

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juřičkové v právní věci žalobkyně: **N. K.**, zastoupené Mgr. Tomášem Císařem, advokátem, sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 2. 2021, č. j. MV-3214-4/SO-2021, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2022, č. j. 18 A 26/2021-33,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2022, č. j. 18 A 26/2021-33, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobkyně vstoupila na území České republiky za účelem rodinným, a to na základě víza k pobytu nad 90 dnů, které bylo uděleno s platností od 29. 11. 2016 do 10. 11. 2017. Následně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny dle § 42 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, s platností od 5. 2. 2018 do 4. 2. 2020. Dne 30. 1. 2020 podala žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná.

[2] Ministerstvo vnitra podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců usnesením ze dne 3. 9. 2020 zastavilo správní řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu.

[3] Podle správního orgánu I. stupně žalobkyně nesplnila podmínku předpokládanou § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť vstoupila na území za účelem rodinným na základě víza k pobytu nad 90 dnů uděleného podle § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a nikoliv za účelem společného soužití rodiny podle § 42a zákona o pobytu cizinců. Jelikož žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, avšak za tímto účelem na území nevstoupila, byla oprávněna podat žádost pouze za předpokladu, že na území pobývala nejméně 5 let. Žalobkyně přicestovala v roce 2016, ke dni podání žádosti pobývala na území necelé 4 roky.

[4] Žalovaná odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[5] Proti rozhodnutí o odvolání brojila žalobkyně žalobou.

[6] Městský soud shledal oprávněnou námitku žalobkyně, že v jejím případě měl být aplikován § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a její žádost byla oprávněná.

[7] Městský soud zdůraznil, že § 45 odst. 2 nehovoří přímo o povinnosti cizince vstoupit na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného podle § 42a (resp. na základě víza za účelem převzetí takového povolení), ale požaduje, aby cizinec vstoupil na území za účelem společného soužití rodiny.

[8] Dále zdůraznil, že § 42a zákona o pobytu cizinců vymezuje nejen formu rozhodnutí, tj. povolení k dlouhodobému pobytu, ale rovněž účel pobytu, jímž je společné soužití rodiny. Za účelem společného soužití rodiny lze přitom vydat i vízum nad 90 dnů, které takového cizince opravňuje k pobytu na území po dobu maximálně 1 rok. Zákon o pobytu cizinců neobsahuje zvláštní ustanovení o vízu nad 90 dnů za účelem společného soužití rodiny, proto na něj ani § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemůže odkazovat. Pokud zákonodárce zamýšlel aktuálním zněním § 45 odst. 2 podmiňovat aplikaci privilegované lhůty k podání žádosti tím, že cizinec vstoupil na území již na základě povolení k dlouhodobému pobytu, mohl jednoznačně stanovit, že cizinec musí vstoupit na území na základě povolení vydaného podle § 42a (za účelem jeho převzetí) a je držitelem tohoto povolení.

[9] Městský soud odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 222/2017 Sb., jímž byl § 45 odst. 2 novelizován, přičemž zdůraznil otázku účelu pobytu. Smyslem změny právní úpravy bylo vyloučení toho, aby mohli privilegovanou lhůtu tří let využít cizinci, kteří do České republiky přicestovali za jiným účelem než sloučení rodiny.

[10] Podmínky pro udělení víza a povolení k dlouhodobému pobytu jsou obdobné, prakticky jediným rozdílem je skutečnost, že u víza je nutné doložit dostatečné prostředky k pobytu, u povolení k pobytu je nutné doložit pravidelný měsíční příjem rodiny po sloučení [§ 31 odst. 1 písm. c), § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Městský soud nezpochybnil, že zákon o pobytu cizinců umožňuje cizincům již před vstupem na území České republiky žádat rovnou o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42a a nikoliv pouze o vízum nad 90 dnů. Zároveň dle městského soudu ale neexistuje legitimní

důvod, na základě něhož by bez explicitní zákonné úpravy měly být z možnosti postupu dle § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyloučení cizinci, kteří do České republiky přicestovali za stejným účelem, pouze na základě jinak označeného pobytového oprávnění.

