návrhem žalobkyně, aby v případě nevyhovění její žádosti dle o povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců byla posouzena možnost vyhovění žádosti dle § 66 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Správní orgán prvního stupně se tímto návrhem žalobkyně zabýval v prvním odstavci str. 7 prvoinstančního rozhodnutí. S posouzením předmětného procesního požadavku správním orgánem prvního stupně v prvním odstavci str. 7 prvoinstančního rozhodnutí žalobkyně v žalobě nijak nepolemizovala, jen tvrdila, že byl správním orgánem prvního stupně zcela opomenut, což není pravda. Důvod nepřezkoumatelnosti prvoinstančního rozhodnutí vytklý žalobkyní v žalobě tedy soud neosvědčil. Jelikož žalobkyně proti vypořádání této

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

námítky správním orgánem prvního stupně na str. 7 prvoinstančního rozhodnutí ve svém odvolání ničeho nenamítala, žalovaná se k němu v souladu s § 89 odst. 2 věta druhá správního řádu napadeném rozhodnutí nevyjádřila. Soud tudíž nemohl přisvědčit ani žalobní námitce, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí založilo to, že bezvýhradně aprobovalo nepřezkoumatelnost prvoinstančního rozhodnutí.

23. Soud na tomto místě konstatuje, že vzhledem k nespornému doručení napadeného rozhodnutí žalobkyni dne 7. 7. 2021 uplynula lhůta k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dne 6. 8. 2021. Po tomto datu již žalobkyně nebyla oprávněna rozšířit žalobu o další žalobní body podle § 71 odst. 2 in fine s. ř. s.
24. Námitku žalobkyně v replice ze dne 23. 9. 2021, že požadavek vztahující se k § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců byl správními orgány vypořádán nedostatečně, protože šlo o pouhé konstatování, že správní orgány nejsou povinny požadavek posoudit, tudíž soud posoudil jako opožděnou a nepřihlížel k ní. Nelze ji totiž považovat za rozvinutí včas uplatněného žalobního bodu, protože žalobkyně v žalobě tvrdila, že správní orgán prvního stupně požadavek „*zcela opominul*“ a žalovaná postup „*bezvýhradně aprobovala*“. Nově uplatněný žalobní bod, že požadavek byl vypořádán nedostatečně konstatováním, že jej není nutno posuzovat, nemůže být rozvinutím původně uplatněného žalobního bodu (že byl zcela opomenut), protože se tato žalobní tvrzení vzájemně vylučují.
25. Obiter dictum soud dodává, že obsah prvního odstavce str. 7 prvoinstančního rozhodnutí vylučuje závěr, že zde správní orgán jen konstatoval, že správní orgán není povinen požadavek žalobkyně v podání ze dne 8. 4. 2021 posoudit. Správní orgán prvního stupně zde podrobně vysvětlil svou úvahu a odůvodnil ji, kdy její správnost žalobkyně nenapadla v odvolání.
26. K námitce neprovedení žalobkyní navrhovaných výsledků soud uvádí, že z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí jasně vyplývá, že neprovedení účastníkem řízení navrženého důkazu nemůže z povahy věci založit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Toto by mohlo založit *pouze* nezákonnost správního rozhodnutí, když by správní orgán dostatečně nezjistil skutkový stav.
27. Námitky nepřezkoumatelnosti prvoinstančního a napadeného rozhodnutí tedy nebyly důvodné.
28. S neprovedením navržených výsledků žalobkyně v žalobě spojovala i nezákonnost napadeného rozhodnutí, které aprobovalo takto nedostatečně zjištěný skutkový stav správním orgánem prvního stupně.
29. Žalobkyně navrhla v řízení před správním orgánem prvního stupně provedení výsledku svého a ostatních členů své rodiny v podání ze dne 8. 4. 2021, kdy výslovně uvedla, že výsledkem má být prokázáno splnění podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (viz poslední věta bodu II.b uvedeného podání).
30. Správní orgán prvního stupně na str. 7 prvoinstančního rozhodnutí označil provedení výsledků za bezpředmětné, neboť žalobkyně podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tudíž nebylo zapotřebí ověřovat splnění podmínek dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
31. Na třetí straně odvolání žalobkyně uvedla toliko to, že neprovedením navržených

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

výslechů bylo znemožněno dostatečné zjištění skutkového stavu.

32. Žalovaná k tomu na str. 7 napadeného rozhodnutí konstatovala, že provedení výslechu se jevilo jako nadbytečné, neboť žalobkyně neuvedla, co konkrétně mělo být provedením výslechu zjištěno. Dále uvedla, že správní orgán prvního stupně nezpochybnil existenci rodinných vazeb žalobkyně na území ČR ani její částečnou integraci do české společnosti.
33. Podle § 45 odst. 1 věty první správního řádu platí, že žádost musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.
34. Podle § 52 správního řádu platí, že účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.
35. Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.
36. Podle ustálené judikatury správních soudů se v případě řízení o žádosti dle zákona o pobytu cizinců uplatňuje koncentrace řízení stanovená v § 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého, k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve (např. recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2021, č. j. 4 Azs 329/2021 – 40, body 18 a 19).
37. Nyní je na místě připomenout regulaci povolení k trvalému pobytu v zákoně o pobytu cizinců.
38. Podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že povolení k trvalému pobytu se po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, pokud tato žaloba nebo stížnost byla podána v zákonné lhůtě. Do doby pobytu podle věty první se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a doba, po kterou byl cizinec žadatelem o udělení mezinárodní ochrany nebo cizincem, který byl strpěn na území podle zákona o azylu. Nepřetržitost pobytu na území je zachována, pokud cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 7 dnů po skončení přechodného pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému anebo trvalému pobytu; to neplatí, pokud platnost těchto pobytových oprávnění byla zrušena.
39. § 67 odst. 2, 3 a 4 zákona o pobytu cizinců jsou svou aplikací explicitně vázány na *splnění podmínek uvedených v odstavci 1*.
40. § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců stanoví, že splnění podmínky nepřetržitého pobytu na území a podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, lze prominout z důvodů hodných zvláštního zřetele, zejména je-li oprávněným cizincem osoba mladší 15 let nebo nepříznivý zdravotní stav žadatele nastal za pobytu na území.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

41. Podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele.
42. Podle § 75 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody *uvedené v žádosti* o povolení k trvalému pobytu podle § 66 nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68.
43. Soud konstatuje, že v případě žalobkyně se jednalo o řízení o žádosti ve smyslu § 45 odst. 1 správního řádu, jež je ovládáno zásadou dispoziční. Na půdorysu zákona o pobytu cizinců to znamená, že cizinec v žádosti uvede, o co žádá (jaký druh pobytového oprávnění a za jakým účelem), a správní orgány pak posuzují, zda jsou nebo nejsou splněny podmínky pro vyhovění takové žádosti. V případě žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu podle § 66 zákona o pobytu cizinců musí cizinec *v žádosti* (příp. v průběhu správního řízení dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 103/2011-59) uvést důvody, proč mu má být povolení vydáno bez splnění podmínky předchozího nepřetržitého pobytu [srov. § 66 odst. 1 ve spojení s § 75 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců].
44. Žalobkyně však podanou žádostí (kde jako účel pobytu uvedla „§ 67 odst. 1“) vymezila předmět správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ads 108/2012-31, publ. pod č. 2815/2013 Sb. NSS), spočívající ve vydání povolení k trvalému pobytu na základě § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, kdy žalobkyně k žádosti připojila rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ukončující své řízení o udělení mezinárodní ochrany, tudíž i přílohou své žádosti naprosto zjevně stvrdila svůj požadavek, aby správní orgán posoudil její podání jako žádost podle § 67 zákona o pobytu cizinců. Tento předmět řízení žalobkyně stvrdila i v bodě II.a svého podání ze dne 8. 4. 2021 (a stvrdila ho ostatně ústy svého zástupce i v rámci svého přednesu při jednání soudu). Takto vymezeným předmětem řízení byl správní orgán prvního stupně vázán (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, č. j. 3 A 126/2018-28, bod 28). Správní orgány tedy měly v souladu s § 75 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců posuzovat, zda byly nebo nebyly splněny podmínky podle § 67 zákona o pobytu cizinců, protože tak žalobkyně vymezila předmět řízení. Správní orgány se neměly zabývat jinými skutečnostmi, např. důvody podle § 66 zákona o pobytu cizinců.
45. Soud neměl důvod odchylovat se od závěrů prezentovaných v rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 30 A 43/2019-61, bodě 38, že „[S]oud předně nesdílí žalobcův názor, že „žalovaná měla posoudit splnění podmínek pro vydání povolení k trvalému pobytu nejen dle § 67 zákona o pobytu cizinců, ale i dle jiných ustanovení, ke kterým mohl důvod podání žádosti označený v tiskopise žádosti směřovat.“ Předmět řízení a rámec pro správní orgán vymezil žalobce tím, že dne 4. 9. 2018 podal Ministerstvu žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců. Nebyl tu tedy žádný důvod k tomu, aby správní orgány zkoumaly důvodnost žádosti dle jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců.“
46. Soud shrnuje, že žalobkyně svou žádostí vymezila předmět řízení tak, že žádala o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tudíž správní orgán prvního stupně nebyl povinen zkoumat, zda žalobkyně splňuje podmínky pro udělení trvalého pobytu podle jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy žalobkyně, jsouc právně zastoupená, navrhla v podání ze dne 8. 4. 2021 provedení svého

výslechu a výslechu jiných členů své rodiny za účelem prokázání splnění podmínek podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nebyl správní orgán prvního stupně povinen takový důkaz provést, neboť tento nebyl navržen k prokázání skutečností mívající předmět řízení, jímž byly podmínky stanovené v § 67 zákona o pobytu cizinců. Soud podotýká, že nelze přisvědčit žalované, že by žalobkyně neuvedla, co konkrétně mělo být výsledkem prokázáno, když to z jejího návrhu ze dne 8. 4. 2021 vyplývá (viz výše), kdy však toto může být projevem pouhé argumentační neobratnosti, pokud tím žalovaná mínila, že předmět výpovědi žalobkyně neuvedla v odvolání (což je pravda). Nicméně toto dílčí pochybení žalované nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí, když vzhledem k výše uvedenému nebyly správní orgány povinny provádět žalobkyní navržené výsledky. Z uvedených důvodů neshledal soud důvodnou námitku žalobkyně, že skutkový stav nebyl zjištěn v potřebném rozsahu proto, že nebyly provedeny výsledky navržené žalobkyní.

47. První okruh žalobních námitek tedy nebyl důvodný.
48. V druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně brojila proti posouzení přiměřenosti správních rozhodnutí správními orgány.
49. Čl. 8 Úmluvy stanoví, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.
50. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte nejlepší zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnymi orgány.
51. Nejprve soud popíše, jaká judikturní východiska byla pro soud významná pro posouzení námitky nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.
52. Z právního řádu ČR nevyplývá subjektivní právo cizince pobývat na jejím území (srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, bod 23), toto právo pak negarantuje ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. např. rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 15. 10. 2020, ve věci M. a M. proti Rumunsku, stížnost č. 80982/12, bod 114 a tam citovaná judikatura).
53. V případě zamítavého rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu ze zákona o pobytu cizinců explicitně nevyplývá povinnost správních orgánů posuzovat přiměřenost dopadů takových rozhodnutí (srov. § 174a odst. 3 ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Ač zákon o pobytu cizinců výslovně tuto povinnost správních orgánů nezakotvuje, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že na základě čl. 8 Úmluvy je potřeba se zabývat přiměřeností dopadů rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života v případech, kdy zákon takové posouzení výslovně nevyžaduje, ale cizinec to namítne. To platí bez ohledu na to, zda jde v konkrétní věci o přechodný, nebo trvalý pobyt, a i přesto, že ve většině případů k nepřiměřenému zásahu nedojde (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021-44, bod 10, ze dne 17. 10. 2019, č. j. 9 Azs 230/2019-53,



body 17 a 18, nebo ze dne 27. 1. 2021, č. j. 6 Azs 321/2020-41, body 11 a 12, a judikaturu citovanou v obou posledních rozsudcích).

54. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě, kdy zákon o pobytu cizinců explicitně nevyžaduje posouzení přiměřenosti dopadů správního rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení, je správní orgán povinen zohlednit přiměřenost takovýchto dopadů pouze ke konkrétní námitce účastníka řízení, a to jedině za předpokladu, že konkrétně vyargumentovaná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na první pohled nemyslitelná, tzn. že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39, publ. pod č. 3990/2020 Sb. NSS, bod 19, či ze dne 4. 5. 2021, č. j. 8 Azs 87/2020-86, bod 20). Nejvyšší správní soud dále v bodě 29 rozsudku ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 174/2020-42, připomněl, že je úkolem cizince, aby v řízení tvrdil skutečnosti o svých osobních či rodinných vazbách, které mohou být rozhodnutím dotčeny, neboť se jedná o jeho intimní sféru - pokud tak neučiní, správní orgány vycházejí z podkladů obsažených ve správním spisu.
55. V rozsudku ze dne 10. 11. 2021, č. j. 8 Azs 161/2020-42, bod 25, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Nejvyšší správní soud dále připomíná, že zamítnutím žádosti o povolení k trvalému pobytu není samo o sobě dotčeno právo cizince na území České republiky pobývat. Dochází jím pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci trvalého pobytu. To, že stěžovatel neobdržel povolení k trvalému pobytu – tedy oprávnění k pobytu na území České republiky s nejvyšším standardem – nepředstavuje překážku pro udělení jiného typu pobytového oprávnění (srov. např. rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 - 30, bod 19, nebo ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 Azs 167/2017 - 46, bod 14). Nejvyšší správní soud již v kontextu § 67 zákona o pobytu cizinců judikoval, že jde o řízení zahájené na žádost, a v takovém případě nelze po správním orgánu požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy vyhledával všechny relevantní důkazy, které by případně prokazovaly skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele, a to i pokud jde o nepřiměřenost tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života, pokud sám stěžovatel takové skutečnosti ani neoznačí (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 - 30, bod 20).“* V tomto případě šlo o zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu též pro nesplnění podmínek dle § 67 zákona o pobytu cizinců, kdy žadatel měl na území dceru, družku, otce a sestru (viz bod 27 uvedeného rozsudku).
56. V rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 37, bodě 25, Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud správní orgány nezpochybnilly tvrzení cizince týkající se jeho rodinného života, nelze jim vytýkat, že neprovedly důkaz jeho účastnickým výsledkem, kdy v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu zákon správnímu orgánu provést obligatorně výslech účastníka řízení neukládá. *„Jak soud již dříve konstatoval (srov. např. rozsudek ze dne 14. 8. 2018, č. j. 4 Azs 153/2018 - 57), v tomto typu řízení bývá zpravidla dostatečné písemné sdělení relevantních okolností vztahujících se k rodinnému a soukromému životu cizince (a to tím spíše, pokud je již v řízení před správními orgány zastoupen advokátem). Účastnický výslech bude nutno zpravidla provést k návrhu účastníka a pokud to současně bude nutné za účelem odstranění rozporů ve skutkových zjištěních.“*
57. Ve věci zamítnuté žádosti o vydání povolení trvalého pobytu z důvodu nepotvrzení důvodů uvedených v žádosti podle § 66 zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021 - 44, body 11 a 12, uvedl, že „[...] je

*potřeba respektovat znění a smysl zákona, který stanoví pro získání pobytových oprávnění určité podmínky. NSS proto současně ve své judikatuře dodává, že udělení pobytového oprávnění (tím více trvalého pobytu) v situaci, kdy žadatel nesplňuje základní podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců, nelze odůvodnit „pouhým odkazem“ na ochranu soukromého a rodinného života žadatele (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 3. 2020, čj. 5 Azs 320/2019 - 38, body 21-22, ze dne 30. 11. 2020, čj. 5 Azs 250/2017 - 42, bod 27, ze dne 29. 4. 2021, čj. 10 Azs 414/2020 - 41, bod 28, ze dne 16. 7. 2021, čj. 2 Azs 413/2020 - 45, bod 33, a ze dne 8. 11. 2021, čj. 10 Azs 253/2021 - 51, bod 12). Citovanou judikaturu ale nelze chápat tak, že by v určitých typech věcí nebylo potřeba se posouzením dopadů rozhodnutí vůbec zabývat (čehož se domáhá stěžovatelka a což NSS naznačuje poměrně přísně např. ve věci 5 Azs 250/2017). Tím by NSS zcela popřel jinou „větev“ své judikatury. V případech, jako je tento, je namístě se ptát, jaký dopad pro její rodinný a soukromý život bude mít to, že nedostane právě trvalý pobyt. Ve výsledku totiž bude obtížné najít situaci, kdy bude nepřiměřeným zásahem právě neudělení trvalého pobytu, ačkoli žadatel nesplňuje základní podmínku pro jeho udělení (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017, čj. 4 Azs 7/2017-36, nebo ze dne 1. 12. 2016, čj. 9 Azs 253/2016-30, bod 19, obdobně ke zrušení trvalého pobytu např. rozsudek ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 422/2017-29, bod 12). Muselo by jít o situaci zcela výjimečnou, ve které se nejspíše zároveň objeví nějaká „trhlina“ v systému zákona o pobytu cizinců.“ Nejvyšší správní soud v bodě 13 uvedeného rozsudku vysvětlil, že k nepřiměřenému dopadu rozhodnutí by došlo, pokud by rozhodnutí vedlo k rozdělení rodičů od dětí s despektem k nejlepšímu zájmu dítěte nebo k nutnosti vycestování celé rodiny zahrnující i občana ČR - při posuzování rozsahu narušení soukromého a rodinného života je nutné zkoumat i dopad na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat na území ČR - je dále nutno zkoumat, zda lze takovým nepříznivým následkům zabránit jinak než udělením povolení k trvalému pobytu, pro jehož udělení žadatel nesplňuje zákonné podmínky.*

58. Soud shrnuje popsanou judikaturu ve vztahu k posuzovanému řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu tak, že správním orgánům vznikla povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí ve vztahu k jeho dopadům do soukromého a rodinného života žalobkyně a jejích rodinných příslušníků v rozsahu konkrétních tvrzení žalobkyně, zakládajících nepřiměřenost rozhodnutí, a skutečností vyplývajících ze správního spisu. Zamítnutím žádosti o povolení k trvalému pobytu není dotčeno právo cizince na území České republiky pobývat, nepředstavuje překážku pro udělení jiného typu pobytového oprávnění, kdy jsou jím odepřeny výhody plynoucí z tohoto pobytového statutu s nejvyšším standardem. Dopady rozhodnutí je nutno posuzovat optikou soustředěnou na to, jaký dopad pro rodinný a soukromý život cizince bude mít to, že nedostane právě trvalý pobyt – nepřiměřeným bude rozhodnutí spíše jen výjimečně, kdy konkrétní skutkové okolnosti budou představovat mezeru v systému zákona o pobytu cizinců, například by muselo dojít k rozdělení rodičů od dětí nebo k nutnosti vycestování celé rodiny zahrnující i občana ČR, kdy je nutno zkoumat, zda lze takovým nepříznivým následkům zabránit jinak než udělením povolení k trvalému pobytu, pro jehož udělení žadatel nesplňuje zákonné podmínky.
59. Soud dále považuje za vhodné na tomto místě shrnout, z jakého důvodu správní orgány žádost žalobkyně zamítly tak, aby tento důvod mohl být porovnáván s dopady rozhodnutí.
60. Důvodem zamítnutí žádosti žalobkyně byly podle prvoinstančního rozhodnutí tyto

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

skutečnosti: Žalobkyně nesplnila jednu z podmínek § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců spočívající v čtyřletém nepřetržitém pobytu na území před podáním žádosti, kdy na území nepřetržitě pobývala jen 3 roky a zhruba 8 měsíců (viz str. 3 prvoinstančního rozhodnutí). Správní orgán prvního stupně vzal do úvahy jako důvody hodné zvláštního zřetele podle § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců skutečnosti uvedené žalobkyní v jejím podání ze dne 8. 4. 2021, tj. obavu z pronásledování islámskými radikály v Ruské federaci, nemožnost přesídlení v rámci Ruské federace a integraci do české společnosti (viz str. 5 prvoinstančního rozhodnutí). K nim správní orgán prvního stupně na str. 5 prvoinstančního rozhodnutí odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci mezinárodní ochrany žalobkyně, podle něhož může žalobkyně využít systému účinné právní ochrany v zemi původu, přičemž možnosti vnitřního přesídlení nejsou omezené. Správní orgán prvního stupně dospěl z uvedených důvodů k tomu, že nedůvodná obava žalobkyně z pronásledování a možnost volby místa svého usazení v zemi původu nepředstavují důvody hodné zvláštního zřetele podle § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Pokud jde o (žalobkyní blíže nespecifikovanou) integraci žalobkyně do české společnosti, též o důvod hodný zvláštního zřetele nejde, protože žalobkyně může být ekonomicky aktivní v zemi původu, kdy žalobkyně na území ČR pobývá teprve od roku 2017 a navázala zde sociální vazby, ale nikoli natolik pevné, aby to představovalo absolutní integraci do české společnosti a úplnou ztrátu vazeb na zemi původu – běžnou a logickou integraci žalobkyně do české společnosti tudíž nelze považovat za skutečnost výjimečnou nebo naléhavě vyžadující vydání povolení k trvalému pobytu, kdy § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců předpokládá čtyřletý pobyt na území spojený s tomu odpovídající integrací (viz str. 6 prvoinstančního rozhodnutí).

61. Na str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí žalovaná aprobovala závěry správního orgánu prvního stupně a dodala, že bylo na žalobkyni, aby důvody zvláštního zřetele tvrdila a prokázala. Samotná délka pobytu na území a integrace do společnosti nemůže naplnit důvody hodné zvláštního zřetele, neboť z nich není zřejmá výjimečnost konkrétní životní situace žalobkyně. *„Pokud by byly důvody hodné zvláštního zřetele spatřovány v tom, že cizinec na území pobývá déle než 3 roky a integroval se do společnosti, vytratil by se z nich požadavek výjimečnosti a ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců by se stalo nadbytečným, neboť by bylo možné ve většině případů aplikovat odst. 7 téhož ustanovení. Odvolatelka v řízení netvrdila, že nemůže žádat o vydání nižšího pobytového oprávnění, ani se o jeho získání (kromě víza za účelem strpění pobytu po dobu trvání předmětného řízení) dle Cizineckého informačního systému nikdy v minulosti nepokusila.“*
62. Soud shrnuje, že důvodem zamítnutí žádosti žalobkyně bylo nesplnění jedné z podmínek § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců spočívající v čtyřletém nepřetržitém pobytu na území, kdy nebyly dány důvody hodné zvláštního zřetele pro prominutí této podmínky, protože obava z pronásledování islámskými radikály v Ruské federaci je vyloučena možností využití systému účinné právní ochrany v zemi původu a možností přesídlení v rámci Ruské federace, přičemž integrace žalobkyně pobývajících na území od roku 2017 a tomu odpovídající běžné vazby na území nevylučují ekonomickou aktivitu v zemi původu. Proti tomuto právnímu posouzení správních orgánů žalobkyně nic nenamítala a soud z nich tedy vycházel při posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí.
63. Námitku nepřiměřenosti rozhodnutí odkazující na Úmluvu a Úmluvu o právech dítěte žalobkyně vznesla ve správním řízení poprvé ve svém odvolání. V odvolání žalobkyně kromě odkazů na judikaturu ESLP a konstatování obecných právních východisek

odůvodnila nepřiměřenost rozhodnutí *konkrétně* takto: Odkázala na (nespecifikovanou) délku svého pobytu na území. Konstatovala, že její vazba na území, spočívající ve vytvořeném zázemí, je výrazně silnější než v zemi původu, protože přišla v zemi původu o veškeré zázemí, kdy s odkazem na svůj azylový příběh jí v zemi původu hrozí nebezpečí. Na území žije s celou svou rodinou včetně tehdy osmiletého syna, A. A.

