



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jan Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **F. N.**, nar. X
státní příslušnice X
bytem X
zastoupené advokátem Mgr. Petrem Václavkem
se sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě ze dne 12. 1. 2024 na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou ze dne 12. 1. 2024 podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání osvědčení o oprávněnosti pobytu (vízového štítku) podle § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPC“). V žalobě uvedla, že dne 6. 12. 2023 podala žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, jelikož žije v trvalém partnerském vztahu s občanem České republiky panem D. Č. Tento partnerský vztah při podání žádosti

prokazovala několika důkazními prostředky - konkrétně předložením společné nájemní smlouvy, dále doložením snímků obrazovky s konverzacemi za poslední měsíce, předložením společných fotografií a čestného prohlášení. Existence partnerského vztahu byla potvrzena rovněž osobně jejím partnerem na pracovišti správního orgánu.

2. Při podání žádosti dne 6. 12. 2023 žalobkyně žádala po správním orgánu vydání osvědčení o oprávněnosti pobytu (vízového štítku) podle § 87y ZPC, což ale bylo správním orgánem odmítnuto. O odmítnutí vydání osvědčení byl sepsán úřední záznam. Jelikož žalobkyně již žádnou další odpověď od žalovaného neobdržela, obrátila se dne 29. 12. 2023 k nadřízenému správnímu orgánu, tj. ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců s návrhem na provedení opatření proti nečinnosti. Komise přípisem ze dne 4. 1. 2024 žalobkyni sdělila, že žalovanému nemůže nařídit, jak má v dané věci rozhodnout. Uplatnění tohoto prostředku ochrany před nečinností žalovaného se tedy ukázalo bezvýsledným.
3. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 8. 2013 č. j. 5 As 121/2011 – 60 a ze dne 31. 5. 2010 č. j. 2 Ans 1/2009 – 71 žalobkyně konstatovala, že vízové štítky osvědčující fikci pobytového oprávnění cizince se nepovažují za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s.r.s., ale za osvědčení, jejichž vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Žalobkyně je přesvědčena, že v její věci byly splněny podmínky pro vydání požadovaného osvědčení o oprávněnosti pobytu dle § 87y ZPC, a proto navrhla, aby soud žalovanému správnímu orgánu rozsudkem uložil povinnost toto osvědčení žalobkyni vydat v soudem stanovené lhůtě a dále aby mu uložil povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.
4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že v dané věci postupoval zcela v souladu se zákonem a nebyl nečinný. Potvrdil, že dne 6. 12. 2023 se dostavila žalobkyně na pracoviště OAMP za účelem podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU dle § 87b ZPC s tím, že jako rodinného příslušníka občana EU označila svého partnera pana Č. D., českého státního příslušníka. Žalovaný žádost žalobkyně přijal a zaevidoval pod č. j. OAM-17627/PP-2023, nicméně odmítl vyznačit tzv. fikci pobytu vylepením vízového štítku do cestovního dokladu žalobkyně, a to z důvodu předložení nedostatečně průkazných materiálů k přiznání fikce dle § 87y ZPC, o čemž svědčí záznam o ústním jednání ze dne 6. 12. 2023. Z tohoto důvodu nemohl žalovaný osvědčit žalobkyni oprávněnost pobytu na území způsobem uvedeným v § 87y odst. 4 ZPC. Dne 29. 12. 2023 podala žalobkyně ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců návrh na provedení opatření proti nečinnosti. Komise odpověděla přípisem ze dne 4. 1. 2024 č. j. MV-712-3/SO-2024, v němž žalobkyni sdělila, že provedeným šetřením bylo zjištěno, že požadavek žalobkyně na vydání osvědčení o oprávněnosti pobytu byl správním orgánem dne 6. 12. 2023 vyřízen odmítnutím osvědčení vydat, o čemž byl téhož dne sepsán úřední záznam. Komise proto neshledala návrh na vydání opatření proti nečinnosti důvodným. Nad rámec uvedeného Komise upozornila na to, že v rámci rozhodování o návrhu na vydání opatření proti nečinnosti lze pouze posuzovat otázku, zda je příslušný správní orgán nečinný či nikoliv, nelze však rozhodnout o tom, jakým způsobem má v dané věci postupovat. Proto není možné žalovanému přikázat, aby vydal žalobkyni osvědčení podle § 87y ZPC.

Žalovaný je tedy toho názoru, že se v daném případě nejedná o nečinnost, neboť dne 6. 12. 2023 na požadavek žalobkyně na vydání osvědčení pobytu obratem reagoval a sepsal o tom úřední záznam. Ze spisového materiálu je patrné, že náležitě odůvodnil, z jakých důvodů

není možné osvědčit žalobkyni oprávněnost pobytu na území způsobem uvedeným v § 87y odst. 4 ZPC.

5. Žalovaný dodal, že vydání vízového štítku, tedy vydání osvědčení, se řídí § 155 správního řádu. Odkázal přitom na závěry plynoucí z rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2010 č. j. 2 Ans 1/2009 – 71.
6. Při ústním jednání před soudem konaném dne 23. 5. 2024 žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce odkázala na podanou žalobu a v ní uplatněnou argumentaci. Setrvala na tom, že jí svědčí fikce pobytového oprávnění podle § 87y ZPC, a vízový štítek osvědčující existenci tohoto oprávnění jí proto měl být žalovaným vydán.
7. Žalovaný, ač řádně předvolán, se k jednání soudu nedostavil.
8. Při rozhodování o žalobě soud vycházel z této právní úpravy:
9. Podle § 87y odst. 1 ZPC ve znění účinném od 2. 8. 2021 rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie nebo se státním občanem České republiky, je oprávněn pobývat na území do
 - a) dne nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti, jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2, nebo
 - b) dne, kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí ministerstva o jeho žádosti, jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3.
10. Podle § 87y odst. 2 ZPC po dobu podle odstavce 1 se pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie považuje za pobyt přechodný.
11. Podle § 87y odst. 4 ZPC oprávnění pobývat na území podle odstavce 1 ministerstvo osvědčí vízovým štítkem vyznačovaným do cestovního dokladu podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie), a to ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající době, kdy se předpokládá skončení doby podle odstavce 1 písm. a) nebo b); to neplatí, jde-li o cizince zařazeného do informačního systému smluvních států, kterému se vydá pouze potvrzení o oprávnění k pobytu. Platnost dokladu nebo potvrzení osvědčujícího oprávnění pobývat na území zaniká dnem uvedeným v odstavci 1 písm. a) nebo b).
12. Podle § 15a odst. 3 písm. b) ZPC rodinným příslušníkem občana Evropské unie se dále rozumí cizinec, který má s občanem Evropské unie nebo se státním občanem České republiky přihlášeným k trvalému pobytu na území řádně doložený trvalý partnerský vztah.
13. Podle § 155 odst. 2 správního řádu je-li správní orgán požádán o vydání osvědčení nebo ověření a jsou-li splněny předpoklady k provedení požadovaného úkonu, správní orgán tento úkon bez dalšího provede.
14. Podle § 155 odst. 3 správního řádu pokud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly.
15. Podle § 79 odst. 1 s.r.s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností

správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

16. Podle § 81 odst. 1 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.
17. Podle § 81 odst. 2 s.ř.s. je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.
18. Podle § 81 odst. 3 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.
19. Mezi stranami není sporu o tom, že žalobkyně dne 6. 12. 2023 podala žádost o povolení k přechodnému pobytu, v níž se označila za rodinného příslušníka občana EU. Občanem EU je v tomto případě partner žalobkyně pan Č. D., český státní příslušník. Nesporné je rovněž to, že žalovaný žádost žalobkyně přijal a zaevidoval pod č. j. OAM-17627/PP-2023, a že odmítl vyznačit tzv. fikci pobytu vylepením vízového štítku do cestovního dokladu žalobkyně. Jak žalovaný uvedl v záznamu o ústním jednání ze dne 6. 12. 2023, který je součástí spisového materiálu, žalobkyni nebyla přiznána fikce dle § 87y ZPC, tudíž jí nemohl být vydán překlenovací štítek, z důvodu předložení nedostatečně průkazných materiálů k přiznání fikce dle zmíněného zákonného ustanovení.
20. V projednávané věci není pochyb o tom, že vízový štítek vyznačovaný do cestovního dokladu, jímž žalovaný osvědčuje oprávnění cizince pobývat na území (ČR) podle § 87y odst. 1 ZPC, má povahu osvědčení a nikoliv povahu rozhodnutí. V tomto směru lze poukázat na závěr vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2010 č. j. 2 Ans 1/2009 – 71, podle kterého *„překlenovací štítek je pouhým osvědčením vydaným dle § 155 správního řádu. Tento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů.“*
21. Soud na okraj dodává, že s ohledem na výše zmíněný charakter vízového štítku, které není rozhodnutím a nadto ani nezakládá, neruší a nemění práva a povinnosti svých adresátů, je zřejmé, že v řízení o této nečinnostní žalobě se nemohou vyskytovat žádné osoby zúčastněné na řízení (těmi jsou podle § 34 odst. 1 s.ř.s. jen ty osoby, které byly *přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech* vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat).
22. V závěru rozsudku ze dne 31. 5. 2010 č. j. 2 Ans 1/2009 – 71 se NSS vyjádřil též k povinnosti (krajského) soudu uvážit o oprávněnosti žádosti cizince o vydání požadovaného osvědčení meritorně, zjistí-li, že požadované osvědčení nebylo dosud vydáno. Konstatoval, že je přitom lhostejné, zda je správní orgán zcela nečinný, či zda v případě nevyhovění cizincově požadavku na vydání vízového štítku zareagoval zákonem předpokládaným způsobem, tedy dle § 155 odst. 3 správního řádu (jak tomu bylo i v nyní projednávané věci). NSS výslovně uvedl, že *„si je plně vědom toho, že správní soudy v tomto typu řízení mají ve své kognici ustat na posouzení, zda je správní orgán nečinný, popřípadě, zda je nečinný po právu; hodnocení jak*

má jeho případná procesní aktivita po stránce věcné vypadat, mu již nenáleží. Nelze ovšem přehlédnout, že v případech, kdy je žalována nečinnost správního orgánu při vydání „prostého osvědčení“, tedy osvědčení dle části čtvrté správního řádu, by striktní dodržení tohoto (obecně nepochybně správného) procesního postupu nemuselo vždy vést k soudní ochraně práv žalobce. V případě, kdy je žalována nečinnost ve vztahu k vydání rozhodnutí, postačí (v případě důvodnosti žaloby) uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí blíže neurčeného obsahu; případná nezákonnost takto následně vydaného rozhodnutí je pak plně pod soudní kontrolou, a to cestou vyvolání nového řízení, tentokrát již dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. V případě, kdy je žalována nečinnost při vydávání osvědčení, by ovšem případný nezákonný postup správního orgánu, který by jinak formálně dodržel předepsaný postup (§ 155 odst. 3 správního řádu), byl již mimo dosah soudní kontroly, neboť zde stricto sensu neexistuje procesní mechanismus, který by (třeba i v jiném řízení) umožnil soudu přezkoumat takový postup věcně (tedy jeho soulad se zákonem). Kromě nyní posuzovaného případu si lze v praxi představit řadu situací, kdy by v důsledku nezákonného odmítnutí vydání osvědčení (byť při dodržení procesních postupů) mohlo dojít k zásahu do práv žadatele (například nevydání osvědčení o absolvovaném studiu, jehož důsledkem je nemožnost prokázat dosažené vzdělání a tedy omezení žadatele při volbě povolání apod); případná ochrana pořadem civilního práva by v těchto případech byla obvykle zcela vyloučena, případně by nevedla k poskytnutí soudní ochrany efektivně a v reálném čase. Opačný přístup by ostatně popíral smysl žalobního řízení na ochranu proti nečinnosti za situace, kdy by se žalobce dožadoval vydání osvědčení...”

23. Soud se tedy zabýval žádostí žalobkyně o vydání vízového štítku meritorně a dospěl k závěru, že žalovaný nepochybil, jestliže odmítl žalobkyni toto osvědčení vydat. Soud má ve shodě s názorem žalovaného za to, že žalobkyní předložené materiály, jimiž dokládala své postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie, nejsou dostatečně průkazné, tj. nedokládají, že žalobkyně je skutečně rodinným příslušníkem občana Evropské unie (v daném případě občana ČR) ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) ZPC, jenž by na území České republiky pobýval společně s občanem ČR, jak vyžaduje § 87y odst. 1 ZPC.
24. Nelze pominout, že z listin, které žalobkyně předložila žalovanému a jimiž dokládala svůj vztah s občanem České republiky panem D. Č., vyplývá, že tento vztah trvá přibližně od poloviny října 2023 (viz datace na předložených snímcích obrazovky zachycující konverzaci žalobkyně s D. Č.). Z obsahu konverzace na snímcích obrazovky je nadto zřejmé, že žalobkyně s D. Č. nežije ve společné domácnosti, ale pouze se s ním příležitostně setkává na domluvených schůzkách, chodí do kina či restaurace a D. Č. jí pomáhá s hledáním nového bytu. Z uvedeného je zřejmé, že se mezi nimi rozhodně nejedná o *trvalý partnerský vztah*, jehož znakem je z povahy věci vedle intenzity vzájemného (partnerského) soužití také dlouhodobost. Správnímu orgánu předložený doklad (potvrzení) o zajištění ubytování ze dne 4. 12. 2023 vystavený panem M. K. jako ubytovatelem prokazuje, že žalobkyně na adrese X bydlí nejdříve od 3. 12. 2023. To znamená, že v době podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu na uvedené adrese mohla fakticky bydlet pouze tři dny. I kdyby tedy bylo pravdou, že s ní na této adrese od uvedeného data žil i pan D. Č., neprokazovalo by to splnění podmínek pro vydání vízového štítku podle § 87y ZPC ke dni podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu (6. 12. 2023) či ke dni podání žaloby, neboť ani v takovém případě by nebylo možné konstatovat, že žalobkyně má se státním občanem ČR přihlášeným k trvalému pobytu na území *řádně doložený trvalý partnerský vztah*. Pouhá proklamace pana D. Č., že plánuje se žalobkyní vztah i do budoucnosti, na tomto závěru nemůže nic změnit.

25. Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 23. 8. 2013 č. j. 5 As 121/2011 – 60, na který v žalobě poukázala sama žalobkyně, jednou z podmínek, jež musí splňovat cizinec, který není občanem EU a hodlá pobývat na území ČR v souladu s § 87y ZPC, je i podmínka, že cizinec v daném období skutečně byl rodinným příslušníkem občana EU. Splnění této podmínky nebylo ze strany žalobkyně věrohodně doloženo, a proto jí nebylo možné osvědčení o oprávnění k pobytu na území podle § 87y ZPC v podobě vízového štítku vydat.
26. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v řízení před soudem ničím neprokázala, že by v době od podání žaloby do dne vydání tohoto rozsudku došlo ke změně skutkového stavu rozhodného pro posouzení splnění podmínek pro vydání vízového štítku podle § 87y ZPC, soudu nezbylo než uzavřít, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, jestliže odmítl žalobkyni osvědčení v podobě vízového štítku do cestovního dokladu vyznačit. Ze strany žalovaného se tudíž nejednalo o nezákonnou nečinnost.
27. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 81 odst. 3 s.ř.s. prvním výrokem rozsudku zamítl.
28. Akcesorický výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť procesně úspěšnému žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 23. května 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu