



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Kateřinou Peroutkovou v právní věci

žalobce: **R. G.**, narozený dne X
bytem X
zastoupený advokátem Pavlem Uhlem
sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5

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 22. 7. 2024, č. j. MV-83530-4/SO-2024,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2024, č. j. MV-83530-4/SO-2024 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

stupně“) ze dne 9. 5. 2024, č. j. OAM-39439-10/DP-2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce a neudělil mu povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny na území podle § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť nebyla splněna některá z podmínek pro jeho udělení.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce obdržel ještě v době, kdy byl nezletilý, vstupní vízum za účelem sloučení rodiny, protože jeho otci bylo uděleno vízum za účelem výkonu povolání (zaměstnanecké karty). Otcí žalobce bylo následně uděleno povolení k pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanecká karta). Žalobce, jeho matka a nezletilý bratr poté současně požádali o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny.
4. Je nesporné, že žalobce byl v okamžiku podání žádosti nezletilý, stejně tak byl nezletilý i po celou dobu běhu zákonné lhůty, po kterou měl správní orgán rozhodnout. Správní orgán I. stupně vyřídil žádost matky a sourozence a povolení jim udělil. Žalobce svou žádost přitom opíral o stejné podklady, správní orgán I. stupně tak měl stejně rozhodnout i o žalobcově žádosti.
5. V první žalobním bodě namítal nesprávné právní posouzení rozhodného okamžiku. Uvedl, že žádost podal jako nezletilý, pokud by žádost byla věcně posouzena v zákonné době, muselo by jí být vyhověno, správní orgán k tomu měl dostatek času. Argument žalované, dle kterého se žádost posuzuje ke dni vydání rozhodnutí, platí pouze omezeně. Obecně existují relativní a absolutní překážky vyhovění žádosti. Absolutní překážka je taková změna okolností, která objektivně vylučuje vyhovění žádosti (např. žadatel zemře), neboť cílový stav se neslučuje s projednávaným procesním požadavkem, a to i v případě, že překážku vyvolal sám správní orgán. Vedle toho je ale třeba rozlišovat překážky relativní, které brání udělení nějakého statusu, ale nebrání jeho užívání. Pokud by byl pobyt žalobci povolen v době nezletilosti, mohl by jej užívat i po nabytí zletilosti. Taková překážka je tak v kombinaci s prodlžením správního orgánu nijak nezaviněným žadatelem překonatelná a uplatní se zde proto obecný princip, že se nikdo nesmí dovolávat svého protiprávního jednání, ani správní orgán. I nedodržení pořádkové lhůty je porušením práva, což přiznává i správní orgán, který konstatuje možnost dovolávat se opatření proti nečinnosti. Žalobce na tomto porušení nenese vinu, proto mu je nelze přičítat k tíži. Navíc, osoby, které byly zahrnuty ve stejné žádosti, povolení ve lhůtě dostaly, je tedy zjevné, že žádost byla obsahově perfektní. Je-li tedy dán stav, kdy by povolení pobytu po lhůtě vedlo ke stejné situaci, k jaké by vedlo povolení ve lhůtě, přičemž výsledek řízení i navazující užívání pobytového statusu by bylo legální, nelze pobytový status odepřít z důvodu uplynutí času a nabytí zletilosti.
6. K argumentaci správních orgánů uvedl, že žádný z judikátů, na které správní orgány odkazovaly, neřeší podobnou otázku, nelze se jich proto dovolávat. Dále uvedl, že nikdo není povinen předvídat nebo předpokládat protiprávní jednání správního orgánu, žalobce tak nemusel předvídat, že správní orgány nerozhodnou v zákonné lhůtě. Na věci nic nemění ani fakt, že k právní moci rozhodnutí dochází až vydáním průkazu, je třeba

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

oddělovat vydání rozhodnutí a jeho právní moc, správní orgán je přitom svým rozhodnutím vázán, jakmile ho vydal.

