



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobci: 1) T. N. T. N.  
2) nezl. G. H. T.  
oba státní příslušnost: X  
zastoupení advokátkou Mgr. Pavlínou Zámečnickovou  
Milady Horákové 13, 602 00 Brno

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

v řízení o žalobách proti rozhodnutím žalované ze dne 14. 8. 2024, č. j. MV-93691-4/SO-2024, a č. j. MV-93692-4/SO-2024,

takto:

- I. Věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 41 A 26/2024 a 41 A 27/2024 *se spojují ke společnému projednání* v řízení pod sp. zn. 41 A 26/2024.
- II. Žaloby *se zamítají*.
- III. Žalobci *nemají právo* na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalované *se nepřiznává* náhrada nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Podstata věci**

1. Správní orgány zamítly žádosti žalobců o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Soud dospěl k závěru, že rozhodly správně. Žalobci se totiž chtěli „navázat“ na manžela první žalobkyně. Ten již ovšem sám má pobytové

oprávnění „navázané“ na svého syna z jiného vztahu, jenž je českým občanem. Právní úprava neumožňuje povolení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny na základě takového „navázání na druhou“.

## II. Rozhodnutí správních orgánů

2. První žalobkyně je matkou druhého nezletilého žalobce. Oba požádali o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s manželem první žalobkyně, panem T. K. N. („manžel první žalobkyně“). Ten žije v České republice z titulu přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU. Je totiž zároveň otcem nezletilého českého občana.
3. Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2024, č. j. OAM-44422-14/DP-2023, Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra („OAMP“) zamítl žádost žalobkyně s odkazem na § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně podle OAMP nesplnila některou z podmínek uvedených v § 42a odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Ze stejného důvodu OAMP rozhodnutím ze dne 6. 5. 2024, č. j. OAM-44413-13/DP-2023, zamítl také žádost druhého žalobce.
4. Obě žádosti neuspěly, protože cizinec, se kterým se žalobci chtěli sloučit (manžel první žalobkyně), byl držitelem pobytového oprávnění (přechodný pobyt rodinného příslušníka), které neumožňuje sloučení rodiny. To zákon umožňuje, jen pokud jde o cizince, který je držitelem povolení k trvalému nebo dlouhodobému pobytu, případně pokud jde o azylanta. Tuto podmínku manžel žalobkyně nesplnil.
5. Žalobci podali proti oběma rozhodnutím OAMP blanketní odvolání, které ani po výzvě nedoplnili. Žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 8. 2024, č. j. MV-93691-4/SO-2024, zamítla odvolání první žalobkyně a rozhodnutím z téhož dne pod č. j. MV-93692-4/SO-2024 zamítla odvolání druhého žalobce (obě rozhodnutí dále jako „rozhodnutí žalované“). V obou případech dala za pravdu OAMP. Poukázala na rozdíly v postavení rodinných příslušníků občanů EU/ČR a ostatních cizinců ze třetích zemí. Na obě tyto skupiny se uplatní odlišný zákonný režim. Pokud někdo získá pobytové oprávnění na základě své rodinné vazby k občanu EU, nemůže zároveň usilovat o sloučení s dalšími svými rodinnými příslušníky ze třetí země. To by odporovalo smyslu směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny („slučovací směrnice“).
6. Podle žalované zákon o pobytu cizinců v § 42a odst. 7 jasně stanoví podmínky, za kterých se cizinci vydá povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Pokud cizinec tyto podmínky nesplní, správní orgány mu nemohou pobytové oprávnění udělit. Nedisponují v tomto ohledu správním uvážením. To potvrzuje i judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2020, č. j. 9 Azs 273/2019-48, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2021, č. j. 5 A 56/2019-46).
7. Z procesní opatrnosti se žalovaná vyjádřila také k otázce přiměřenosti rozhodnutí s ohledem na čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech („Úmluva“). Jde o žádost o vydání pobytového oprávnění, nikoli o jeho zrušení. V takovém případě je intenzita zásahu do práva na soukromý a rodinný život mnohem nižší. Postavení žalobců se vydaná rozhodnutí nijak nedotknou. Rozhodnutí jim také neznemožňují pobývat v Česku na základě jiného pobytového oprávnění.

