



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **A. S.**
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 25, Praha,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
sídlem náměstí Hrdinů 1417/25, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-153516-5/SO-2022 ze dne 16. 9. 2022,

takto:

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

Odůvodnění:

1. V souzené věci se soud zabýval tím, zda lze udělit povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie žadateli, který v době rozhodnutí správního orgánu již není rodinným příslušníkem občana EU, protože tento občan v mezidobí zemřel.

I. Řízení před správním orgánem

2. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 13. 9. 2019 zamítlo žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území České republiky, neboť žalobce nebyl rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná toto rozhodnutí potvrdila. Následnou žalobu žalobce zamítl Krajský soud v Plzni rozsudkem č. j. 57 A 3/2020-60 ze dne 17. 8. 2021.
3. Rozhodnutí krajského soudu a žalované posléze zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 1 Azs 314/2021-47 ze dne 6. 1. 2022 pro nedostatky ve zjišťování skutkového stavu a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Žalovaná na základě tohoto rozsudku zrušila rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti žalobce a věc mu vrátila k dalšímu řízení.
4. Ministerstvo vnitra v tomto dalším řízení vyzvalo žalobce, aby doložil, že je rodinným příslušníkem občana EU. Učinil tak proto, že v mezidobí zemřela matka žalobce, která byla původním rodinným příslušníkem, k němuž se vázala žádost žalobce. Dále měl žalobce doložit platný doklad o zdravotním pojištění.
5. Následně ministerstvo žádost žalobce zamítlo a stanovilo lhůtu k vycestování, neboť žalobce nedoložil náležitosti požadované § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, protože nedoložil platný doklad o zdravotním pojištění a neoznačil žádného občana EU, který měl být jeho rodinným příslušníkem.
6. Odvolání žalobce žalovaná zamítla a rozhodnutí Ministerstva vnitra jako správné potvrdila. Nad rámec toho konstatovala, že zamítnutí žádosti není nepřiměřené ve vztahu k rodinnému či soukromému životu žalobce. Žalobce totiž neuvedl nic konkrétního ke své sestře, občance ČR, a jeho nezletilá dcera pobývá v ČR na základě samostatného pobytového oprávnění. Protože jsou oba občany Ruské federace, pro případ společného soužití mají využít některého z pobytových titulů pro občany třetích zemí.

II. Řízení před soudem

7. Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil žalobou. V ní namítl, že správní orgány postupovaly v rozporu se zásadami správního řízení. Ke dni podání žádosti žalobce doložil všechny rozhodné skutečnosti. Správní orgány mu však nevyhověly, což Nejvyšší správní soud později označil za pochybení. Žalobce by tak měl nárok na pobytové oprávnění za účelem sloučení s matkou. Pokud by správní orgány původně rozhodovaly správně, toto oprávnění by mu bylo přiznáno. Faktické zdržení řízení zapříčinilo, že žalobce nyní nemůže doložit nezbytné náležitosti (matka zemřela). Dále žalobce namítl, že navrhoval výslech sestry ke zjištění sociálních vazeb na území ČR, který nebyl proveden. Správní orgány ani nevysvětlily, proč tento výslech neprovedly. Závěrem žalobce namítl, že rozhodnutí je nepřiměřené. Žalobce má na území sestru ČR a nezletilou dceru, která s ním žije ve společné domácnosti a je na něm závislá. Žalobce nemá možnost vyřešit svůj pobyt v ČR ze země původu, neboť se do Ruska s ohledem na nynější situaci nemůže vrátit, a na zastupitelském úřadě nyní nejsou žádosti o vízum přijímány. Přiměřenost rozhodnutí měly správní orgány hodnotit také ve vztahu k postavení nezletilé dcery žalobce, nikoliv jen v rozsahu účelu konkrétního pobytového oprávnění. Důsledkem napadeného rozhodnutí musí žalobce vycestovat, takže bude buďto odloučen od dcery, nebo ta bude muset být vytržena z jejího přirozeného prostředí.
8. Žalovaná považovala žalobu za nedůvodnou. Ve vztahu k zamítnutí žádosti uvedla, že není sporné, že žalobce nedoložil, že by byl rodinným příslušníkem občana EU. Za toho stavu neprokázal splnění zákonných podmínek. Ve vztahu k přiměřenosti rozhodnutí žalovaná

setrvala na závěru, že dcera žalobce má samostatné pobytové oprávnění a že soužití žalobce s ní může být řešeno na základě jiného pobytového titulu.