[11] Skutečnost, že žalobkyně přicestovala na rodinné vízum, ještě neznamená, že nesplňovala předpoklady pro zákonem privilegovaný účel vstupu a následně pobytu na území České republiky, tedy sloučení rodiny. Městský soud odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 6. 2021, č. j. 22 A 51/2020-39, v němž byl vyjádřen obdobný závěr.

[12] Městský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost

[13] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[14] Stěžovatelka v prvé řadě namítala, že městský soud nesprávně dospěl k závěru, že žalobkyně splnila podmínky ve smyslu § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Dle stěžovatelky je potřeba splnit i zákonnou podmínku vstupu na území za účelem společného soužití rodiny na území podle § 42a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně vstoupila na území České republiky na základě dlouhodobého víza za účelem rodinným, který je v zákonné úpravě spojen s odlišnými předpoklady i důsledky. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že účel rodinný a účel společného soužití rodiny je shodný. I když zákon neuvádí definici účelů, lze mezi nimi nalézt rozdíly. Potřebu rozlišovat účely dle stěžovatelky potvrzuje i důvodová zpráva. Stěžovatelka též upozornila, že rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 6. 2021, č. j. 22 A 51/2020-39, byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2022, č. j. 9 Azs 161/2021-29.

[15] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[17] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[18] Podle § 45 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců platí, že *cizinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu a hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu.* Podle § 45 odst. 1 věty čtvrté zákona o pobytu cizinců platí, že *cizinec, který hodlá na území pobývat za účelem podnikání, může o takovou změnu požádat,*

pokud je držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a na území pobývá po dobu delší než 5 let; to se nevztahuje na cizince, který žádá o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování, na cizince pobývajícího na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 3 a na cizince uvedeného v odstavci 2. Podle § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců *cizinec, který vstoupil na území za účelem společného soužití rodiny podle § 42a a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za tímto účelem, je oprávněn po 3 letech pobytu na území nebo po dosažení věku 18 let požádat ministerstvo o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem.* Podle § 169r odst. 1 písm. d) věty před středníkem zákona o pobytu cizinců platí, že *řízení o žádosti se zastaví, jestliže cizinec podal žádost o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na území na dlouhodobé vízum, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn*.

[19] Jak poukázala stěžovatelka, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 6. 2021, č. j. 22 A 51/2020-39, na nějž odkazoval rozsudek městského soudu v nyní projednávané věci, byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2022, č. j. 9 Azs 161/2021-29. V nyní projednávané věci soud z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu vycházel, neboť neshledal důvod pro odlišný právní závěr.

[20] Ustanovení § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců stanovuje dvě kumulativní podmínky, a to 1) že cizinec vstoupil na území ČR za účelem společného soužití rodiny podle § 42a zákona o pobytu cizinců a 2) při podání žádosti je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za tímto účelem.

[21] Stěžovatelka namítala, že k tomu, aby bylo možné konstatovat, že žalobkyně vstoupila na území ČR za účelem společného soužití rodiny podle § 42a zákona o pobytu cizinců, by bylo potřeba, aby stěžovatelka byla držitelem víza za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny (nikoli víza k pobytu nad 90 dní za účelem rodinným).

[22] Ustanovení § 42a zákona o pobytu cizinců stanovuje, 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2021, č. j. 1 Azs 214/2021-53). Pojem „společné soužití rodiny“ uvedený v § 42a zákona o pobytu cizinců odpovídá pojmu „sloučení rodiny“ dle směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 o právu na sloučení rodiny a byl do českého právního řádu zaveden při transpozici této směrnice. Dle čl. 2 písm. d) směrnice o právu na sloučení rodiny je pod pojmem „sloučení rodiny“ třeba rozumět *„vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajícího v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt v tomto členském státě za účelem zachování celistvosti rodin nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny nebo po jejich vstupu“*.

