



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobce: **I. S.**

zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému:

Ministerstvo vnitra

sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání osvědčení o oprávněnosti pobytu na území České republiky ve formě vízového štítku,

takto:

- I. Žalovaný je povinen vydat žalobci osvědčení o oprávněnosti pobytu na území České republiky ve formě vízového štítku ve vazbě na řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie vedené pod sp. zn. OAM-06654/PP-2024, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 342 Kč, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Žaloba

1. Žalobce se žalobou podanou dne 26. 7. 2024 domáhal u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání osvědčení o oprávněnosti pobytu na území České republiky ve formě vízového štítku (dále jen „vízový štítek“) dle § 87y 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“).
2. V žalobě uvedl, že dne 2. 5. 2024 podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87b zákona o pobytu cizinců, která je vedena pod sp. zn. OAM-06654/PP-2024 (dále jen „žádost o povolení k přechodnému pobytu“). Téhož dne písemně požádal o vydání osvědčení o oprávněnosti jeho pobytu na území České republiky (dále jen „žádost o vízový štítek“).
3. Žalobce se považuje za rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 písm. b), odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť je otcem nezl. N. Š., státní občanky České republiky, přihlášené k trvalému pobytu na území České republiky, o niž skutečně pečuje. Žalobce žalovanému doložil, že trest vyhoštění, který byl žalobci uložen Okresním soudem Brno – venkov, byl dle potvrzení uvedeného trestního soudu vykonán ke dni 22. 11. 2019.
4. Ve sdělení ze dne 4. 6. 2024, č. j. Č.j.: OAM-221016-2/MC-2024, MV-86348-2/OAM-2024 žalovaný k Žádosti o vízový štítek uvedl, že fikce pobytového oprávnění podle § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců žalobci nesvědčí, jelikož v minulosti nabyl právní moci rozsudek ukládající žalobci trest vyhoštění (dále jen „odpověď na žádost o vízový štítek“).
5. Žalobce podal dne 7. 6. 2024 u Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) návrh na uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného (dále jen „návrh na opatření proti nečinnosti“). Komise však vyrozuměním ze dne 2. 7. 2024, č. j. MV-89279-3/SO-2024 (dále jen „vyrozumění k návrhu na opatření proti nečinnosti“) návrhu nevyhověla, neboť měla za to, že žalovaný není nečinný, když důvody nevydání vízového štítku sdělil žalobci v odpovědi na žádost o vízový štítek, doručené do datové schránky žalobce dne 6. 6. 2024. Dále Komise upozornila, že v rámci rozhodování o návrhu na opatření proti nečinnosti lze pouze posuzovat otázku, zda je příslušný správní orgán nečinný či nikoliv, nelze však rozhodnout o tom, jakým způsobem má příslušný správní orgán postupovat. Proto není možné přikázat správnímu orgánu vydat vízový štítek.
6. Žalobce se dále zabýval odůvodněním správnosti zvoleného žalobního typu, přičemž poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 34/2019 – 23 a ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 208/2019 – 28. Komise citovanou judikaturu dle názoru žalobce nerespektovala, když dospěla k závěru, že není její povinností posuzovat obsah odpovědi na žádost o vízový štítek.
7. Žalobce shrnul, že splnil všechny podmínky předpokládané v § 87y zákona o pobytu cizinců, a to i podmínku absence překážky pravomocně uloženého trestu vyhoštění, který byl v jeho případě vykonán ke dni 22. 11. 2019, a proto k němu již nemělo být přihlédnuto. Žalobce uvedl, že v případě již vykonaného trestu nemohla nastat kolize vízového štítku s trestním rozhodnutím, k čemuž odkázal na důvodovou k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců (dále jen „důvodová zpráva k zákonu o pobytu cizinců“).

Výklad žalovaného, dle kterého nemůže být vydán žalobci vízový štítek z důvodu existence pravomocného rozhodnutí o trestu vyhoštění, nesleduje dle žalobce legitimní cíl a ohrožuje vedení rodinného a soukromého života žalobce, včetně nejlepšího zájmu jeho nezletilého dítěte.