7. Ve druhém žalobním bodě namítal nesprávnou aplikaci unijního práva. Současná podoba zákona o pobytu cizinců je důsledkem implementace směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „slučovací směrnice“). Implementace provedená zákonem č. 173/2023 Sb. však není úplná. Směrnice na rozdíl od českého práva nerozlišuje odlišné na sebe navazující pobytové tituly, ale používá obecný pojem, kterým je povolení vstupu a pobytu (nerozlišuje, zda se jedná o povolení na základě víza nebo jiného titulu povolení k pobytu – viz čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) směrnice). Předpokládá tedy nárok na povolení vstupu a pobytu, pokud osoba splňuje podmínky definované směrnicí. A je-li pobyt podle směrnice jednou povolen, předpokládá se jeho prodloužení v jiném režimu, aniž by překážkou prodloužení bylo nabytí zletilosti (k tomu viz čl. 13 odst. 2 směrnice). Žalobce pak nesplňuje negativní podmínky, kdy lze prodloužení odeprít (čl. 6 odst. 2 a čl. 13 odst. 3 směrnice).
8. V případě žalobce byly podmínky směrnice splněny, byl mu povolen vstup a pobyt na území ve smyslu směrnice (vízum typu D udělené dne 27. 2. 2023 a platné do 16. 10. 2023), z důvodu, který směrnice předpokládá, o čemž svědčí i znění čl. 5 odst. 3 a čl. 13 odst. 1 slučovací směrnice. Skutečnost, že české právo používá atypickou konstrukci, kdy nejprve uděluje dlouhodobé vízum za testovaným účelem a následně povoluje pobyt za stejným účelem, sice není přímo v rozporu se směrnicí, ale pokud tak ČR činí, musí tak činit v souladu se směrnicí a na povolení k pobytu hledět jako na prodloužení pobytu ve smyslu směrnice. Nesmí tedy znovu testovat vstupní důvody a zkoumání se musí omezit na zjišťování případných důvodů pro neprodloužení podle směrnice. Pokud výklad národního práva má být konformní s obsahem slučovací směrnice, nelze přihlížet k tomu, zda žalobce po vstupu na území nabytí zletilosti, protože jakékoliv prodloužení pobytového titulu, byť se jedná o povolení k pobytu navazující na vízum, je třeba optikou slučovací směrnice považovat za prodloužení pobytu ve smyslu čl. 13 odst. 2. V takovém případě pak nabytí zletilosti není důvodem k neprodloužení pobytu, respektive nevyhovění žádosti.
9. Rozlišování mezi účelem víza rodinný a za účelem společného soužití rodiny je absurdní, je zjevné, že účelem rodinného víza je rodinný život, tedy sloučení rodiny. Žalobce upozornil, že v právu platí tzv. materiální princip hodnocení právních skutečností. V případě výkladu pojmů z oblasti regulované evropským právem platí, že pokud nějaký institut té části národního práva, jenž má danou oblast evropské regulace naplňovat, splňuje parametry, které evropská norma přičítá nějakému vlastnímu institutu, tak je tento pojem pod něj podřaditelný. Vízum za účelem rodinným splňuje faktické vlastnosti, které pro vstupní titul předjímá v čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 5 odst. 2 slučovací směrnice, a s tímto titulem je tedy třeba nakládat tak, jak velí směrnice, tedy jako s povolením k pobytu za účelem sloučení rodiny. Žalobce nemohl žádat rovnou o povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny, protože podle českého práva k tomu nesplňoval podmínky (otec neměl pobyt povolený, zaměstnaneckou kartu získal až později), ale současně splňoval podmínky směrnice, aby se kvalifikoval ke vstupu a tím zahájení pobytu, na jehož prodloužení je dán nárok. Uvedený případ tak pod uvedená pravidla slučovací směrnice nepochybně spadá.

10. Navrhl, aby soud přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, neboť ve druhém žalobním bodě jde o výklad evropského práva. Žalobce tvrdí, že povolení k pobytu je jeho prodloužením ve smyslu směrnice, žalovaná pak tvrdí opak.
11. Dále navrhl, aby soud zrušil napadené i prvostupňové rozhodnutí, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil jí povinnost uhradit žalobci náklady řízení.

III. Vyjádření žalované

12. Žalovaná trvala na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí, odmítla žalobní námitky a v podrobnostech odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a spisový materiál.
13. Žaloba nepřináší žádnou novou argumentaci, použité námitky již byly řádně vypořádány v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobce nesplnil některou z podmínek pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Dne 17. 11. 2023 nabytí zletilosti, při rozhodování o předmětné žádosti neměla vliv skutečnost, že v době podání žádosti byl žalobce nezletilý, rozhodné je, že v době vydání rozhodnutí již nabytí zletilosti. Správní orgán rozhoduje podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí, stejně tak jako odvolací správní orgán má povinnost vycházet ze skutkového i právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). To v případech obdobných případu žalobce setrvale judikuje i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31. Ve zbytku odkázala na napadené rozhodnutí. Navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV. Obsah správního spisu

14. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podal dne 7. 9. 2023 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území.
15. Výzvou ze dne 21. 11. 2023 správní orgán I. stupně žalobce vyval, aby uvedl, zda je osobou, která se ze zdravotních důvodů nedokáže o sebe postarat do té míry, že je závislá na péči jiné osoby, a případně k prokázání uvedených skutečností. Správní orgán I. stupně totiž z obsahu žádosti zjistil, že žalobce žádá jako dítě cizince s povoleným pobytem na území. O žádané povolení je však oprávněno požádat pouze nezletilé dítě cizince s povoleným pobytem nebo takové zletilé dítě, které se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů samo postarat.
16. Vyjádřením ze dne 13. 12. 2023 žalobce upřesnil, že netvrdí, že se o sebe nedokáže postarat. Žádost podal v době své nezletilosti a nezletilý byl po celou zákonnou lhůtu k vyřízení žádosti. Upozornil, že jím nezaviněné průtahy mu nelze přičítat k tíži a argumentoval bezprostředním účinkem slučovací směrnice. Alternativně požádal o změnu obsahu žádosti na žádost o dlouhodobý pobyt za účelem studia.
17. Usnesením ze dne 23. 4. 2024, č. j. OAM-39439-9/DP-2023 správní orgán I. stupně nepovolil změnu obsahu žádosti ze dne 13. 12. 2023, neboť nejsou pro povolení takové změny splněny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu.
18. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 9. 5. 2024 správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce a povolení k dlouhodobému pobytu mu neudělil. Vyšel z toho, že žalobce žádá o sloučení se svými rodiči, kteří na území pobývají na základě povolení k dlouhodobému

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

pobytu, aplikoval § 42a odst. 1, 2 a 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobce byl nezletilý v době podání žádosti, nicméně v době vydání rozhodnutí již nabyl zletilosti, je rozhodný skutkový stav v době vydání rozhodnutí, podmínku dle § 42a odst. 1 písm. b) k tomuto dni nesplňuje, povolení mu nelze vydat. Neprokázal ani, že by splňoval podmínky uvedené v § 42a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. K námitce o nedodržení 60denní lhůty uvedl, že jde o lhůtu pořádkovou a je povinen rozhodovat dle stavu ke dni vydání rozhodnutí (k tomu viz rozsudek NSS č.j. 1 As 24/2011-79 a další), nemohl tak povolení vydat. K námitce ohledně nesprávného užití směrnice a nesprávného posouzení právního charakteru předchozího víza uvedl, že žalobce nežádal o vydání víza za účelem společného soužití rodiny (které v zákoně o pobytu cizinců vůbec neexistuje), nýbrž o vydání víza za účelem rodinným. Cizinci, pokud chtějí využít směrnice o pobytu za účelem společného soužití rodiny, na zastupitelském úřadu ČR žádají rovnou o vydání dlouhodobého pobytu za tímto účelem, o čemž svědčí § 42a odst. 4 zákona o pobytu cizinců. V případě víza za účelem rodinným jde pouze o národní úpravu, která však nemá i přes podobný název jakoukoliv souvislost se směrnice o pobytu. Pokud tedy na území vstoupil na základě víza za účelem rodinným, nejednalo se o vstup v souladu se směrnicí. Shrnu, že žalobce ve své žádosti neoznačil žádnou osobu, ke které by splňoval některou z podmínek uvedených v § 42a odst. 1, 2 nebo 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobce tak nesplňuje podmínky k vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny.

19. Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí dne 21. 5. 2024 odvolal. V odvolání uplatnil totožné námitky jako v žalobě.
20. Napadeným rozhodnutím ze dne 22. 7. 2024 žalovaná odvolání zamítla. Poukázala na novelu zákona o pobytu cizinců, zákon č. 173/2023 Sb., účinnou od 1. 7. 2023 a na to, že žalobce nabyl zletilosti dne 17. 11. 2023. Uvedla, že správní orgán I. stupně rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, což vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního rozhodnutí. Obdobně i žalovaná má povinnost vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79 a ze dne 18. 1. 2018 č.j. 1 Azs 397/2017-31). Žalobce dosažením zletilosti nesplňuje podmínku uvedenou v § 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, není splněna ani podmínka uvedená v § 42a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce ani netvrdil, že se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sám postarat, neuvedl ani žádnou osobu, které bylo na území vydáno povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu či azyl, ve vztahu k níž by splňoval některou z podmínek uvedených v § 42a odst. 1, 2 nebo 3 zákona o pobytu cizinců. K námitce nedodržení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí uvedla, že lhůta je pořádková, s jejím nedodržením nejsou splněny žádné právní důsledky. Tento závěr je podpořen i rozsudkem NSS ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41. Podle správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje soulad s právními předpisy podle skutkového a právního stavu v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, tento princip se musí uplatnit i v řízení v prvním stupni. Nedává smysl, aby tento princip byl uplatňován pouze v přezkumném řízení, neboť by tak správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí, o něm by všichni aktéři věděli, že bude následně zrušeno v odvolacím nebo v jiném řízení. Žalobce podal předmětnou žádost dva měsíce před dosažením zletilosti, nemohl tudíž jednoznačně předpokládat, že této bude kladně vyhověno. Ostatně si toho žalobce byl vědom, když podal dne 22. 1. 2024 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. K námitce ohledně nesprávného

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

užití směrnice a nesprávného posouzení právního charakteru předchozího víza v souladu se správním orgánem I. stupně uvedla, že žalobce nežádal o vydání víza za účelem společného soužití rodiny, nýbrž o vydání víza za účelem rodinným. Cizinci, pokud chtějí využít směrnice pobytu za účelem společného soužití rodiny, na zastupitelském úřadu ČR žádají rovnou o vydání dlouhodobého pobytu za tímto účelem, o čemž svědčí § 42a odst. 4 zákona o pobytu cizinců. V případě víza za účelem rodinným jde pouze o národní úpravu, která však nemá i přes podobný název jakoukoliv souvislost se směrnice pobytu. Pokud tedy na území vstoupil na základě víza za účelem rodinným, nejednalo se o vstup v souladu se směrnicí. Ostatně sám žalobce uznává, že nemohl žádat přímo o směrnice pobyt, protože podle českého práva k tomu nesplňoval podmínky, když otec neměl ještě pobyt povolený. Články 4 odst. 1 a odst. 2 se na žalobce nevztahují, nesplňuje žádnou z kategorií. Na případ žalobce dopadá pouze česká právní úprava obsažená v zákona o pobytu cizinců, podle které žalobce prokazatelně nesplňuje podmínky pro vydání povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny na území.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

21. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s.ř.s.“), a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
22. Soud ve věci samé rozhodl bez jednání, neboť účastníci ve smyslu § 51 odst. 1 s.ř.s. souhlasili s projednáním věci bez nařízení jednání.
23. Podle § 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (dále jen „společné soužití rodiny“) je oprávněn podat cizinec, který je nezletilým dítětem cizince s povoleným pobytem na území nebo takovým dítětem manžela cizince s povoleným pobytem na území.*
24. Podle § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo za účelem vědeckého výzkumu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55, § 56 odst. 1 písm. a) až c), e), g), h), l) a m), § 56 odst. 2 písm. a) a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.*
25. Pro § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza.*
26. Podstatou první žalobní námitky je otázka, k jakému časovému okamžiku měly správní orgány posuzovat skutkový stav ve věci.
27. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce požádal dne 7. 9. 2023 o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, jehož podmínkou je nezletilost žadatele (§ 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců). Žalobce byl nezletilý v době podání žádosti i po celou šedesátidenní lhůtu, kterou zákon o pobytu cizinců (§ 169t odst. 6 písm. a) bod 1) stanovuje správnímu orgánu k rozhodnutí. Správní orgán I. stupně však rozhodl až po uplynutí této lhůty a v době, kdy žalobce již nabyl zletilosti. Žalobcovu žádost zamítl s odůvodněním, že nebyla

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

splněna mj. právě podmínka nezletilosti. Žalobce však namítal, že správní orgány neměly rozhodovat podle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí, nýbrž měly vycházet ze skutkového stavu v době podání žádosti, respektive ze skutkového stavu ke konci zákonné lhůty k vydání rozhodnutí, kdy podmínku nezletilosti splňoval. Soud tuto námitku neshledal důvodnou.

28. Obecně platí, že správní orgány rozhodují podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Toto pravidlo sice není ve správním řádu výslovně zakotveno, vyplývá z něj však implicitně, zejména s přihlédnutím k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 správního řádu. Rozhodování podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí pak vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního rozhodnutí. Teprve právní mocí takové rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). To vyplývá i ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 9. 8. 2024, č. j. 5 Azs 98/2024, rozsudky ze dne 18. 3. 2021, č. j. 10 Azs 81/2020-44, ze dne 8. 3. 2019, č. j. 7 Azs 209/2018-37, ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31).
29. Nejvyšší správní soud tento závěr důsledně uplatňuje i v případech podobných případu žalobce. V rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31 se vyjádřil též k otázce, zda je možné v určitých případech z výše uvedené zásady vybočit, a to zejména pokud by lpění na jejím dodržení vedlo k nespravedlivému výsledku pro účastníka řízení zapříčiněnému postupem správních orgánů. Jednalo se o případ žadatelky o vydání povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území, které se vydá nezletilému nebo zletilému nezaopatřenému dítěti cizince, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců (§ 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců). Žadatelka podmínku nezaopatřenosti splňovala v den podání žádosti. I z důvodů průtahů v řízení jí však ke dni vydání rozhodnutí bylo již 27 let, zjevně tak nebyla ani nezletilým ani zletilým nezaopatřeným dítětem, a proto správní orgán její žádost zamítl. Nejvyšší správní soud zde uvedl: *„Na názoru, že by vybočení z této zásady představovalo zásah do zásad právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování (jak byly definovány Ústavním soudem např. v nálezech ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS3221/11, či ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 253/03), Nejvyšší správní soud setrvává i v nyní projednávaném případě. Připuštění možnosti, aby správní orgány rozhodovaly nejednotně podle prospěchu žadatele, by zcela jistě byly i v rozporu s účelem samotného zákona o pobytu cizinců.“* ... „Ačkoliv tedy Nejvyšší správní soud chápe snahu krajského soudu pomoci žalobkyni, jejíž žádosti o trvalý pobyt by patrně v případě včasného správního rozhodnutí správního orgánu bylo vyhověno, a napravit zjevně liknavý postup správního orgánu I. stupně, nemůže dospět k závěru o opodstatněnosti prolomení uvedené zásady, byť by se to v daném případě jevilo jako vhodné. Jakkoliv lze krajskému soudu přisvědčit v tom, že aplikace této zásady byla pro žalobkyni velmi nepříznivá, její nedodržení by znamenalo zásah do právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů.“
30. Nejvyšší správní soud tedy ve shora uvedeném případě, který je skutkově obdobný případu žalobce, neshledal důvod k prolomení zásady, že správní orgán rozhoduje podle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí. Zdůraznil, že případná aplikace opačného principu, podle něhož by správní orgán rozhodoval ke dni marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, může být sice v některých případech pro účastníka příznivější,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v některých případech naopak může účastníka řízení znevýhodňovat. Dodržování zásady rozhodování podle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí je interpretací příslušných procesních předpisů dle ustálené judikatury a v souladu se zavedenou správní praxí. Takový postup je obecně v zájmu právní jistoty účastníků řízení, byť v konkrétním případě nemusí být ku prospěchu stěžovateli. Naopak postup, kdy by správní orgány rozhodovaly jednou podle stavu ke dni vydání rozhodnutí, jindy ke dni uplynutí lhůty pro jeho vydání, případně podle jiného data, je neudržitelný. Takový přístup je v přímém rozporu s ústavními principy právní jistoty a předvídatelnosti práva (rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31, tyto závěry pak opakovaně potvrdil např. v rozsudcích ze dne 18. 3. 2021, č. j. 10 Azs 81/2020-44, ze dne 1. 12. 2021, 6 Azs 398/2020-34, ze dne 3. 10. 2023, č. j. 2 Azs 248/2023-30 či v nedávném rozsudku ze dne 9. 4. 2025, č. j. 7 Azs 237/2024-31).

31. Soud v posuzované věci neshledal žádný důvod, proč by se měl od ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu odchýlit. Žalobce sice splňoval podmínku nezletilosti jak ke dni podání žádosti, tak ke dni uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí správním orgánem, ke dni vydání rozhodnutí však již nezletilý nebyl a správní orgány nepochybily, pokud z toho vycházely.
32. Zákonné lhůty k vydání správního rozhodnutí jsou stanoveny v zájmu efektivy řízení. Jedná se však o lhůty pořádkové, jejichž samotné nedodržení nevede ani k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, ani ke změně v principu, že správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Zákon pro případ nedodržení lhůty nestanoví ani povinnost správního orgánu rozhodnout ve prospěch žalobce. Právní řád pro situace, kdy správní orgán nerozhodne v zákonné lhůtě, upravuje jiné právní prostředky, jak se může žadatel domoci svých práv, a to opatření před nečinností podle § 80 správního řádu (jak uvedl NSS rovněž v rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31), případně také odpovědnost státu za způsobenou škodu podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Jiné důsledky tedy nelze s nedodržením takových lhůt spojit. K tomu viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012 č.j. 2 Ans 14/2012-41, na který poukázala i žalovaná.
33. Na uvedeném nemůže nic změnit ani fakt, že spolu s žalobcem podali obdobnou žádost i jeho matka a bratr, přičemž o jejich žádosti správní orgán I. stupně rozhodl již 7. 11. 2023. Žádost žalobce byla podána na samostatném formuláři a o žádosti se vedlo samostatné řízení nezávislé na řízení o pobytovém oprávnění matky či bratra.
34. Správní orgány se pak s danou námitkou vypořádaly zcela v souladu s výše uvedenými principy a s judikaturou, přičemž v posouzení dané otázky nijak nepochybily.
35. Druhá žalobní námitka směřovala k nesprávné aplikaci slučovací směrnice. Žalobce namítal, že slučovací směrnice na rozdíl od českého práva nerozlišuje na sebe navazující pobytové tituly, ale používá obecný pojem, kterým je povolení vstupu a pobytu. Měl za to, že již jeho prvotní vízum za účelem rodinným bylo povolením k pobytu dle směrnice, a tudíž je třeba jeho současnou žádost ze dne 7. 9. 2023 o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny považovat již jen za žádost o prodloužení uděleného směrnicového pobytu. Překážkou prodloužení pobytu by tak nemělo být dosažení zletilosti. Ani tuto žalobní námitku soud neshledal důvodnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

36. U směrnice obecně platí, že stanovují konkrétní cíle, jichž má být dosaženo, na vnitrostátních orgánech se však ponechává volba konkrétní formy a konkrétních prostředků k dosažení stanovených cílů (čl. 288 odst. 3 SFEU). Tak je tomu i u slučovací směrnice, která členským státům ukládá povinnost vytvořit právní rámec, který umožní státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území, aby se mohli sloučit se svou rodinou. Podle čl. 1 je jejím cílem stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států. Podle čl. 3 se slučovací směrnice použije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu s dobou platnosti alespoň jeden rok, lze důvodně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, a pokud jsou členové jeho rodiny státními příslušníky třetí země s jakýmkoliv právním postavením.
37. Slučovací směrnice byla do českého právního řádu transponovaná zákonem č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 428/2005 Sb.“), a to prostřednictvím § 42a a § 42b zákona o pobytu cizinců, které upravují zvýhodněný režim dlouhodobého pobytu – dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny na území. Zákonem č. 173/2023 Sb. pak byla provedena pouze dílčí změna v tomto režimu, kdy byly z tohoto režimu vypuštěny zletilé nezaopatřené děti. Vedle tohoto „směrnice“ povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území zákon o pobytu cizinců již dříve upravoval – a nadále upravuje – také institut dlouhodobého víza podle § 30 zákona o pobytu cizinců. K získání dlouhodobého víza je třeba prokázat konkrétní účel pobytu a praxí (tedy nikoli zákonem) byl jako jeden z možných účelů pobytu ustálen také účel rodinný.
38. V prvé řadě je třeba konstatovat, že zákonodárce přijal úpravu umožňující oprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí slučovat se se svou rodinou, a tou je institut dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (§ 42a a § 42b zákona o pobytu cizinců). Tímto způsobem jsou splněny povinnosti vyplývající ze slučovací směrnice a oprávnění žadatelé se jeho prostřednictvím mohou domoci směrnice pobytu. Jak žalobce uvedl v žalobě, slučovací směrnice předpokládá nárok na povolení vstupu a pobytu (viz čl. 4 odst. 1 směrnice), pokud osoba splňuje podmínky definované směrnicí. Přesně takový nárok žadateli poskytuje právě dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny na území.
39. Žalobce sice namítal, že současná úprava není ve vztahu ke slučovací směrnici úplná, neuvedl však žádnou konkrétní rovinu, ve které by tomu tak mělo být a konkrétně nepopsal, v čem byla implementace směrnice nedostatečná. Ani soud žádnou takovou rovinu neshledal. Není tak jasné, v jakém rozsahu by měl být směrnici přiznán přímý účinek, jestliže veškerá práva, která z ní vyplývají, jsou již zajištěna prostřednictvím vnitrostátní právní úpravy.
40. Nelze souhlasit s právní konstrukcí žalobce, dle které české právo v souvislosti se sloučením rodiny (ve smyslu směrnice) rozlišuje odlišné na sebe navazující pobytové tituly, tedy vízum za účelem rodinný a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Právní úprava institutu „práva na sloučení rodiny“ ve smyslu slučovací směrnice provedená v § 42a a § 42be je komplexní a oproti směrnici není nijak deficitní, žádost lze podat buď na zastupitelském úřadu v zahraničí nebo též na území ČR.

41. Dlouhodobé vízum za účelem rodinným, na základě kterého do ČR přicestoval žalobce, pak nelze zaměňovat s dlouhodobým pobytem za účelem společného soužití rodiny na území, ani jej nelze považovat za jeho předstupeň. Jedná se o samostatné právní instituty s odlišným účelem a právním režimem, což v napadeném rozhodnutí nastínila i žalovaná. Právní úprava nepředpokládá, že by žadatel před získáním dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny musel získat vízum za stejným účelem, za účelem rodinný či jiné vízum (s výjimkou víza za účelem převzetí rozhodnutí dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, o to se však v dané věci nejedná).
42. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjadřoval v kontextu změny účelu povolení k dlouhodobému pobytu podle § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nicméně závěry vyslovené ohledně víza za účelem rodinným jsou použitelné i na nyní posuzovanou věc. Jedná se zejména o rozsudek ze dne 27. 1. 2022, č. j. 9 Azs 161/2021-29 a na to navazující rozsudky ze dne 20. 4. 2023 č.j. 6 Azs 25/2022-25 a ze dne 24. 11. 2022 č.j. 2 Azs 168/2022-54. V rozsudku ze dne 27. 1. 2022, č. j. 9 Azs 161/2021-29 NSS uvedl, že: „*Ustanovení § 42a zákona o pobytu cizinců stanoví, který cizinec je oprávněn požádat o povolení k pobytu za „účelem společného soužití rodiny“, neboť umožňuje povolit dlouhodobý pobyt za účelem soužití s jiným cizincem pobývajícím na území státu, a to pokud je druhý cizinec v příbuzenském vztahu k žadateli vymezeném v odst. 1 písm. a) až h) (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2021, č. j. 1 Azs 214/2021 - 53). Pojem „společné soužití rodiny“ uvedený v tomto ustanovení odpovídá pojmu „sloučení rodiny“ dle směrnice o právu na sloučení rodiny a byl do českého právního řádu vložen při její transpozici.“ ... „K tomu, aby bylo možno konstatovat, že žalobce vstoupil na území za účelem společného soužití rodiny podle § 42a, jak požaduje uvedené ustanovení, by bylo potřeba, aby nevstoupil na základě víza za účelem rodinným, ale víza za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Toto vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí příslušného oprávnění k pobytu, upravené v § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, se užívá v případech, kdy si cizinec již dříve na zastupitelském úřadě v zemi původu zažádal o povolení k pobytu za určitým účelem a v cestovním dokladu mu bylo vyznačeno vízum k pobytu nad 90 dní za účelem převzetí tohoto povolení, kterým může být i povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném v době, kdy žalobce toto vízum obdržel (srov. bod 42 rozsudku NSS ze dne 22. 8. 2017, č. j. 9 Azs 128/2017 - 32, kde je tento proces podrobně popsán).“ ... „Z výše uvedených zákonných ustanovení tudíž plyne, že není možné zaměňovat účel společného soužití rodiny s účelem rodinným.“*
43. Z uvedené judikatury tak plyne, že není možné zaměňovat účel společného soužití rodiny s účelem rodinným, přičemž dlouhodobé vízum za účelem rodinným nepatří mezi pobytové tituly dle slučovací směrnice, ani s nimi nijak nesouvisí, a to ani materiálním smyslu.
44. Jak soud již uvedl, zákonodárce slučovací směrnici plně transponoval do českého právního řádu prostřednictvím institutu dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (§ 42a a § 42b zákona o pobytu cizinců). Pokud nad rámec tohoto pobytového oprávnění vyplývajícího ze směrnice upravil též jiný pobytový titul, na základě kterého mohou rodinní příslušníci určitých osob na území ČR pobývat ještě před tím, než splní podmínky slučovací směrnice, nelze z toho bez dalšího dovozovat, že takový odlišný pobytový titul rovněž naplňuje podmínky pobytového titulu dle směrnice.

45. Žalobce ostatně ani nerozporuje, že při podání žádosti o vízum za účelem rodinný nesplňoval podmínky slučovací směrnice. Jak uvedl v odvolání, nemohl žádat přímo o směrniceový pobyt, neboť v té době ještě jeho otec neměl pobyt povolený (tedy nedisponoval nezbytným povolením dle slučovací směrnice), otec měl v té době udělené pouze vízum a teprve po podání žádosti žalobce otec získal povolení k pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnaneckou kartu). Pokud ovšem žalobce podal žádost o konkrétní pobytové oprávnění, tedy o dlouhodobé vízum za účelem rodinný, vymezil tím v souladu s dispoziční zásadou předmět řízení, kterým byl správní orgán vázán a nebylo povinností správního orgánu tuto žádost překvalifikovat na žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, tj. žádost o výhodnější pobytové oprávnění (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-27). Správní orgány jsou totiž v řízeních zahajovaných na návrh povinny respektovat vůli účastníka řízení. Tedy, i kdyby v průběhu řízení došlo k tomu, že žalobce by fakticky splňoval podmínky pro získání jiného pobytového oprávnění (tedy povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny ve smyslu § 42a), a to v důsledku toho, že jeho otec v průběhu řízení obdržel nezbytné povolení dle směrnice, nebyl správní orgán povinen měnit předmět řízení, ani to neznamená, že by udělené vízum za účelem rodinný bylo třeba považovat za udělené povolení k pobytu ve smyslu slučovací směrnice (o které žalobce vůbec nežádal). K tomu srov. též rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 1 Azs 79/2019-27, kde NSS uvedl: „Zároveň je třeba uvést, že není úkolem správního orgánu domýšlet, jaký typ pobytového oprávnění je pro žadatele nejvýhodnější, pokud cizinec podal žádost o určitý typ oprávnění a z předložených dokladů nevyplývají oprávněné pochybnosti o jeho vůli.“
46. K tomu je třeba též uvést, že k získání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ve smyslu § 42a zákona o pobytu cizinců je třeba splnit přísnější podmínky (ve smyslu směrnice), než je tomu u dlouhodobého víza za účelem rodinným. Dlouhodobé vízum lze získat za mnoha účely, nikoliv pouze za účelem rodinným, dlouhodobé vízum za účelem rodinným pak lze odvodit od širšího okruhu osob než dle slučovací směrnice. Pokud tedy žalobce žádal o dlouhodobé vízum za účelem rodinným, nebyly při rozhodování o této žádosti testovány podmínky dle slučovací směrnice, nemůže se tak jednat o situaci, kdy by v případě předmětné žádosti byly tyto podmínky posuzovány opakovaně.
47. Soud shledal, že žalobce na území ČR nevstoupil na základě směrniceového pobytu, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, kterou podal dne 7. 9. 2023, tak nelze považovat za žádost o prodloužení směrniceového pobytu.
48. Soud neshledal důvod přerušovat řízení a předkládat v dané věci předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU nastíněnou žalobcem týkající se výkladu slučovací směrnice, neboť s ohledem na výše uvedené žádné nejasnosti v tomto směru nevznikly.
49. Na základě shora uvedeného soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
50. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalované žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. srpna 2025

Mgr. Kateřina Peroutková v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.