### III. Žaloba

8. Podle žalobců rozhodnutí žalované odporují slučovací směrnici. Podle jejího čl. 1 je cílem této směrnice stanovit podmínky pro uplatňování práva státních příslušníků třetích zemí na sloučení rodiny, pokud oprávněně pobývají na území členských států. Podle článku 3 odst. 1 se tato směrnice „použije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, a pokud jsou členové jeho rodiny státními příslušníky třetí země s jakýmkoliv právním postavením.“
9. Manžel žalobkyně pobývá v Česku oprávněně na základě povolení k přechodnému pobytu. Žalobci tedy jsou osobami usilujícími o sloučení rodiny [čl. 2 písm. c) slučovací směrnice]. Z čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí („nařízení 1030/2002“), pak plyne, že i povolení k přechodnému pobytu lze považovat za „povolení k pobytu“ ve smyslu čl. 2 písm. e) slučovací směrnice. Z těchto ustanovení lze podle žalobců dovodit, že se slučovací směrnice na jejich situaci uplatní. Ustanovení § 42a odst. 7 zákona o pobytu cizinců, na jehož základě správní orgány jejich žádostem nevyhověly, odporují slučovací směrnici. S ohledem na její aplikační přednost neměly správní orgány použít § 42a odst. 7 zákona o pobytu cizinců.
10. S ohledem na to, že žalobci splňují podmínky pro udělení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny, nemůže obstát ani argumentace žalované, podle které jsou její rozhodnutí přiměřená. S otázkou zásahu rozhodnutí do práva žalobců na soukromý a rodinný život se správní orgány vypořádaly nesprávně. Správní orgány nezákonně brání sloučení žalobců s manželem první žalobkyně.

### IV. Vyjádření žalované k žalobě

11. Podle žalované žaloba nepřináší žádnou relevantní argumentaci, která by dokázala zpochybnit zákonnost jejích rozhodnutí. Tato rozhodnutí nemohou odporovat slučovací směrnici. Tato směrnice se nevztahuje na rodinné příslušníky občanů EU.
12. Povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU/ČR je pobytovým oprávněním, které podmiňuje trvání rodinné vazby. Nejedná se tedy o samostatné oprávnění k pobytu. Unijní právní předpisy i česká právní úprava odlišují na jedné straně pobytová oprávnění vydávaná občanům EU/ČR a jejich rodinným příslušníkům (osvědčení o registraci, povolení k přechodnému pobytu) a na straně druhé oprávnění k pobytu vydávaná státními příslušníky třetích zemí (povolení k dlouhodobému pobytu).
13. Z čl. 3 odst. 3 slučovací směrnice rovněž plyne, že se tato směrnice nevztahuje na rodinné příslušníky občana EU. Pokud tedy manžel první žalobkyně v důsledku národního zákonného dorovnání spadá (1) pod (příznivější) ustanovení zákona z důvodu své rodinné vazby k nezletilému občanovi (synovi) a je držitelem povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU/ČR, nelze jej zároveň (2) podřadit pod ustanovení zákona vztahující se na státní příslušníky třetích zemí a považovat jej za nositele oprávnění ke sloučení rodiny.
14. Ohledně namítané nepřiměřenosti žalovaná odkázala na odůvodnění svých rozhodnutí.

### V. Spojení věcí

15. První žalobkyně a druhý žalobce podali původně dvě samostatné žaloby. Podle § 39 odst. 1 soudního řádu správního přitom platí, že „[s]amostatné žaloby směřující proti (...) proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, může předseda senátu usnesením spojit ke společnému projednání.“ Obě rozhodnutí žalovaného skutkově stojí na rodinné vazbě k manželu první žalobkyně, týkají se téhož problému a mají prakticky identické odůvodnění. Soud proto shledal, že bude procesně hospodárné, pokud řízení o obou žalobách spojí do jednoho řízení. Učinil tak výrokem I. tohoto rozsudku.

## VI. Hodnocení soudu

16. Žaloba *není důvodná*.
17. Podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny upravuje zákon o pobytu cizinců v § 42a. V sedmém odstavci toto ustanovení taxativně stanoví situace, ve kterých mají správní orgány povinnost povolení vydat. V případě žádosti manželky cizince s povoleným pobytem a jejího nezletilého dítěte záleží na tom, jakým typem pobytového oprávnění disponuje cizinec, se kterým má probíhat společné soužití rodiny. Musí se v zásadě jednat buď o trvalý nebo dlouhodobý pobyt.
18. Mezi stranami je nesporné, že manžel první žalobkyně není držitelem povolení k dlouhodobému ani trvalému pobytu. Má povolení k *přechodnému* pobytu rodinného příslušníka občana EU/ČR. Již z toho důvodu je zřejmé, že tu nejsou podmínky pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu.
19. Dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny má ovšem svůj původ v unijním právu, konkrétně ve slučovací směrnici. Žalobci přitom namítají, že pokud národní právní úprava v jejich situaci neumožňuje sloučení rodiny, pak je se slučovací směrnicí v rozporu.
20. Cílem slučovací směrnice je podle jejího čl. 1 „stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.“ Působnost směrnice vymezuje její čl. 3. Podle odst. 1 platí, že „[t]ato směrnice se použije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, a pokud jsou členové jeho rodiny státními příslušníky třetí země s jakýmkoliv právním postavením.“ Podle čl. 3 odst. 3 slučovací směrnice pak platí, že se „[t]ato směrnice (...) nevztahuje na rodinné příslušníky občana Unie.“
21. *Osobou usilující o sloučení rodiny* se ve smyslu čl. 2 písm. c) slučovací směrnice rozumí „státní příslušník třetí země, který oprávněně pobývá v členském státě a žádá o sloučení rodiny nebo jehož rodinní příslušníci žádají o sloučení rodiny za účelem jeho následování“. *Povolením k pobytu*, o kterém mluví čl. 3, se pak v souladu s čl. 2 písm. e) rozumí „povolení vydané orgány členského státu, které státního příslušníka třetí země opravňuje k pobytu na jeho území státu v souladu s čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení (...) 1030/2002 (...)“.
22. Uvedené nařízení pak za povolení k pobytu považuje každé oprávnění vydané orgány členského státu, které dovoluje státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území, s výjimkou (i) víz, (ii) povolení vydaných na dobu posuzování žádosti o povolení k pobytu nebo o azyl, a (iii) povolení pro pobyt, jehož délka nesmí překročit šest měsíců, vydaných členskými státy, v nichž se neuplatňuje článek 21 Schengenské prováděcí úmluvy.

Podle první odrážky v čl. 5 se toto nařízení *nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie vykonávajícími své právo volného pohybu.*

23. Žalovaná správně poukazuje na to, že zákon o pobytu cizinců i unijní právo stanoví dva různé režimy pro (1) rodinné příslušníky občanů EU a (2) pro rodinné příslušníky cizinců oprávněně pobývajících na území členských zemí. Každý z těchto režimů se řídí jinou právní úpravou.
24. Pobyt rodinných příslušníků občanů EU se řídí směrnicí 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států („směrnice o volném pohybu“). Cílem této směrnice je usnadnit volný pohyb a pobyt samotných občanů EU (srov. bod 5 preambule směrnice). Z toho důvodu směrnice přiznává odvozené právo pobytu také jejich nejbližším rodinným příslušníkům.
25. Směrnice o volném pohybu se obecně vztahuje pouze na občany EU, kteří vykonali právo volného pohybu. V případě rodičů nezletilých občanů EU však Soudní dvůr přímo z čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie dovodil, že i oni požívají odvozené právo pobytu v hostitelském členském státě (viz rozsudky ze dne 19. 10. 2004 ve věci C-200/02, *Zhu a Chen* a ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-34/09, *Zambrano*). Právo manžela první žalobkyně pobývat tu se tak odvozuje od jeho syna, který je občanem EU, resp. ČR. Česká republika navíc ve vnitrostátním právu dorovnala postavení rodinných příslušníků českých občanů, kteří nevykonali právo volného pohybu (viz § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců).
26. Slučovací směrnice předtím vznikla, aby přispěla ke spravedlivému zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států. A aby jim přiznala práva a povinnosti srovnatelná s právy a povinnosti občanů Evropské unie (srov. bod 3 preambule slučovací směrnice). Za účelem dosažení toho cíle, vytyčeného Evropskou radou již na konci devadesátých let, slučovací směrnice přiznává odvozené právo pobytu také rodinným příslušníkům cizinců s povoleným pobytem v Unii.
27. Obě směrnice tedy přiznávají státním příslušníkům třetích zemí pouze odvozené právo pobytu. Jeho trvání je (až na výjimky, které pro tuto věc nemají relevanci) závislé buď na (1) rodinné vazbě s občanem EU nebo (2) na rodinné vazbě s cizincem oprávněně pobývajícím na území EU za nějakým účelem. Podle soudu je tak zřejmé, že se obě směrnice vztahují na *odlišné kategorie státních příslušníků třetích zemí*. Je pochopitelné, aby nositelem oprávnění ke sloučení (resp. slovy směrnice „osobou usilující o sloučení rodiny“) mohl být pouze cizinec, který žije v EU a plní zde nějaký konkrétní účel pobytu (zaměstnání, podnikání, studium apod.). Tím pádem je vyloučené, aby tentýž cizinec byl jednak osobou s odvozeným právem pobytu a zároveň osobou, od níž budou odvozovat právo pobytu další jeho rodinní příslušníci.
28. Vztah obou těchto režimů řeší čl. 3 odst. 3 slučovací směrnice, který žalobci ve své argumentaci opomíjí. Z něj plyne, že *slučovací směrnice vylučuje ze své působnosti rodinné příslušníky občanů EU*. To potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku ze dne 7. 11. 2018 ve věci C-257/17, *C., A. proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (byť šlo o skutkově odlišnou věc, ve které cizinci usilovali o sloučení s nemigrujícími občany EU), ve kterém uvedl: „[V] projednávané věci vyplývá vyloučení rodinných příslušníků občanů Unie z rozsahu působnosti směrnice 2003/86 jak z definice pojmu ‚osoby usilující o sloučení rodiny‘ v čl. 2 písm. c) této směrnice, tak z případu vyloučení uvedeného v čl. 3 odst. 3 uvedené směrnice.“ (viz bod 40).

29. Pokud slučovací směrnice nedopadá na rodinné příslušníky občanů EU, pak to podle soudu znamená, že se jí nemůže dovolávat nejen rodinný příslušník občana EU, který usiluje o sloučení s tímto občanem – ale *ani rodinný příslušník občana EU, který již oprávněně pobývá na území členských států a usiluje o sloučení s dalšími svými rodinnými příslušníky ze třetí země*. Cizinec se tedy může (1) buď s někým slučovat (aby získal odvozené právo pobytu). Anebo se (2) někdo může slučovat s ním. Jedna osoba tedy může být buď v působnosti směrnice o volném pohybu anebo v působnosti slučovací směrnice. Nemůžou být v obou.
30. Jestliže by bylo možné, aby cizinec s přechodným pobytem, který se váže na občana EU, na sebe ještě navazoval další své rodinné příslušníky ze třetí země, vedlo by to k poměrně absurdní situaci: pobyt rodinného příslušníka ze třetí země by ve výsledku závisel na občanu EU, se kterým jej žádná vazba nepojí. Z toho důvodu je podle soudu nezbytné, aby cizinec, se kterým se chce slučovat jeho rodina ze třetí země, disponoval samostatně stojícím pobytovým oprávněním, které není závislé na žádné další osobě.
31. Opačný závěr neplyne ani z definice pojmu „povolení k pobytu“ ve smyslu čl. 2 písm. e) slučovací směrnice, který odkazuje na nařízení 1030/2002. Podle čl. 5 tohoto nařízení se nařízení nevztahuje na rodinné příslušníky občanů Unie vykonávající své právo volného pohybu. Podoba jejich povolení k pobytu se řídí jinou úpravou.
32. Důvodná není ani námitka, že rozhodnutí správních orgánů vedou k nepřiměřenému zásahu do práva žalobců na respektování jejich soukromého a rodinného života. Žalovaná správně poukazuje na to, že v případě žalobců jde o řízení o žádosti o udělení pobytového oprávnění, nikoliv o jeho zrušení. Žalobci navíc zatím ani nejsou v Česku, negativní rozhodnutí o jejich žádosti proto nevede k jejich nucenému vycestování. V takovém případě je intenzita zásahu do soukromého a rodinného života žalobců minimální. Žalovaná se touto otázkou ve svém rozhodnutí zabývala, ač podle zákona o pobytu cizinců nemusela (viz § 56 odst. 1, který posuzování přiměřenosti nepožaduje). Žalobci ve správním řízení ani po seznámení s podklady nic ve vztahu k přiměřenosti rozhodnutí neuvedli. V žalobě opírají argument o nepřiměřenosti pouze o to, že jim správní orgány měly povolení k dlouhodobému pobytu udělit. Jak ovšem soud vysvětlil výše, správní orgány tuto povinnost neměly.
33. Vzájemné soužití rodinných příslušníků třetího státu na území Česka je možné pouze za podmínek stanovených zákonem o pobytu cizinců, který zohledňuje i závazky vyplývající pro Česko z mezinárodního práva. Článek 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu osob, které nejsou jeho státními příslušníky, ohledně země jejich společného pobytu a umožnit jim přenést si jejich rodinný život na území daného státu.

## VII. Závěr a náklady řízení

34. Soud posoudil žalobní námitky jako nedůvodné. Proto žalobu zamítl.
35. Neúspěšné žalobkyně nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly.

## Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát.

pokračování

7

41 A 26/2024

Brno 24. října 2024

Martin Kopa v. r.  
samosoudce