64. Správní orgán prvního stupně se k přiměřenosti prvoinstančního rozhodnutí vyjádřil na str. 7 prvoinstančního rozhodnutí, kde uvedl, že žalobkyně se svou rodinou pobývá v ČR pouze krátkou dobu (na str. 2 prvoinstančního rozhodnutí tento uvedl, že žalobkyně v ČR doposud neměla vydané platné pobytové oprávnění a žádost o udělení mezinárodní ochrany podala dne 19. 7. 2017), že žalobkyni a její rodině s odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu v řízení o žádosti žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany nebrání závažná překážka v pobytu na území domovského státu, že nevydáním povolení k trvalému pobytu nebude znemožněn další pobyt žalobkyně na území ČR, nebude jí pouze vydáno nejvyšší pobytové oprávnění - pobyt na území ČR lze realizovat prostřednictvím krátkodobých víz či nižších pobytových oprávnění.
  
65. Žalovaná se otázkou přiměřenosti prvoinstančního rozhodnutí zabývala na jeho str. 6 a 7 se závěrem, že napadené rozhodnutí nezpůsobí nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně a nejlepší zájem dítěte byl posouzen dostatečně. Žalovaná poukázala na to, že žalobkyně námitku nepřiměřenosti nikterak nekonkretizovala a neuvedla, v čem je dle jejího názoru napadené rozhodnutí nepřiměřené. Prvoinstančním rozhodnutím nebyl žalobkyni zakázán pobyt na území ČR, pouze jí nebylo vydáno nejvyšší pobytové oprávnění. Žalobkyně může požádat o vydání nižšího pobytového oprávnění, jehož podmínky bude splňovat, není tak vyloučen pobyt žalobkyně na území ČR. Odkaz žalobkyně na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Üner proti Nizozemsku, stížnost č. 46410/99, byl dle žalované nepřiléhavý, neboť tento se týkal případu vyhoštění, které žalobkyni uloženo nebylo, pročez není vyloučen její pobyt na území. Žalovaná poukázala na to, že dle ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti - žalobkyně má tedy možnost při podání žádosti o nižší pobytové oprávnění prostřednictvím zastupitelského úřadu rovněž žádat o upuštění od povinnosti osobního podání. Popsané skutečnosti vylučují i nepřiměřený zásah do nejlepšího zájmu syna žalobkyně. *„Komise dále uvádí, že je bezpochyby v nejlepší zájmu syna odvolatelky jako nezletilého dítěte pobývat společně se svými rodiči, což však neznamená, že má být rodině za tímto účelem umožněno pobývat kdekoliv si zvolí a navíc na základě nejvyššího možného pobytového oprávnění, ačkoli nezletilé dítě ani jeho rodiče nesplňují základní podmínky pro vydání takového pobytového oprávnění. (...) Ministerstvo vnitra nijak nezpochybovalo existenci rodinných vazeb odvolatelky na území ani částečnou integraci do české společnosti.“*
  
66. Soud shrnuje, že správní orgány dovodily přiměřenost svých rozhodnutí vzhledem k obecnosti námitek žalobkyně z následujících skutečností: Správní orgány vzaly do úvahy nezletilého syna žalobkyně, soužití celé rodiny na území od 19. 7. 2017 a vytvoření běžných vazeb na území s ohledem na tuto délku pobytu, žalobkyni a její rodině nebrání závažná překážka v pobytu na území domovského státu, rozhodnutím nebude znemožněn další pobyt na území ČR, nebude pouze vydáno nejvyšší pobytové oprávnění - pobyt na území ČR lze realizovat prostřednictvím krátkodobých víz či

nižších pobytových oprávnění, kdy lze upustit od povinnosti osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu.

67. Soud považuje posouzení přiměřenosti správními orgány za dostatečné. Zprv je nutno zdůraznit, že správní orgán prvního stupně při tomto posouzení nemohl pochybit, protože mu to zákon o pobytu cizinců neukládal a žalobkyně ničeho k přiměřenosti v řízení před ním neuvedla. Jelikož žalobkyně namítla nepřiměřenost rozhodnutí v odvolání, vznikla žalované povinnost zabývat se tím, zda je či není rozhodnutí přiměřené dopadům do soukromého rodinného života žalobkyně, avšak ve vztahu k těmto dopadům byla omezena na skutečnosti vyplývající z podkladů rozhodnutí a skutkové odvolací námítky. Proto měla žalovaná zohlednit tyto skutečnosti: *délku pobytu žalobkyně a její rodiny na území (od roku 2017) a s tím spojené vytvořené vazby na území, tvrzenou ztrátu zázemí v zemi původu a tam brozící nebezpečí a zájem osmiletého syna žalobkyně*. Žalovaná tak měla poměřit důvod zamítavého rozhodnutí a jeho charakter na jedné straně a žalobkyní tvrzený dopad do soukromého a rodinného života.
68. První miska vah tedy měla být zatížena tím, že žalobkyně nesplnila jednu ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti (čtyřletý nepřetržitý pobyt na území, aniž by byly splněny zákonné předpoklady pro prominutí této podmínky spočívající v existenci důvodů hodných zvláštního zřetele představované obavou z pronásledování islámskými radikály v Ruské federaci).
69. Druhá miska vah měla být zatížena tím, že žalobkyně s rodinou je na území integrována obvyklým způsobem spojeným s pobytem na území od roku 2017 (konkrétní způsoby ani míru integrace žalobkyně a jejich rodinným příslušníků netvrdila) a že s žalobkyní na území žije osmiletý syn.
70. Při poměrování první a druhé misky vah bylo též významné, že zamítnutí žádosti nepředstavuje překážku pro udělení jiného typu pobytového oprávnění (byly pouze odepřeny výhody spojené s tímto nejvyšším pobytovým statutem), a bylo nutno zvažovat, zda nedojde v důsledku rozhodnutí k rozdělení rodičů od dětí nebo k nutnosti vycestování celé rodiny zahrnující i občana ČR, kdy takovým nepříznivým následkům nelze zabránit jinak než udělením povolení k trvalému pobytu, pro jehož udělení žalobkyně nesplňuje zákonné podmínky.
71. Soud souhlasí se správními orgány, že první miska vah tu druhou převážila. Veřejný zájem na tom, aby pobytové oprávnění bylo udělováno jen za splnění zákonných podmínek, a zvlášť když zákon umožňuje tyto změkčit v případě důvodů hodných zvláštního zřetele, pokud tyto nebyly naplněny, převažuje nad zájmem žalobkyně a její rodiny pokračovat v pobytu na území z titulu nejvyššího pobytového statusu. Téměř čtyřletý pobyt žalobkyniny rodiny na území odůvodněný jejich neúspěšnými žádostmi o mezinárodní ochranu, aniž by byly tvrzeny jakékoli konkrétní skutečnosti zakládající závěr o autentickém poutu k České republice a vazby toto pouto provázející, nepředstavuje důvod pro prominutí zákonných podmínek pro udělení nejvyššího pobytového oprávnění. Napadeným rozhodnutím nedochází k rozdělení rodičů od dětí ani k nutnosti vycestování celé rodiny zahrnující i občana ČR – manžel žalobkyně, jejich dvě dospělé děti a nezletilý syn jsou v procesně totožné situaci jako žalobkyně a v jejich věcech dosud zdejší soud v řízeních vedených pod sp. zn. 77 A 94/2021, 77 A 95/2021, 77 A 96/2021 a 57 A 94/2021 nerozhodl. Žalobkyně ostatně situaci manžela a dospělých dětí v řízení nijak neargumentovala. Pokud jde o nezletilého syna žalobkyně Alexe