8. Závěrem žalobce navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost v soudem stanovené lhůtě vydat žalobci osvědčení o oprávněnosti pobytu na území České republiky ve formě vízového štítku podle § 87y zákona o pobytu cizinců, a dále povinnost uhradit žalobci náklady řízení.

II. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření ze dne 22. 8. 2024 nejprve shrnul skutkový stav věci a popsal dosavadní průběh řízení.
10. Následně žalovaný konstatoval, že lustrací žalobce v cizineckém informačním systému bylo zjištěno, že dne 27. 9. 2016 vydal Okresní soud Brno-venkov (dále jen „trestní soud“) rozsudek č. j. 30 T 84/2016 – 56, kterým byl žalobci uložen trest vyhoštění z České republiky na dobu tří let (dále jen „trestní rozsudek“). Trestní rozsudek nabyl právní moci dne 22. 11. 2016, proto nebylo možné vízový štítek vydat. Žalovaný doplnil, že oprávnění pobývat na území v průběhu řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu, zakotvené v § 87y zákona o pobytu cizinců, nevzniká bez dalšího automaticky již tím, že by žalobce podal žádost o povolení k přechodnému pobytu, ale je nutné, aby byly naplněny zákonem stanovené podmínky.
11. Závěrem žalovaný uvedl, že se nemohl dopustit naříkané nečinnosti, neboť okamžitě reagoval na žalobcovu žádost o vízový štítek svojí odpovědí ze dne 4. 6. 2024, přičemž sdělil žalobci, z jakého důvodu není možné mu osvědčit oprávněnost pobytu. Samotné nevydání tohoto osvědčení neznamená nečinnost žalovaného, ale jedná se o zcela legitimní postup. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Jednání před soudem

12. Žalovaný se k ústnímu jednání konanému dne 20. 11. 2024 bez omluvy nedostavil, ačkoliv mu bylo předvolání k nařízenému ústnímu jednání řádně doručeno. Soud proto postupoval dle § 49 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a věc projednal a rozhodl v nepřítomnosti žalovaného.
13. Žalobce setrval na svém procesním stanovisku, odkázal na obsah podané žaloby a zdůraznil, že trest vyhoštění, pro který mu nebyl vydán vízový štítek, byl vykonán ke dni 22. 11. 2019, tedy před pěti lety, a proto by k němu nemělo být již přihlíženo.
14. K dotazu soudu žalobce potvrdil, že ke dni konání ústního jednání nebylo žalovaným rozhodnuto ani o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu ani o žádosti žalobce o vízový štítek.
15. Soud při posouzení věci vycházel z žalovaným předloženého spisového materiálu, jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Městský soud projednal žalobu podle ustanovení § 79 s. ř. s., podle něhož platí, že „[t]en, 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.“
17. Městský soud na základě včas podané žaloby posoudil tvrzenou nečinnost žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
18. Z obsahu spisové dokumentace vedené pod č. j. OAM-06654/PP-2024, předložené žalovaným správním orgánem, zjistil soud následující pro rozhodnutí ve věci relevantní skutečnosti.
19. Žalobce byl dne 27. 9. 2016 trestním rozsudkem odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání dvanácti měsíců a k trestu vyhoštění z území České republiky na dobu tří let. Usnesením Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 10. 4. 2024, č. j. 2 PP 38/2024, byl žalobce ve veřejném zasedání podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody, který mu byl uložen trestním rozsudkem, a byla mu stanovena zkušební doba v trvání jednoho roku (dále jen „usnesení o podmíněném propuštění“). Dle protokolu o veřejném zasedání ze dne 10. 4. 2024 vzal žalobce na vědomí, že je mu soudem stanovena lhůta pro vycestování z území ČR na dobu jednoho měsíce od právní moci usnesení o podmíněném propuštění, tedy že musí opustit území ČR do 10. 5. 2024 s ohledem na v trestním rozsudku uložený trest vyhoštění.
20. Žalobce podal dne 2. 5. 2024 u žalovaného žádost o povolení k přechodnému pobytu a žádost o vízový štítek.
21. Dne 9. 5. 2024 doložil žalobce žalovanému sdělení Okresního soudu Brno-venkov ze dne 20. 3. 2024 ve věci sp. zn. 30 T 84/2026 a sdělení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 6. 5. 2024 ve věci sp. zn. 2 PP 38/2024, dle kterých byl trest vyhoštění uložený žalobci trestním rozsudkem v řízení vedeném u trestního soudu pod sp. zn. 30 T 84/2016 již vykonán ke dni 22. 11. 2019.
22. Záznam o vykonání trestu vyhoštění ke dni 22. 11. 2019, uloženého trestním rozsudkem v řízení sp. zn. 30 T 84/2016, je uveden rovněž ve výpisu i v opisu z evidence rejstříku trestů fyzických osob vydaných dne 24. 5. 2024.
23. Ze záznamu o lustraci žalobce v cizineckém informačním systému vyplývá, že žalobce byl zařazen do evidence nežádoucích osob (dále jen „ENO“) s platností od 10. 4. 2024 do 10. 4. 2027, a to v souvislosti s trestem vyhoštění uloženým mu trestním rozsudkem v řízení sp. zn. 30 T 84/2016.
24. Ve dnech 30. 5. 2024, 31. 5. 2024, 20. 6. 2024 a 21. 6. 2024 proběhla dle spisové dokumentace komunikace mezi žalovaným a Policií České republiky. Z této komunikace je zřejmé, že žalovaný se policejního orgánu opakovaně dotazoval, zda za situace, kdy podle evidence rejstříku trestů byl trest vyhoštění uložený žalobci trestním rozsudkem v řízení sp. zn. 30 T 84/2016 ke dni 22. 11. 2019 již vykonán, je zařazení žalobce do ENO stále aktuální a platné, resp. na základě jaké skutečnosti je žalobce v ENO veden. Na dotazy žalovaného policejní orgán opakovaně reagoval stručným sdělením, že žalobce je v ENO veden na základě trestního rozsudku č. j. 30 T 84/2016 – 56, kterým byl žalobci uložen mj. trest vyhoštění z území České republiky na dobu tří let.