[23] Podmínku vstupu na území ČR za účelem společného soužití rodiny zavedla do § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců novela provedená zákonem č. 222/2017 Sb.

[24] Důvodová zpráva k této novele, na niž odkazoval jak městský soud v napadeném rozsudku, tak stěžovatelka v kasační stížnosti, uvádí, že *„podmínka pro změnu účelu spočívající v nutnosti pobývat na území po stanovenou dobu by se však neměla vztahovat i na*

cizince, který na území vstoupil za jiným účelem, než je společné soužití rodiny a až poté na území pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny." Dále důvodová zpráva uvádí: „*Omezení ve vztahu k možnosti žádat o změnu účelu v odst. 2-4 se … vztahují jen na ty cizince, kteří splňují kumulativně zákonem stanovené podmínky, tj. že na území vstoupili za účelem společného soužití podle § 42a a že jsou držiteli povolení k dlouhodobému pobytu za tímto účelem (…),* ***jedná se tedy o cizince, kteří požádali na zastupitelském úřadě o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42a, přicestovali na území na základě víza za účelem převzetí tohoto povolení a následně na území pobývají na základě povolení za tímto účelem***" (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s námitkou stěžovatelky, že k tomu, aby bylo možné konstatovat, že žalobkyně vstoupila na území ČR za účelem společného soužití rodiny podle § 42a zákona o pobytu cizinců, jak vyžaduje § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, by bylo potřeba, aby stěžovatelka vstoupila na území ČR na základě víza za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

[26] 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, jímž může být i povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Cizinec, kterému bylo dané vízum uděleno, je pak dle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců povinen se za účelem vydání průkazu o povolení k pobytu dostavit do tří pracovních dnů ode dne vstupu na území osobně na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu. Toto vízum se dle § 30 odst. 3 zákona o pobytu cizinců uděluje s dobou platnosti na 6 měsíců, zatímco obecná víza k pobytu nad 90 dnů, upravená v § 30 odst. 1, mezi které patří i vízum za účelem rodinným, se udělují s dobou platnosti nejdéle na jeden rok. Režim víz je tedy odlišný. Vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem rodinným nelze ztotožňovat s vízem k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

[27] Nejvyšší správní soud naopak nesouhlasí se závěrem městského soudu, že mezi rodinným vízem nad 90 dnů a dlouhodobým pobytem za účelem společného soužití rodiny téměř nejsou rozdíly. Zákon o pobytu cizinců sice neuvádí definici rodinného účelu a účelu společného soužití rodiny, ze zákonné úpravy však vyplývá, že k získání pobytového oprávnění za účelem společného soužití rodiny je vyžadováno splnění přísnějších podmínek, než je tomu u pobytového oprávnění za účelem rodinným (v podrobnostech srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2022, č. j. 9 Azs 161/2021-29). Závěr, že tyto dva účely není možné zaměňovat, lze dovodit i z § 98 písm. l) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Podle něj v případě cizince, který na území ČR pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, není vyžadováno povolení k zaměstnávání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta. Na cizince, který na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným, toto ustanovení nedopadá, a takový cizinec tedy není oprávněn k výkonu práce bez splnění dalších podmínek. Tento závěr potvrzuje i judikatura (srov. rozsudek ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-27).

[28] Nadto je třeba i formálně splnit zákonnou podmínku vstupu na území na účelem společného soužití rodiny podle § 42a zákona o pobytu cizinců, tedy už před vstupem požádat o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42a a přicestovat na území na základě víza za účelem převzetí tohoto povolení.

[29] Z výše uvedeného vyplývá, že neobstojí závěr městského soudu, že žalobkyně splnila podmínky pro podání žádosti o nové povolení podle § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, pročež podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž podle § 110 odst. 4 s. ř. s. bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku.

[31] Městský soud v dalším řízení podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. dubna 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph. D.
předseda senátu