Aliho, pak ten vzhledem ke svému věku bude pobytově následovat své rodiče, nejde o občana ČR a v řízení nebylo tvrzeno, že by byl jakkoli vázán na území ČR. Jde o standardní situaci rodiny cizinců, kdy existence nezletilého dítěte zahrnutého v této rodině nemůže sama o sobě (ani ve spojení s téměř čtyřletým pobytem) založit právo celé rodiny na nejvyšší pobytový status. Soud zde dodává, že podle první právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2021, čj. 8 Azs 303/2019-49, publ. pod č. 4281/2022 ve Sb. NSS, „[z] rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (...) přímo neplyne definitivní povinnost cizince území České republiky opustit, a to ani s ohledem na stanovenou lhůtu k vycestování anebo následně udělený výjezdní příkaz (§ 50 citovaného zákona).“ Nejvyšší správní soud tedy dovodil, že ani rozhodnutí o ukončení pobytu nepředstavuje povinnost opustit území ČR, tím více tedy toto nemůže představovat rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. V souzené věci nebyly zjištěny, ani žalobkyní tvrzeny, okolnosti rodinného a soukromého života žalobkyně a její rodiny, které by se nějak vymykaly běžným situacím rodin cizinců pobývajícím v České republice. Ač bylo středobodem úvah o přiměřenosti rozhodnutí nezletilé dítě žalobkyně, nebylo zjištěno ani žalobkyní tvrzeno, proč by mělo být jeho zájem setrvání na území s uděleným trvalým pobytem. Není na soudu a správních orgánech, aby domýšlely, v čem by zájem dítěte měl konkrétně spočívat, kdy je nutno v případě mlčení jeho matky vycházet jen z obecně známých skutečností. I kdyby však bylo vycházeno z toho, že zájem syna žalobkyně by spočíval v setrvání na území ČR, a měl by představovat zájem nejhlavnější, přesto by podle soudu ve shodě se správními orgány nemohl převážit nad veřejným zájmem na udělení povolení k trvalému pobytu pouze za splnění zákonných podmínek, nebyly-li zjištěny důvody hodné zvláštního zřetele pro jejich prominutí. Z hlediska kategorizace provedené v bodě 52 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19, spadá tento případ do čtvrté z kategorií, neboť neudělení trvalého pobytu žalobkyni bude mít pouze faktický dopad na jejího syna. Existenci nutné a nepominutelně navazující změny právního postavení syna žalobkyně netvrdila a z obsahu spisu není zřejmá. Nutnost buď žádat o jiné pobytového oprávnění, nebo vycestovat představují faktický dopad, neboť právní postavení syna žalobkyně se napadeným rozhodnutím nijak (ani zprostředkovaně) nemění a ani není s nějakou navazující změnou *právního* postavení dítěte *nutně a nepominutelně* spojeno. Vzhledem k tomu, že případ žalobkyně spadá do čtvrté kategorie ve smyslu výše uvedeného nálezu Ústavního soudu, nebyly by správní orgány ani povinny jej posoudit optikou výlučně nejlepšího zájmu žalobkynina nezletilého syna, neboť s takovýmto posuzováním zákon o pobytu cizinců v případě zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu nepočítá (srov. poslední věta bodu 53 předmětného nálezu sp. zn. IV. ÚS 950/19), nadto v případě, kdy žalobkyně v průběhu správního řízení nevznesla žádné konkrétní důvody a argumenty, proč má být v nejlepším zájmu jejího nezletilého syna vyhovění žalobkyní podané žádosti (v této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020-27, bod 33, kde kasační soud uvedl, že v případě, kdy právní věc spadá do čtvrté kategorie právních řízení ve smyslu výše uvedeného nálezu Ústavního soudu, závisí intenzita vážení nejlepšího zájmu dítěte a ostatních zájmů na kvalitě informací, jež správnímu orgánu poskytne sám žadatel). Pokud tedy žalovaná na str. 7 napadeného rozhodnutí uvedla, že „*napadené rozhodnutí neznamená ukončení pobytu odvolatelky, respektive jejího nezletilého dítěte na území, nemusí tedy dojít ani k zpretrhání vazeb, které si zde za dobu pobytu nezletilé dítě vytvořilo*“, a dále že je *v nejlepším zájmu syna žalobkyně pobývat se*