25. Dne 4. 6. 2024 žalovaný reagoval na žalobcovu žádost o vízový štítek sdělením, v němž uvedl, že žalobci byl uložen trestním rozsudkem č. j. 30 T 84/2016 – 56, který nabyl právní moci dne 22. 11. 2016, trest vyhoštění, proto žalobce nesplňuje podmínku pro vydání osvědčení oprávněnosti pobytu na území dle § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců a žalovaný tak žádosti o vízový štítek vyhovět nemůže.
26. Žalobce následně podal návrh na opatření proti nečinnosti, na který Komise reagovala vyrozuměním k návrhu na opatření proti nečinnosti, jak je již uvedeno shora.
27. Soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou ve věci dány všechny podmínky řízení. Kromě jiného musel i v reakci na vyjádření žalovaného zvážit, zda žalobce na svoji obranu zvolil správný žalobní typ.
28. V rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud stanovil principy oddělení nezákonného zásahu a nečinnosti v případě nevydání osvědčení. Nečinnost podle NSS nemusí být založena pouze celkovou pasivitou příslušného orgánu, kdy se tento orgán k žádosti o vydání osvědčení vůbec nevyjádří, ale může spočívat i v situaci, kdy daný orgán vyjeví ve smyslu § 155 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) vůli osvědčení nevydat (obdobně FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022, s. 443-444). Nečinnostní žaloba tak bude přípustná i v situaci, která představuje svébytnou kombinaci činnosti (uvědomění o nevydání osvědčení) a nečinnosti (faktické nevydání osvědčení) příslušného orgánu (srov. rozsudek NSS z 28. 11. 2022, č. j. 10 As 44/2022-49). Argumentace žalovaného, že pokud uvědomil žalobce o nevydání osvědčení podle § 155 odst. 3 správního řádu, nebyl nečinný, tak není správná.
29. V této souvislosti soud nepřehlédl, že podle závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 34/2019 - 23, tam odkazovaná judikatura správních soudů od počátku uznávala procesní právo cizince, jemuž ze zákona svědčí fikce pobytového oprávnění, na vydání osvědčení o této skutečnosti. Nejvyšší správní soud přitom s poukazem na popsany judikatorní vývoj výslovně potvrdil, že ochrany tohoto práva se cizinec při splnění podmínek dle § 79 a násl. s. ř. s. může domoci nečinnostní žalobou, kterou bude usilovat o tom, aby soud uložil žalovanému osvědčení ve formě vízového štítku vydat. Soud se se zde vyslovenými závěry, na něž odkazuje, ztotožňuje, neshledává důvodu se od nich jakkoli odchýlovat a vychází z nich i v nyní posuzované věci.
30. Povahou překlenovacího vízového štítku (a to přímo k osvědčení fikce pobytu dle § 87y zákona o pobytu cizinců) se Nejvyšší správní soud zabýval již ve shora citovaném rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, přičemž konstatoval, že „*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. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě postupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod. Této problematiky se zdejší soud dotkl již v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1Ans 8/2005 - 65*

(publikovaném pod č. 981/2006 Sb. NSS), kde uvedl, že „[t]eoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat, a spíše je namístě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny“. Z tohoto pohledu nahlíženo tedy překlenovací štítek podmínky osvědčení ve shora zmiňovaném smyslu splňuje“.

31. Jak upozornil kasační soud ve shora připomínaném rozsudku ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 Azs 34/2019 - 23, uvedené závěry se nadále uplatní i přesto, že „od doby vydání uvedeného judikátu doznal § 87y zákona o pobytu cizinců změn, a to jednak tím, že byla povinnost jeho vydání žalovaným do něj přímo vtělena (citovaný judikát ji dovozoval „pouze“ z tehdejší ustálené správní praxe žalovaného), jednak tím, že byly (nikoli zásadně) rozšířeny podmínky, které musí být splněny, aby stěžovateli fikce pobytu a tudíž i právo na vydání osvědčení vznikly. Tím se však na charakteru daného osvědčení nic nezměnilo, neboť, jak již konstatoval citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu s odkazem na judikaturu rozšířeného senátu zdejšího soudu, nespornost skutečností, jež mají být osvědčeny, nelze absolutizovat, přičemž z postupu i formy, které § 87y zákona o pobytu cizinců v jeho aktuálním znění pro vydání překlenovacího vízového štítku předepisuje, je zřejmé, že nepředpokládá vydání deklaratorního správního rozhodnutí, ale právě pouze osvědčení“.
32. Nejvyšší správní soud přitom v naposledy uvedeném rozhodnutí kromě jiného rovněž s poukazem na svou dřívější rozhodovací praxi upozornil, že „[v] již rovněž citovaném rozsudku ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 208/2019 - 28, k této otázce Nejvyšší správní soud poznamenal: „NSS navíc připomíná, že pokud by spatřoval městský soud důvodnost žaloby v tom, že žalobkyně měla nárok na vydání překlenovacího vízového štítku a otiskem razítka, které jej zneplatnilo, jej byla zbavena, pak byla přílehlavým žalobním typem nečinnostní žaloba ve smyslu § 79 s. ř. s., neboť právě toto ustanovení výslovně poskytuje ochranu ve věcech nevydání osvědčení a judikatura NSS v tomto případě rozšířila dosah tohoto žalobního typu i na obsah osvědčení. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, totiž plyne, že v případě, že dotčená osoba nesouhlasí s obsahem osvědčení, adekvátním žalobním typem je právě nečinnostní žaloba: „Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno, a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotýčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé).“ Jinak řečeno, má-li správní orgán povinnost vydat osvědčení, musí vydat osvědčení o určitém obsahu. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se tudíž lze fakticky domáhat toho, aby bylo vydáno osvědčení o tomto určitém obsahu (viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 - 63).“
33. Jak bylo rozebráno výše, ustálená judikatura správních soudů považuje vízové štítky osvědčující fikci pobytového oprávnění cizince dle § 87y zákona o pobytu cizinců za osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Za nečinnost spočívající v nevydání osvědčení je pak považována jak klasická nečinnost (tj. situace, kdy správní orgán na žádost o vydání

osvědčení nijak nereaguje), tak i situace, kdy správní orgán žadatele o nevydání osvědčení postupem dle § 155 odst. 3 správního řádu vyrozumí, avšak žadatel se s obsahem vyrozumění neztotožňuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71). Tak tomu bylo i v nyní posuzovaném případě, soud proto učinil dílčí závěr, podle něhož je žalobcem zvolený žalobní typ správný.