9. Žalobce v replice uvedl, že podle čl. 12 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ve spojení s § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců by měl zachováno právo pobytu i pro případ smrti rodinného příslušníka. Zopakoval, že nesplnění podmínek mu nelze klást k tíži, neboť řízení trvalo nepřiměřeně dlouhou dobu. Správní orgány byly vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu, přesto neprovedly výsledky členů domácnosti žalobce. Například ve vztahu k sestře žalobce nebylo možné vyloučit, že je rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců. Při posuzování přiměřenosti měly správní orgány přihlídnout také k nejlepšímu zájmu dítěte, který však nebyl vůbec zjišťován. Správní orgány přitom měly poznatky, že mimo žalobce není na území ČR žádná osoba, která by se o dceru mohla postarat. Závěrem žalobce uvedl, že možnost udělení alternativního pobytového oprávnění je čistě hypotetická.

III. Posouzení věci

10. Žaloba není důvodná. Žalobce nebyl v době rozhodnutí rodinným příslušníkem občana EU, nebylo tedy možné vyhovět jeho žádosti. Na tom nic nemění ta skutečnost, že jím byl v době podání žádosti, ani ta skutečnost, že správní řízení trvalo v obecné rovině dlouho. Povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU pak nelze žalobci, občanu Ruské federace, udělit jen z důvodů přiměřenosti vůči jeho soužití s dcerou, občankou Ruské federace.

Rozsah přezkumu

11. Věc bylo třeba posoudit v mezích žalobních bodů, tak jak byly uplatněny v žalobě ze dne 30. 9. 2022. Prakticky celá argumentace žalobce obsažená v replice ze dne 3. 1. 2023 představovala rozšíření argumentace způsobem, který nelze hodnotit jako rozvinutí původních žalobních bodů: byly v ní uplatněny nové právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí opřené o dosud nezmiňovaná ustanovení právních předpisů, které se v části týkaly i nově zmíněných (zdůrazněných) skutkových okolností. Protože lhůta k podání žaloby a uplatnění žalobních bodů uplynula dne 19. 10. 2022, soud k těmto dalším žalobním bodům nepřihlížel (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spoj. s § 71 odst. 2 s. ř. s.). Podrobnosti soud uvedl níže na tematicky odpovídajících místech odůvodnění. Obecně však lze říci, že nová – nepřípustná – argumentace žalobce nepoukazovala na případné vady řízení, které by bránily přezkumu v mezích původních žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Azs 79/2009-84 ze dne 8. 3. 2011, č. 2288/2011 Sb. NSS).
12. Soud nepřehlédl, že rozhodovací důvod rozhodnutí Ministerstva vnitra spočíval na tom, že žalobce nepředložil dva doklady: *doklad o zdravotním pojištění* a *doklad o tom, že je rodinným příslušníkem občana EU*. Žalobce nepředložení dokladu nerozporoval vůbec, striktně vzato tedy žaloba, tak jak je formulována, nemohla zpochybnit zákonnost výroku napadeného rozhodnutí, protože zůstává jeden žalobou nezpochybněný nosný důvod rozhodnutí, o nějž se opírá celý jeho výrok. Již proto by soud obecně mohl žalobu bez dalšího zamítnout, protože po jejím věcném posouzení by nemohl rozhodnout jinak (srov. přiměřeně rozhodnutí NSS č. j. 8 Azs 59/2018-59 ze dne 25. 7. 2018, č. 3776/2048 Sb. NSS, č. j. 8 As 52/2006-74 ze dne 21. 11. 2007, č. 1655/2008 Sb. NSS, či NS sp. zn. 29 Cdo 2303/2013 ze dne 23. 10. 2013).

13. S ohledem na okolnosti případu však je zřejmé, že tato otázka byla podružná i pro správní orgán, zejména žalovanou, která této otázce nevěnovala explicitní pozornost. Za tohoto stavu soud neshledal, že by zamítnutí žaloby bez věcného přezkumu bylo namístě. Námitkami vůči posouzení přiměřenosti ostatně žalobce napadl rozhodnutí jako celek, přiměřenost tak bylo třeba posoudit bez ohledu na to, že doklad o zdravotním pojištění žalobce nesporně nepředložil.