*svými rodiči, což však neznamená, že má být rodině za tímto účelem umožněno pobývat kdekoli si zvolí a navíc na základě nejvyššího možného pobytového oprávnění, ačkoli nezletilé dítě ani jeho rodiče nesplňují základní podmínky pro vydání takového pobytového oprávnění, považuje soud takové zohlednění nejlepšího zájmu syna žalobkyně žalovanou s ohledem na absenci konkrétní argumentace žalobkyně za dostačující. Žalovaná totiž nebyla povinna za žalobkyni spekulativně domýšlet, co by mohlo být v nejlepším zájmu jejího syna, naopak takové skutečnosti měly být známy žalobkyni jako jeho matce a tato je měla prezentovat správním orgánům. Nejlepší zájem dítěte tak mohl být v projednávané věci zohledněn pouze jako jeden z žalobkyniných soukromých zájmů, který mohl pouze ve zcela výjimečném případě převážet nad tou skutečností, že žalobkyně nesplnila podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu. K tomu však bylo zapotřebí, aby žalobkyně jednak konkrétně tvrdila, co je nejlepším zájmem jejího nezletilého syna, jednak správním orgánům prezentovala natolik specifické okolnosti jejího případu, že by tyto zapříčinily, že právě nevydáním povolení k trvalému pobytu dojde k nepřiměřenému zásahu do žalobkynina práva na soukromý a rodinný život. Ani jednu z těchto skutečností však žalobkyně v průběhu správního řízení, ani v podané žalobě netvrdila.*

72. Soud v této souvislosti odkazuje na bod 34 recentního rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 3 Azs 206/2020-81, podle něhož „[r]ozhodnutí o neudělení povolení k pobytu nepředstavuje tak závažný zásah do práv jednotlivce jako například rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení (srov. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010 - 112 a ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 - 30)“. V bodě 37 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek ze dne 23. 7. 2020, č. j. 2 Azs 144/2020 - 33, uvedl, že „[r]ozsah posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí se v případě, kdy tato povinnost není určena přímo zákonem, odvíjí především od tvrzení cizince. Stěžovatelka však v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí neuvedla žádné konkrétní důvody, pro které by mělo být rozhodnutí nepřiměřené. Pouze obecně odkázala na syna a druha, uvedla, že zde žije od roku 2005 a že si zde vytvořila silné stabilní rodinné a soukromé zázemí a citovala judikaturu správních soudů.“ Takto tvrzené skutečnosti cizincem (obdobné tvrzením žalobkyně v posuzované věci) Nejvyšší správní soud v bodě 38 uvedeného rozsudku vyhodnotil jako tak, že „[s]těžovatelka žádné konkrétní důvody neuvedla.“
73. Soud připomíná, že správní orgány vzaly do úvahy zájem nezletilého syna žalobkyně, soužití celé rodiny na území od 19. 7. 2017 a vytvoření běžných vazeb na území s ohledem na tuto délku pobytu a došly ke správnému závěru, že žalobkyni a její rodině nebrání závažná překážka v návratu na území domovského státu, není jim znemožněn další pobyt na území ČR, protože jim jen nebude vydáno nejvyšší pobytové oprávnění. Soud v této souvislosti poukazuje na to, že žalobkyně v žalobě s těmito závěry ohledně přiměřenosti rozhodnutí nijak nepolemizovala – netvrdila, že a jaký zájem má nezletilý syn v setrvání na území, jaké konkrétní vazby rodina žalobkyně na území má, že a proč je návrat do vlasti vyloučen, proč je jedinou možností rodiny pro pobyt na území prostřednictvím trvalého pobytu a zejména proč není možno postupovat způsobem naznačeným žalovanou, tedy požádat o nižší pobytové oprávnění se současným upuštěním od povinnosti osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu. Pokud žalobkyně při jednání soudu poukazovala na možnou změnu vízové politiky státu vůči

občanům Ruské federace vzhledem k nynějšímu válečnému konfliktu na Ukrajině, šlo o (obecně formulovanou) skutečnost, k níž soud nemohl podle § 75 odst. 1 s. ř. s. přihlížet. Celá argumentace žalované byla žalobkyní v žalobě pominuta a žalobkyně ustala na naprosto obecných tvrzeních bez vztahu ke konkrétním skutečnostem týkajícím se právě jen jí a její rodiny a ke konkrétním skutečnostem tvrzeným žalovanou v napadeném rozhodnutí podporujícím přiměřenost rozhodnutí.

74. Soud dodává s odkazem na bod 15 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Azs 419/2021 – 44, že uvedla-li žalovaná v napadeném rozhodnutí možnost podání žádosti o nižší pobytové oprávnění s upuštěním od nutnosti osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu v cizině, musí správní orgány v případě podání takové žádosti toto zohlednit. Zákonem stanovené podmínky pro udělení požadovaného typu pobytového oprávnění musí být žadatelem splněny, nicméně situaci žalobkyně a její rodiny by byl přiměřený postup umožňující podání žádosti bez nutnosti vycestování za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění na zastupitelském úřadě.
75. Soud dodává, že ve správním řízení žalobkyně neuvedla ničeho ve vztahu ke svým zdravotním obtížím a případům násilných úmrtí emigrantů navracejících se do žalobkyniny vlasti, tvrzeným v návrhu na přiznání odkladného účinku své žalobě, tudíž správní orgány nemohly při posouzení těchto námitek pochybit s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí.
76. Soud shrnuje, že posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí ze strany správních orgánů bylo dostatečné a odpovídalo rozsahu a konkrétnosti námitek žalobkyně. Povinností správních orgánů nebylo zjišťovat relevantní zájmy, pokud nevyplynuly z obsahu spisu a tvrzení žalobkyně.
77. Argumentaci žalobkyně judikaturou ESLP soud neshledal důvodnou, protože zde ESLP řešil případy skutkově odlišné od příběhu žalobkyně a její rodiny. Rozsudky ESLP ve věcech stížností č. 46410/99, 1638/03, 55597/09 a 47017/09 se týkaly vyhoštění odsouzeného cizince, přičemž jak bylo výše vyloženo, správní orgány se v posuzované věci přiměřeností rozhodnutí zabývaly a dostatečně ji vzhledem ke kvalitě tvrzení žalobkyně odůvodnily – správní orgány vážily zájem žalobkyně a její rodiny (v rozsahu jí tvrzeném) a veřejný zájem a jejich závěr o tom, že veřejný zájem je silnější, náležitě odůvodnily. Žalobní tvrzení, že žalovaná „[n]ikterak nezohledňovala okolnosti podané žádosti, ani skutkové okolnosti případu žalobkyně“ je v rozporu s výše popsáním odůvodněním napadeného rozhodnutí, kdy žalobkyně v žalobě neuvedla, co mělo být zohledněno a zohledněno nebylo. Argumentovala-li žalobkyně tím, že napadené rozhodnutí je svým obsahem rozhodnutím o vyhoštění, nelze tomu přisvědčit, protože v posuzované věci byla zamítnuta žádost o vydání povolení k trvalému pobytu – žalobkyni tedy v důsledku napadeného rozhodnutí nezanikl pobytový titul a nevznikla jí v důsledku napadeného rozhodnutí povinnost opustit území ČR (viz výše citovaná první právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2021, čj. 8 Azs 303/2019-49, publ. pod č. 4281/2022 ve Sb. NSS). Argumentovala-li žalobkyně tím, že dle Úmluvy se o vyhoštění jedná vždy, kdy je cizinec nucen proti své vůli opustit území státu bez ohledu na vnitrostátní definici vyhoštění, s čímž soud v zásadě souhlasí, pominula, že napadeným rozhodnutím žalobkyně nebyla nucena opustit území ČR, tudíž o vyhoštění jít nemohlo. Soud odkazuje např. na bod 18 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 2 Azs 249/2021 – 20, kde kasační soud vysvětlil s odkazem na odst. 109 ESLP ze dne 12. 2. 2009 ve věci Nolan a K. proti Rusku, č.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.



stížnosti 2512/04 (na nějž odkazuje i žalobkyně v žalobě), že podmínkou závěru o vyhoštění je „[n]ezbytnost povolenosti cizincova dosavadního pobytu [v anglické mutaci předmětného ustanovení „an alien lawfully resident“ tj. cizinec oprávněně (v souladu se zákonem) pobývajících“. Odkazovala-li žalobkyně na rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2006 ve věci Bolat proti Rusku č. stížnosti 14139/03, pak zde je v bodě 76 uvedeno totéž. Pokud žalobkyně odkazovala na rozsudek ESLP ve věci stížnosti č. 56971/10, pak zde šlo o sloučení rodiny, tedy skutkově i právně odlišnou situaci, kdy v posuzované věci nebylo sporu o tom, že by neměl být pomíjen nejlepší zájem syna žalobkyně (o jehož zájmech se žalobkyně v žalobě konkrétně – vedle obsáhlých odkazů na judikaturu ESLP - nijak nezmínila). Žalobkyně v průběhu správního řízení nijak konkrétně neuvedla, proč by mělo být v nejlepším zájmu jejího nezletilého syna pobývat na území ČR. V podaném odvolání žalobkyně soustředila své námitky pouze tím směrem, že správní orgán prvního stupně nejlepší zájem jejího nezletilého syna nezohlednil. Ani v podané žalobě žalobkyně nijak neidentifikovala, v čem má nejlepší zájem jejího nezletilého syna spočívat a jak byl tento nesprávně zohledněn správními orgány. Jinými slovy, žalobkyně neuvedla v průběhu správního řízení ani v podané žalobě žádné konkrétní důvody, proč by mělo být v nejlepším zájmu jejího nezletilého syna pobývat na území ČR.

78. K argumentaci žalobkyně v replice, že neudělením pobytového oprávnění byla fakticky uvržena do situace neoprávněného pobytu, která v konečném důsledku vede k zahájení řízení o správním vyhoštění, soud uvádí, že nemohla vést k závěru o nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí. Nepřiměřenost rozhodnutí nelze dovodit z toho, že cizinec s rodinou na území bez splnění zákonných podmínek a bez pobytového oprávnění požádal o udělení nejvyššího pobytového oprávnění a toto mu nebylo vydáno. Neudělením požadovaného pobytového oprávnění žalobkyně a její rodina nebyla uvržena do situace neoprávněného pobytu, protože žalobkyně již předtím pobytovým oprávněním nedisponovala. Jinými slovy, není přímá příčinná souvislost mezi zamítnutím žádosti žalobkyně a zahájením řízení o správním vyhoštění. Navíc podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nelze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. S ohledem na to, že v důsledku rozhodnutí o správním vyhoštění již dochází k nucenému opuštění území ČR (srov. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), musí být hlediska posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí o správním vyhoštění přísnější, neboť důsledky správního vyhoštění jsou pro cizince daleko citelnější (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 3 Azs 240/2014-35, publ. pod č. 3330/2016 Sb.).
79. Žalobní argumentace odkazující na čl. 47 Listiny základních práv EU ve spojení s čl. 30 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, nebyla soudu srozumitelná. Žalobkyně v žalobě neuvedla, proč a jak se jí takto citovaná ustanovení měla týkat a jakou souvislost mají s napadeným rozhodnutím (směrnice se týká občanů EU a jejich rodinných příslušníků). Navazující žalobní pasáž („Z hlediska ustanovení čl. 1 protokolu se střetává s obecným principem, že každý má právo znát podstatu důvodů rozhodnutí, tak, aby se mohl účinně obhajovat. Judikatura Soudního dvora Evropské unie a Evropská unie tak společně zdůrazňují potřebu účinného prostředku nápravy, který garantuje uplatnění vlastních námitek. Toto je jádro práva na účinný prostředek nápravy. Pokud vnitrostátní právní úprava toto vylučuje, je pravděpodobné, že bude dotčeno samotné jádro tohoto práva.“) též nepředstavovala důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí – žalobkyně

neuvedla, o jaký protokol jde, o jaké podstatě důvodů se zmiňuje, jaké vlastní námitky má na mysli a jaká konkrétní vnitrostátní právní úprava co vylučuje.

80. Vzhledem k tomu, že soud žádnou z žalobních námitek neshledal důvodnou, postupoval soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. a žalobu zamítl.

#### VIII.

#### Náklady řízení

81. Výrokem II tohoto rozsudku soud žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně ve věci neměla úspěch (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario) a žalovaná se práva na náhradu nákladů ve vyjádření k žalobě vzdala.

#### Poučení:

**Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.**

Plzeň 22. března 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.  
předseda senátu