34. Otázka včasnosti nečinnosti žaloby nebyla předmětem sporu mezi účastníky; o včasnosti podané žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného pak neměl s přihlédnutím k tomu, že žalobce o vydání vízového štítku požádal dle obsahu spisové dokumentace dne 2. 5. 2024, pochybnost ani soud.
35. Soud doplňuje, že mezi účastníky nebylo sporu ani o tom, že žalobce v posuzované věci splnil podmínku vyplývající z § 79 odst. 1 s. ř. s. a marně vyčerpal prostředky obrany proti tvrzené nečinnosti žalovaného ve správním řízení. Za tento prostředek se v režimu zákona o pobytu cizinců považuje podání žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2023, č. j. 9 Azs 194/2023 - 40). Žalobce návrh na opatření proti nečinnosti dne 7. 6. 2024 podal a Komise na něj reagovala vyrozuměním ze dne 2. 7. 2024 tak, že návrh žalobce neshledala důvodným.
36. Podmínky řízení o nečinnosti žalobě má proto soud za splněné.
37. Městský soud následně přistoupil k věcnému posouzení žalobní argumentace, přičemž v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pro rozhodnutí v dané věci je zásadní posouzení otázky, zda za shora popsané skutkové situace tíží žalovaného povinnost vydat osvědčení o oprávněnosti pobytu dle § 87y odst. 4 zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 34/2019 - 23).
38. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
39. Dle § 87y odst. 1 zákona o pobytu cizinců *„[r]odinný 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.“*
40. Dle § 87y odst. 2 zákona o pobytu cizinců *„[p]o dobu podle odstavce 1 se pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie považuje za pobyt přechodný.“*
41. Dle § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců *„[o]právnění pobývat na území podle odstavce 1 neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, trestu vyhoštění, ukončení přechodného pobytu nebo o zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie nebo jde-li o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti.“*
42. Dle § 87y odst. 4 zákona o pobytu cizinců *„[o]právnění pobývat na území podle odstavce 1 ministerstvo osvědčí vízovým štítkem vyznačovaným do cestovního dokladu podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie⁵¹⁾, 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).“

43. Dle bodu 131 – k § 87y důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců, „[r]ozsudek, kterým byl uložen trest vyhoštění podle § 80 trestního zákoníku, má stejné účinky jako pravomocná rozhodnutí uvedená v tomto ustanovení (správní vyhoštění nebo rozhodnutí o ukončení pobytu) - tj. povinnost vycestovat z území. Z právního hlediska nepřichází v úvahu, aby správní orgán pouhým osvědčením v podobě vízového štítku derogoval dřívější rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění. Za účelem odstranění kolize zákona o pobytu cizinců a trestního zákoníku se proto navrhuje doplnit dřívější uložení trestu vyhoštění mezi situace, kdy cizinec není oprávněn pobývat na území České republiky, přestože jako rodinný příslušník občana Evropské unie podal žádost o povolení k přechodnému pobytu.“
44. Oprávnění pobývat na území v průběhu řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu, zakotvené v § 87y zákona o pobytu cizinců, nevzniká bez dalšího automaticky již tím, že by cizinec podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. Žalovaný správně zdůraznil, že proto, aby toto oprávnění cizinci svědčilo, je nutné, aby bylo naplněno současně několik zákonem stanovených podmínek. Právě uvedený závěr se jednoznačně podává i z výše připomínaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009 - 71, kde kasační soud explicitně v souvislosti s § 87y zákona o pobytu cizinců uzavřel, že „[z] citovaného ustanovení je zřejmé, že při kumulativním splnění v něm uvedených podmínek je založena právní fikce přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, který podal žádost o povolení k trvalému či přechodnému pobytu“. Tento právní názor potvrdil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 34/2019 - 23, kde rovněž výslovně hovoří o „podmínkách, které musí být splněny, aby cizinci fikce pobytu a tudíž i právo na vydání osvědčení vznikly“.
45. S ohledem na shora citované znění § 87y zákona o pobytu cizinců městský soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2013, č. j. 5 As 121/2011 – 60, zejména na jeho právní větu, která zní následovně: „Cizinec, který není občanem EU a hodlá v období od podání žádosti o povolení k pobytu do doby nabytí právní moci rozhodnutí o této žádosti pobývat na území ČR v souladu s § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, musí splňovat následující podmínky: 1) cizinec podal žádost o povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU, 2) o této žádosti dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, 3) cizinec v uvedeném období skutečně je rodinným příslušníkem občana EU, 4) cizinec v tomto období na území pobývá společně s tímto občanem EU, 5) na cizince se nesmí vztahovat pravomocné rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, o ukončení jeho přechodného pobytu nebo o zrušení jeho trvalého pobytu a 6) nejedná se o opakovaně podanou žádost, ledaže by v ní byly uvedeny nové skutečnosti, které cizinec nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti.“
46. Městský soud ve světle posledně uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu posoudil, zda jsou splněny podmínky ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců, na základě kterých by žalobci svědčilo oprávnění pobývat na území ČR dle tohoto ustanovení, a zda žalovaný měl povinnost vydat osvědčení o oprávněnosti pobytu dle § 87y odst. 4 vízovým štítkem.
47. První podmínka, kterou je samotné podání žádosti k přechodnému pobytu, je bezpochyby splněná, když žalobce podal žádost o povolení k přechodnému pobytu dne 2. 5. 2024.