Dodržení právního názoru kasačního rozsudku NSS

14. Obecně soud uvádí, že napadené rozhodnutí je v souladu se závazným právním názorem rozsudku č. j. 1 Azs 314/2021-47. Žalovaná jím byla zavázána k doplnění podkladů pro rozhodnutí. Ty doplněny byly. S ohledem na úmrtí matky žalobce nicméně došlo k významné změně skutkového stavu, které předurčila doplňování podkladů zcela jiným směrem oproti skutkovému stavu, k němuž se vztahuje závazný názor Nejvyššího správního soudu.
15. Nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud podotkl, že „považuje za nejvýše vhodné, aby správní orgán v obdobných situacích jako je [žalobcova], byl žadatelům o pobyt nápomocný a poskytl jim poučení a součinnost při hledání vhodného pobytového oprávnění.“ Tyto závěry krajský soud vnímá jako apel na správní orgán, který byl žalovanou vyslyšen (srov. str. 7 napadeného rozhodnutí). Nejde nicméně o závazný právní názor, jehož dodržení či nedodržení by pro posouzení věci mohlo být významné. Tím by byl jen závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 Afs 59/2007-56 ze dne 8. 7. 2008, č. 1723/2008 Sb. NSS). Dospěl-li Nejvyšší správní soud k závěru, že nějaký postup správního orgánu by byl (toliko) vhodný, z povahy věci nejde o konstatování, že takový postup je nezbytný, tj. vyžadovaný právní úpravou.

Námitka porušení zásad správního řízení

16. Žalobce v původních žalobních námitkách nezpochybňoval, že před rozhodnutím ministerstva nedoložil, že je rodinným příslušníkem občana EU. Tím měla být původně jeho matka, která však zemřela. Měl však za to, že nepředložení vazby na občana EU zapříčinily správní orgány a nemohou mu to nyní klást k tíži.
17. Tato námitka není důvodná. Správní orgány zásadně rozhodují podle skutkového a právního stavu ke dni jejich rozhodnutí. Ke dni rozhodnutí ministerstva i ke dni rozhodnutí žalované žalobce nedoložil nezbytnou zákonnou náležitost. Za toho stavu nebylo možné žádosti žalobce vyhovět. To ostatně naznačil i Nejvyšší správní soud v odst. 28 a 30 rozsudku č. j. 1 Azs 314/2021-47.
18. Základní zásady správního řízení jsou sice závazné pro činnost správních orgánů, nelze však pominout jejich povahu obecných směrnic, které se prosazují vedle konkrétních pravidel řízení nebo tam, kde tato pravidla nejsou dána, nikoliv jim navzdory. V souzené věci žalobce v době rozhodnutí nesplňoval jednoznačnou a základní zákonnou podmínku pro přiznání přechodného pobytu. Jeho žádosti tedy nebylo možné vyhovět bez ohledu na okolnosti, za kterých k tomu došlo – údajné porušení zásad „veřejné správy jako služby veřejnosti“ a „rozhodování v přiměřené době“ podle § 4 odst. 1, § 6 odst. 1 správního řádu nemění nic na tom, že žádost bylo třeba zamítnout podle jasného zákonného pravidla. Takový postup ostatně vyžaduje zásada zákonnosti podle § 2 odst. 1 správního řádu. Případná újma vzniklá nesprávným postupem či původním nezákonným rozhodnutím se nepromítá do výroku rozhodnutí nyní napadeného žalobou (srov. přiměřeně rozsudek KS

v Praze č. j. 59 A 17/2021-38 ze dne 23. 11. 2022). Je na žalobci, aby ji uplatnil v jiném řízení odpovídajícím způsobem.

19. K tomuto okruhu právních otázek žalobce v replice odkázal na čl. 12 směrnice 2004/38/ES. Soud tuto námitku považuje za nový a nepřipustný žalobní bod. Žalobním bodem je totiž srozumitelné a jednoznačné vymezení skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat. Právní důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, *mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum* (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 ze dne 24. 8. 2010, č. 2162/2011 Sb. NSS).
20. Argumentací v replice žalobce zjevně přesunul svou pozornost od procesních zásad postupu správních orgánů upravených ve správním řádu ke hmotněprávním pravidlům upravujícím pobyt cizinců v zákoně o pobytu cizinců a v příslušné směrnici. Změnil tedy právní předpisy, z nich dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí a v podstatě i vlastní právní úvahu. Žaloba je totiž založena na tom, že žalobce sice hmotněprávní pravidlo nesplňuje, ale může za to správní orgán (a zamítnutí je neférové). Replika vychází z toho, že žalobce ve skutečnosti hmotněprávní pravidlo splňuje (a zamítnutí je bez dalšího v rozporu se zákonem). Jde tedy o rozšíření tvrzeného právního důvodu nezákonnosti napadeného rozhodnutí směrem, ke kterému soud podle původní žaloby neměl důvod vůbec zaměřovat svou pozornost. To jest nový, nepřipustný žalobní bod.

Výslech sestry a vztah k ní

21. Nedůvodná je námitka, že se správní orgány nevypořádaly s navrhovaným výsledkem sestry žalobce. Ministerstvo vnitra totiž na str. 4 rozhodnutí uvedlo, že výslech sestry žalobce je pro posouzení věci nevýznamný. Mělo jím být prokázáno soužití s matkou žalobce, která však již zemřela a žádosti proto nelze vyhovět. Ministerstvo se tedy s tímto důkazním návrhem vypořádalo, a jeho rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné. Jinou otázkou je, zda by tento důvod neprovedení důkazu obstál. To však žalobce v žalobě samé nezpochybnil.
22. K tomuto okruhu právních otázek žalobce v replice odkázal na to, že jeho sestra mohla být rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců. I tuto námitku soud považuje za nový a nepřipustný žalobní bod. Ve správním řízení byla podle žádosti žalobce tzv. vazební osobou matka žalobce, nikoliv jeho sestra. Za toho stavu byl důvod, aby správní orgány zjišťovaly, zda žalobce žil s *matkou* ve společné domácnosti, neměly však důvod to zjišťovat ve vztahu k jeho sestře. Žalobce byl ve správním řízení dokonce vyzván, aby konkretizoval svá tvrzení ve vztahu k sestře, pokud by ona měla být občankou EU, k níž se žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu vztahuje. Na to žalobce nereagoval.
23. V žalobě samotné pak žalobce pouze namítl, že nebyl vypořádán jeho důkazní návrh výsledkem sestry. O faktickém vztahu k sestře či hmotněprávnímu posouzení tohoto vztahu neuvedl nic.
24. Argumentací v replice žalobce opět přesunul svou pozornost ke hmotněprávním pravidlům, resp. ke způsobu zjišťování skutkového stavu nezbytného pro uplatnění těchto hmotněprávních pravidel. Teprve v replice tedy vyjevil, že napadené rozhodnutí má být

nezákonné proto, že výslech sestry byl důležitý pro posouzení vztahu mezi žalobcem a jeho sestrou. To však žalobce zjevně mohl (a měl) tvrdit již v žalobě samotné, protože se k tomu vyjadřovalo i rozhodnutí žalované. Jde tedy o rozšíření tvrzeného právního důvodu nezákonnosti napadeného rozhodnutí směrem, ke kterému soud podle původní žaloby neměl důvod vůbec zaměřovat svou pozornost.

25. Důkazní návrh výslech sestry ve správním řízení byl ostatně obecný a jeho význam lze dovozovat toliko z okolností: Žalobce jej uplatnil v souvislosti s hmotněprávním posouzením vztahu k matce (stejně tak jej chápal i NSS, srov. odst. 23 rozsudku č. j. 1 Azs 314/2021-47). Z ničeho tak nevyplývá, že by tímto důkazem mělo být prokazováno cokoliv jiného, než soužití žalobce s matkou. Správní orgány neměly jediný důvod tento důkazní návrh chápat jako návrh k prokázání *vztahu mezi žalobcem a jeho sestrou* významného ať již pro posouzení nároku na povolení k pobytu, nebo pro posouzení přiměřenosti.
26. Na tomto lze dobře ilustrovat to, co Krajský soud v Plzni opakovaně vyžaduje: důkazní návrh musí být konkrétní, musí tedy označovat *skutečnosti, které mají být prokázány*. Jestliže důkazní návrh není konkrétní, nemůže být úspěšný. Důkazní návrhy nemají sloužit k tomu, aby teprve při provádění důkazu výsledkem zazněla rozhodná skutková tvrzení účastníka (srov. rozsudky KS v Plzni č. j. 77 A 151/2020-124 ze dne 5. 5. 2021, č. j. 76 A 4/2021-56 ze dne 9. 2. 2022, č. j. 77 A 112/2021-43 ze dne 30. 3. 2022, a rozsudky NSS č. j. 6 As 147/2013-29 ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 Azs 161/2020-45 ze dne 30. 7. 2020). Kategorie „*velmi obecných důvodů pro návrh na provedení důkazu*“ (tak např. rozsudky NSS č. j. 5 Azs 349/2020-37 ze dne 24. 2. 2023, č. j. 5 Azs 33/2022-39 ze dne 18. 10. 2022) je tedy neakceptovatelná, a v rozporu s účelem dokazování i dosavadní judikaturou správních soudů (srov. např. rozsudky NSS č. j. 4 Azs 166/2022-60 ze dne 16. 9. 2022, č. j. 9 Azs 39/2022-50 ze dne 13. 5. 2022).
27. Pakliže žalobce navrhne důkaz výsledkem, aniž by popsal konkrétní skutečnosti, které míní prokázat, umožňuje mu obecnost takového návrhu následně vytýkat správnímu orgánu, že některým směrem dokazování nevedl (z jednoho důkazního prostředku lze totiž zjistit více různých, nesouvisejících skutečností). Takové výtky jsou zdánlivě přiléhavé, nelze je však vyslyšet. Je obecně na žadateli, aby označil skutečnosti a důkazy v jeho prospěch, stejně tak je obecně na cizinci, aby uvedl konkrétní okolnosti svého rodinného a soukromého života. Zásadně jen k těmto skutečnostem je třeba vést dokazování. Správní orgán nemusí vést dokazování k dalším, dosud neznámým a neoznačeným skutečnostem jen proto, že by spadaly do množiny skutečností, které obecný důkazní návrh zahrnuje. To by ve své podstatě bylo dokazování směřující ke zjištění toho, zda žadatel má vůbec nějaká konkrétní tvrzení. Takový postup by byl absurdní, a byl by absurdní dvojnásob v situaci, kdy je žadatel zastoupen advokátem. Požadavky kladené na výkon advokacie by totiž měly zajistit, že advokát je s to zjistit konkrétní tvrzení klienta a také je správnímu orgánu sdělit.

Rodinný a soukromý život žalobce

28. Namítal-li žalobce nepřiměřenost napadeného rozhodnutí ve vztahu ke svému rodinnému a soukromému životu, nelze mu přisvědčit. Žalovaná se vypořádala s přiměřeností rozhodnutí způsobem odpovídajícím tomu, co v řízení vyšlo najevo.
29. Pro posouzení přiměřenosti jsou podstatná dvě hlediska: (1) do jaké míry musela sama žalovaná posuzovat přiměřenost svého rozhodnutí a (2) ve vztahu k čemu se přiměřenost

posuzuje.

30. V případě zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ze zákona o pobytu cizinců explicitně nevyplývá povinnost správních orgánů posuzovat přiměřenost dopadů takových rozhodnutí (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 183/2020-33 ze dne 31. 3. 2022).
31. Správní orgán je proto povinen zohlednit přiměřenost takovýchto dopadů pouze ke *konkrétní námitce* účastníka řízení. Je přitom úkolem cizince, aby v řízení tvrdil skutečnosti o svých osobních či rodinných vazbách, které mohou být rozhodnutím dotčeny, neboť se jedná o jeho soukromou až intimní sféru – pokud tak neučiní, správní orgány vycházejí z podkladů obsažených ve správním spisu (srov. např. rozsudky NSS č. j. 6 Azs 96/2015-30 ze dne 25. 8. 2015, č. j. 5 Azs 47/2016-57 ze dne 31. 5. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30 ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 310/2019-32 ze dne 12. 12. 2019, č. j. 2 Azs 144/2020-33 ze dne 23. 7. 2020, č. j. 6 Azs 321/2020-41 ze dne 27. 1. 2021, č. j. 8 Azs 161/2020-42 ze dne 10. 11. 2021).
32. Tyto námitky žalobce uplatnil poměrně obecným tvrzením v odvolání, podle něhož je na něm osobně závislá jeho nezletilá dcera, se kterou žije ve společné domácnosti. Více neuvedl.
33. Obecně je třeba vycházet z toho, že dopady rozhodnutí je nutno posuzovat optikou soustředěnou právě na to, *jaký dopad pro rodinný a soukromý život cizince bude mít to, že mu nebylo přiznáno právě konkrétní pobytové oprávnění*. Je totiž třeba respektovat znění a smysl zákona, který stanoví pro získání pobytových oprávnění určité podmínky. Udělení pobytového oprávnění v situaci, kdy žadatel nesplňuje základní podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců, nelze odůvodnit pouhým odkazem na ochranu jeho soukromého a rodinného života (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 348/2020-33 ze dne 17. 8. 2022). Bylo by totiž absurdní, aby soužití žalobce, občana Ruské federace, s jeho dcerou, občankou Ruské federace, bylo na území ČR založeno na povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (resp. nepřiměřenosti jeho neudělení).
34. V případě žalobce je tedy třeba se ptát, jaký dopad bude mít pro žalobcův soukromý a rodinný život to, že nedostane právě povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky. Ve výsledku totiž bude obtížné najít situaci, kdy bude nepřiměřeným zásahem právě neudělení tohoto typu povolení k pobytu, ačkoli žadatel nesplňuje jednu z podmínek pro jeho udělení (srov. rozsudek NSS č. j. 4 Azs 7/2017-36 ze dne 2. 3. 2017, nebo č. j. 9 Azs 253/2016-30 ze dne 1. 12. 2016, odst. 19). Muselo by jít o situaci zcela výjimečnou, ve které se nejspíše zároveň objeví nějaká „trhlina“ v systému zákona o pobytu cizinců (rozsudek NSS č. j. 10 Azs 419/2021-44 ze dne 15. 12. 2021, odst. 12).
35. Dopad do soukromého a rodinného života cizince (případně dalších osob) by podle okolností mohl být nepřiměřený, pokud by rozhodnutí ve věci pobytu vedlo (1) k rozdělení cizince a jeho rodiny, nebo (2) k nutnosti vycestování celé rodiny do země původu (již citovaný rozsudek č. j. 10 Azs 419/2021, odst. 13). V nynější věci je ale možné (*prima facie*) oběma následkům zabránit jinak, aniž by zároveň muselo ministerstvo přiznávat žalobci pobytový titul, pro jehož udělení nesplnil základní podmínky.
36. Jak žalovaná zdůraznila ve svém rozhodnutí, žalobce může požádat o jiný druh pobytového oprávnění, pro který splňuje podmínky (např. podle § 42a nebo § 30 zákona o

pobytu cizinců). S ohledem na aktuálně omezené možnosti ruských občanů žádat o víza v ČR se žalobci nabízejí i další prostředky, kterými může svou situaci řešit, jako například vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců pro dočasné usnadnění situace. Nebyl důvod považovat toto řešení pobytu žalobce na území České republiky za pouze hypotetické. Žalobce k tomu totiž neuvedl jediný protiargument. S ohledem na stávající agresi Ruské federace na Ukrajině, zahrnující porušování kogentních norem mezinárodního práva, porušování mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv, lze pochybovat, že by Česká republika nutila kohokoliv k vycestování zpět do Ruské federace.

37. V této souvislosti soud připomíná svůj opakovaně judikovaný postoj, vycházející z povinnosti cizince označit konkrétní okolnosti svého soukromého či rodinného života. *I kdyby se žalobci nepodařilo zajistit pobyt na území České republiky*, musí pro úspěch před správním orgánem a soudem tvrdit konkrétní okolnosti svého rodinného života, pro které by případné rozdělení rodiny bylo protiprávní, nikoliv jen nežádoucí.
38. Hodnocení přiměřenosti dopadu se totiž musí zakládat na podrobných poznatcích o skutkovém stavu získaných procesně korektním způsobem (tj. řádným dokazováním před funkčně příslušným orgánem) a výkladu všech relevantních ustanovení upravujících vztahy mezi rodiči a dětmi, rodiči a ostatními osobami. Nemůže být založeno na paušálních představách o rodinném životě (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 17 A 60/2020-46 ze dne 21. 12. 2020, odst. 15–18).
39. V souzené věci žalobce žije se svou nezletilou dcerou, o kterou pečuje. Je možné, že o ni pečuje sám a nebylo sporné, že se na přímé péči nepodílí její matka. Ani to však bez dalšího nepředstavuje stav, který by vylučoval jakékoliv oddělení žalobce od jeho dcery.
40. O dítěti totiž rozhoduje jeho rodič, a to s ohledem na zájem dítěte (§ 875 občanského zákoníku). Jsou to tedy především rodiče, kdo vybírá místo bydliště dítěte, péči o ně mohou svěřit jiné osobě a dítě je povinno svých rodičů i jejich rozhodnutí dbát (§ 857, 858, 881 občanského zákoníku). Právní úprava tedy zjevně dovoluje, aby se rodiče od dětí odloučili, pokud to shledají jako prospěšné pro dítě nebo pro rodinu jako celek. Apriorní představy státních orgánů o tom, že dítě musí mít s rodičem soužití konkrétní podoby, tak představují nemístný paternalismus, který nemá oporu v právní úpravě.
41. Nepřiměřenost zásahu by proto mohla vyplývat teprve z toho, že by žalobce konkrétně tvrdil, proč jeho dcera musí nutně (a nepřerušovaně) žít v jeho osobní péči, popřípadě že je vyloučeno, aby dcera na území České republiky pobývala v péči jiné osoby určené žalobcem (nebo matkou dcery). To žalobce netvrdil. Za toho stavu nelze dospět k závěru, že by odloučení žalobce bez dalšího bylo nepřiměřené. V poměrech souzeného případu to lze považovat nejen za neprokázané, ale také za nepravděpodobné: péči o dceru žalobce na území České republiky totiž původně zajišťovala sestra žalobce (tj. osoba, již byla péče svěřena podle § 881 občanského zákoníku; srov. prohlášení žalobce ze dne 17. 4. 2019 ve správním spisu).
42. Pro absenci konkrétních tvrzení žalobce v řízení před správními orgány nelze dospět k závěru, že by napadené rozhodnutí představovalo nepřiměřený zásah do jeho rodinného či soukromého života, popřípadě, že se žalovaná nedostatečně vypořádala s námitkami žalobce.
43. V žalobě samotné žalobce obecně namítl, že se správní orgány nevypořádaly, resp. vypořádaly nedostatečně s dopady do rodinného a soukromého života. Také obecně uvedl,

že oddělení od dcery, nebo její vytržení z přirozeného prostředí by bylo v rozporu s jejími právy podle Úmluvy o právech dítěte. To soud vypořádal výše.

44. Teprve v replice žalobce uvedl, že nebyl zjištěn a hodnocen nejlepší zájem dítěte a že v České republice není jiná osoba, která by se o ni mohla postarat. Citací rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 230/2020-43 ze dne 11. 11. 2022 pak zřejmě žalobce mínil namítat nedostatky při zjišťování skutkového stavu ve vztahu k postavení dcery a také nesprávné posouzení povinnosti zjišťovat skutkový stav, která má u nezletilých dětí tížit správní orgán. Teprve při ústním jednání pak žalobce začal zdůrazňovat, že nejlepší zájem dítěte má být středobodem posouzení a že v Rusku nemá žalobce a jeho dcera žádné zázemí.
45. Takto pojatou argumentací žalobce opět značně překročil rámec původní žaloby: Tvrzení o absenci osoby, která by se o dceru mohla postarat, i tvrzení o absenci zázemí v Rusku jsou nová zcela, stejně tak i námitky procesní povinnosti žalované zjišťovat skutkový stav *ex officio* v případech nezletilých dětí. Zbylá argumentace sice spadá do rozsahu původních obecných námitek, představuje však její prohloubení směrem, který by významným způsobem měnil intenzitu přezkumu, která by vyplývala z původní žaloby (míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane, srov. cit. usnesení č. j. 4 As 3/2008-78). Teprve v replice totiž žalobce například uplatnil konkrétní výtky proti posouzení přiměřenosti ve vztahu ke konkrétním právním pravidlům týkajícím se nezletilých (tj. nikoliv obecně k Úmluvě o právech dítěte jako v žalobě).
46. Již výše však soud uvedl, že žalobní bod je vždy spojením skutkových a právních důvodů, které mohou navzájem vytvářet různé kombinace. V řízení před správním soudem ovšem nelze postupovat tak, že žalobce v žalobě v hrubých rysech načrtne skutkové okolnosti sporu a vznese pár obecných právních námitek – a teprve v dalších podáních pak formuluje konkrétní právní protiargumentaci (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Afs 330/2016-36 ze dne 31. 8. 2017).
47. I tuto zbylou argumentaci v replice a při ústním jednání týkající se přiměřenosti tak soud považoval za nepřijatelné rozšíření a prohloubení argumentace původní žaloby.
48. Pouze stručně tedy soud konstatuje, že v obdobných případech setrvale judikuje, že nejlepší zájem dítěte je jedním ze zájmů, který má být vyvažován. Středobodem posouzení by měl být pouze, pokud by napadené rozhodnutí přímo či alespoň nepřímo, *nutně a nepominutelně* zasahovalo do *právního postavení* dítěte. To v souzené věci z ničeho to nevyplývá (srov. rozsudky KS v Plzni č. j. 60 Az 56/2020-96 ze dne 3. 9. 2021, odst. 9–11, č. j. 76 A 2/2021-82 ze dne 15. 12. 2021, odst. 26–28, č. j. 77 A 160/2021-37 ze dne 27. 9. 2022, odst. 39–41, č. j. 55 A 48/2022-61 ze dne 25. 11. 2022, odst. 49–51). Žalobce k tomu ostatně přípustným způsobem neuvedl nic.
49. Za nepřesvědčivý pak soud považuje odkaz na rozsudek č. j. 5 Azs 230/2020-43. Ve správním řízení byl účastníkem žalobce jako dospělá osoba. Je na něm, aby konkrétně tvrdil podrobnosti soukromého a rodinného života. To od něj explicitně vyžaduje jak zákonná úprava (§ 174a odst. 1 druhá věta zákona o pobytu cizinců), tak zcela převažující judikatura. Tím je tedy upřesněna obecná povinnost správního orgánu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu (§ 3 správního řádu ostatně výslovně předvídá zákonné odchylky od tohoto pravidla).

50. Je tedy stále procesní povinností žalobce, aby konkrétním označením relevantních skutečností vymezil okruh zjišťování skutkového stavu, a to i ve vztahu k své dceři. Žalobce má pravdu v tom, že některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu¹ dospěla k závěru, že „*poněkud odlišný přístup je nutno zaujmout za situace, kdy je „ve hře“ zájem nezletilého dítěte. V takové situaci musí být aktivita správních orgánů při zjišťování skutkových okolností, tj. rodinných poměrů cizince (žadatele), daleko větší.*“ K tomu krajský soud podotýká, že tato rozhodnutí neobsahují konkrétní odůvodnění takového závěru či vypořádání s požadavky druhé věty § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a zcela převažující rozhodovací praxí ve vztahu k obecnému rozložení povinnosti tvrzení při posouzení přiměřenosti v pobytových věcech cizinců (tato judikatura se také často týkala rodičů s dětmi). Není jasné, co je míněno „daleko větší aktivitou“ správních orgánů z hlediska toho, kdo a do jaké míry odpovídá za zjištění skutkového stavu. Konkrétní vysvětlení pak neobsahuje ani „zdrojový“ rozsudek této judikatorní linie č. j. 5 Azs 383/2019-40 ze dne 14. 2. 2020, který v podstatě neřeší rozdělení procesní odpovědnosti za zjištění skutkového stavu. Řeší toliko význam nejlepšího zájmu dítěte (tam, kde již byla učiněna skutková zjištění) pro posouzení věci samé. Dlužno dodat, že i závěry tohoto rozsudku byly následně *de facto* korigovány pozdějším nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 950/19 ze dne 14. 4. 2020, který obecně a obecně závazně vyložil, jak je to se zohledňováním nejlepšího zájmu dítěte v různých typech řízení (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR).

IV. Závěr

51. Veden výše uvedenými úvahami dospěl soud k závěru, že žalovaná posoudila rozhodné právní otázky správně. Žalobu proto zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšné žalované nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze do dvou týdnů od jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 20. února 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu

¹ Rozsudky NSS č. j. 4 Azs 171/2019-25 ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Azs 226/2020-52 ze dne 24. 3. 2021, 4 Azs 443/2019-36 ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 Azs 230/2020-43,