48. Soud konstatuje, že splněná je i *druhá podmínka*, tj. o žádosti o povolení k přechodnému pobytu dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Podle § 169t odst. 7 písm. c) zákona o pobytu cizinců v případě vydání povolení k přechodnému pobytu se vydáním rozhodnutí rozumí převzetí pobytové karty nebo průkazu o povolení k pobytu. Jak žalobce potvrdil na ústním jednání konaném dne 20. 11. 2024, k vydání správního rozhodnutí ve věci žádosti o povolení k přechodnému pobytu dosud nedošlo.
49. Soud shledal, že byly rovněž naplněny *třetí a čtvrtá podmínka*, tj. že žalobce je rodinným příslušníkem občana EU a že na území ČR pobývá společně s tímto občanem EU. Dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana Evropské unie rozumí jeho manžel a dále též rodič, jde-li o občana mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje. Na podkladě obsahu spisového materiálu a obsahu podání v řízení před soudem nebylo mezi účastníky sporu o tom, že žalobce je otcem nezletilé dcery, která je státní občankou České republiky, že o ni skutečně pečuje a že společně s ní pobývá na území ČR.
50. Co se týče splnění *páté podmínky*, která vychází ze znění ustanovení § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tj. že na cizince se nesmí vztahovat pravomocné rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, trestu vyhoštění, ukončení přechodného pobytu nebo o zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, soud konstatuje, že právě naplnění této podmínky je mezi účastníky sporné, kdy dle stanoviska žalovaného tato podmínka splněna nebyla.
51. Žalovaný spatřoval nesplnění této podmínky ve skutečnosti, že žalobci byl trestním rozsudkem, který nabyl právní moci dne 22. 11. 2016, uložen trest vyhoštění z České republiky na dobu tří let.
52. Součástí spisové dokumentace, předložené žalovaným správním orgánem, je mj. sdělení Okresního soudu Brno-venkov (trestního soudu) ze dne 20. 4. 2024, sdělení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 6. 5. 2024, výpis z evidence rejstříku trestů fyzických osob vztahující se k osobě žalobce vydaný dne 24. 5. 2024 a opis z evidence rejstříku trestů fyzických osob vztahující se k osobě žalobce vydaný dne 24. 5. 2024, kdy ze všech těchto podkladů jednoznačně vyplývá, že trest vyhoštění uložený žalobci trestním rozsudkem v řízení sp. zn. 30 T 84/2016 byl již vykonán ke dni 22. 11. 2019.
53. Ze záznamu o lustraci žalobce v cizineckém informačním systému, podle něhož byl žalobce zařazen do ENO s platností od 10. 4. 2024 do 10. 4. 2027 na základě trestního rozsudku č. j. 30 T 84/2016 – 56 v souvislosti s uloženým trestem vyhoštění, nelze dle stanoviska soudu vycházet, neboť z komunikace mezi žalovaným a Policií České republiky z období 30. 5. 2024, 31. 5. 2024, 20. 6. 2024 a 21. 6. 2024, je evidentní, že odpovědi policejního orgánu se zcela mýjely s podstatou dotazů formulovaných žalovaným. Policejní orgán totiž pouze opakovaně a bez dalšího konstatoval, že žalobce byl do ENO zařazen na základě trestního rozsudku č. j. 30 T 84/2016 – 56, aniž reagoval na upozornění žalovaného, že podle sdělení trestního soudu, jakož i podle evidence rejstříku trestů byl trest vyhoštění uložený žalobci trestním rozsudkem v řízení sp. zn. 30 T 84/2016 ke dni 22. 11. 2019 již vykonán.
54. S ohledem na sporná stanoviska stran se soud dále zabýval otázkou, zda se negativní podmínka dle § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tj. že na cizince se nesmí vztahovat pravomocné rozhodnutí o trestu vyhoštění, vztahuje i na případy, kdy uložený trest vyhoštění byl v minulosti, tj. před podáním žádosti o povolení k přechodnému pobytu, již vykonán (stanovisko zastávané žalovaným) či zda se v takových případech k pravomocnému rozhodnutí o již vykonaném trestu vyhoštění nepřihlíží (stanovisko zastávané žalobcem).

55. Z prostého jazykového výkladu § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců (viz slova „*oprávnění pobývat na území podle odstavce 1 neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o [...] trestu vyhoštění*“) by bylo možno dovodit, že se negativní podmínka na již vykonaný trest vyhoštění vztahuje, neboť i po jeho vykonání nepochybně nadále existuje pravomocné rozhodnutí trestního soudu, kterým byl trest vyhoštění uložen.
56. Při výkladu zákona je však vždy nutno respektovat záměr zákonodárce a jak zákon, tak právní řád ve svém celku je nezbytné vykládat tak, aby odpovídal rozumnému uspořádání věcí. Pokud gramatický výklad právní normy je v rozporu s teleologickým výkladem normy (tj. výkladem sledujícím účel právní úpravy), je třeba dát přednost výkladu podle účelu, který je právní normou sledován.
57. K otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se v řadě nálezů, příp. stanovisek vyslovil i Ústavní soud (viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st-1/96, nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Východí tezi v této souvislosti zformuloval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Konstatoval, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 uvedl: „*Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.*“
58. Obdobně se vyslovil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012 - 37, podle něhož: „*pro správné posouzení věci je však nutné zohlednit všechny okolnosti případu ve vzájemných souvislostech a aplikovat také ostatní výkladové metody - především výklad teleologický. Ostatně obecně platí, že to zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody - především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.*“ Užití teleologického výkladu je na místě zejména tehdy, pokud jazykový výklad neposkytuje jednoznačnou odpověď: „*je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z několika jazykově možných výkladových výsledků vybrat právě ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.*“ (srov. Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 159).
59. Městský soud je tedy toho názoru, že vede-li v projednávané věci gramatický výklad § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců k rozporným závěrům, je třeba přistoupit k použití dalších výkladových metod a pokusit se tak o bližší objasnění pravidla obsaženého v právní normě, a to zejména prostřednictvím zjištění účelu zákona (tzv. *ratio legis*), který s jeho přijetím spojoval zákonodárce.
60. Dle důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců bylo smyslem vložení negativní podmínky, spočívající v absenci pravomocného rozhodnutí o trestu vyhoštění do § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců, že „*[r]ozsudek, kterým byl uložen trest vyhoštění podle § 80 trestního zákoníku, má stejné účinky jako pravomocná rozhodnutí uvedená v tomto ustanovení (správní vyhoštění nebo rozhodnutí o ukončení pobytu) - tj. povinnost vycestovat z území. Z právního hlediska*

nepřichází v úvahu, aby správní orgán pouhým osvědčením v podobě vízového štítku derogoval dřívější rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění. Za účelem odstranění kolize zákona o pobytu cizinců a trestního zákoníku se proto navrhuje doplnit dřívější uložení trestu vyhoštění mezi situace, kdy cizinec není oprávněn pobývat na území České republiky, přestože jako rodinný příslušník občana Evropské unie podal žádost o povolení k přechodnému pobytu.“

61. Z obsahu důvodové zprávy, na kterou přílehuje poukazoval i žalobce, je zřejmé, že účelem vložení negativní podmínky, spočívající v absenci pravomocného rozhodnutí o trestu vyhoštění do § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců, bylo zabránit situaci, kdy by byl účinek trestního rozhodnutí potlačen osvědčením vydaným správním orgánem, podle něhož by cizinec po podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu byl oprávněn pobývat na území České republiky jako rodinný příslušník občana EU. Uvedená situace by byla rovněž v rozporu s hierarchií jednotlivých individuálních právních aktů, kdy by mohl být rozsudek derogován pouhým osvědčením. Pokud však byl trest vyhoštění uložený cizinci trestním rozsudkem již vykonán, je nasnadě, že vydáním osvědčení ve formě vízového štítku k derogaci pravomocného rozhodnutí o trestu vyhoštění již dojít nemůže.
62. Mělo-li by být smyslem negativní podmínky dle § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců zabránit v možnosti pobývat na území České republiky do doby vydání meritorního rozhodnutí na základě vízového štítku i osobám, kterým byl trest vyhoštění v minulosti uložen, avšak v době podání žádosti již byl vykonán, například z důvodu ochrany veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti před potenciální další trestnou činností ze strany takových žadatelů, bylo by nelogické, aby tato podmínka byla spojena toliko s trestem vyhoštění a nikoliv například s dříve uloženým a vykonaným trestem odnětí svobody.
63. Z hlediska teleologického výkladu proto nelze než konstatovat, že již vykonaný trest vyhoštění není pro vydání osvědčení v podobě vízového štítku překážkou.
64. Soud proto na základě shora uvedených úvah dopěl k závěru, že pro účely posouzení negativní podmínky dle § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců je relevantní toliko takové pravomocné rozhodnutí ukládající trest vyhoštění, který ke dni podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu nebyl dosud řádně vykonán.
65. Postup žalovaného v projednávaném případě, spočívající v odepření fikce pobytového oprávnění podle § 87y odst. 1 písm. b), odst. 2 zákona o pobytu cizinců a jejího osvědčení podle § 87y odst. 4 zákona o pobytu cizinců z důvodu existence pravomocného rozhodnutí o trestu vyhoštění, který byl vykonán ke dni 22. 11. 2019, zasáhl do práv a zájmů žalobce a ohrozil nejlepší zájem jeho nezletilé dcery. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 Azs 70/2020-103, je povinností zohlednit „mezinárodní závazky, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o právech dítěte, zejména vzít v úvahu tzv. nejlepší zájem dítěte, tedy základní hledisko, které jsou smluvní strany Úmluvy o právech dítěte povinny promítnout do veškerého rozhodování, jež se přímo či nepřímo dotýká právě zájmů nezletilých dětí.“
66. Soud pro úplnost konstatuje, že se nejednalo ani o opakovaně podanou žádost o povolení k přechodnému pobytu, splněna proto byla i *šestá podmínka* nezbytná pro vydání vízového štítku žalobci.
67. Městský soud uzavírá, že v nyní posuzované věci měl žalovaný povinnost vydat žalobci osvědčení o oprávněnosti pobytu dle § 87y odst. 4 tzv. vízovým štítkem; jelikož tak neučinil, je žalovaný v dané věci nečinný ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu.

V. Závěr a náklady řízení

68. Na základě shora uvedeného posouzení shledal soud nečinnostní žalobu důvodnou, proto v souladu s § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému povinnost vydat žalobci osvědčení ve formě vízového štítku dle § 87y zákona o pobytu cizinců, k čemuž mu stanovil přiměřenou lhůtu 15 dní od právní moci rozsudku.
69. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení měl plný úspěch žalobce, který tak má právo na náhradu nákladů řízení sestávajících ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. d) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem v rozsahu tří úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na ústním jednání) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen "advokátní tarif") včetně tří režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH, zvýšily se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 2 142 Kč odpovídající této dani. Celkem tak žalobci na náhradě nákladů řízení soud přiznal částku 14 342 Kč.

Poučení:

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 nejbližze 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 20. listopadu 2024

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu