



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **H. M. P. T.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Moravské nám. 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nečinností žalovaného spočívající v nevydání osvědčení o pobytovém oprávnění – vízového štítku dle § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2025, č. j. 6 A 121/2024-23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně v žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného uvedla, že dne 28. 8. 2024 podala u žalovaného žádost o vydání potvrzení o oprávněnosti pobytu podle § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též zákon o pobytu cizinců). Žalovaný však žalobkyni toto potvrzení nevydal a ani jiným způsobem nerozhodl. Proto žalobkyně podala dne 15. 10. 2024 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která vyrozuměním ze dne 13. 11. 2024, č. j. MV – 154573-3/SO-2024, stanovila žalovanému lhůtu 30 dnů od doručení tohoto opatření proti nečinnosti k rozhodnutí o žádosti žalobkyně o vydání osvědčení o oprávněnosti pobytu na území. Žalovaný však toto osvědčení nevydal, a je proto podle žalobkyně nečinný.

[2] Městský soud v Praze žalobu zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. S poukazem na rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009–71, č. 2114/2010 Sb. NSS, a ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Azs 34/2019–23, konstatoval, že ustálená judikatura správních soudů považuje vízové štítky osvědčující fikci pobytového oprávnění cizince podle § 87y zákona o pobytu cizinců za osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců dne 13. 11. 2024 vydala opatření proti nečinnosti, v němž žalovanému uložila do 30 dnů rozhodnout o vydání osvědčení. Správní spis neobsahuje návrh žalobkyně, který by k vydání tohoto opatření vedl. Účastníci řízení nicméně shodně tvrdili, že jej žalobkyně podala dne 15. 10. 2024. Podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jej může správní orgán vydat i z moci úřední, tj. bez návrhu. Nemá tak význam, zda žalobkyně dala k jeho vydání podnět.

[3] 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. Aby toto oprávnění cizinci svědčilo, je nutné, aby byly naplněny zákonem o pobytu cizinců stanovené podmínky (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2013, č. j. 5 As 121/2011–60).

[4] Na základě obsahu správního spisu městský soud dospěl k závěru, že žalobkyni není na místě považovat za rodinnou příslušnici občana EU. Z podkladů ve správním spise nelze totiž dovodit trvalý partnerský vztah ani co do jeho intenzity, ani co do trvalosti. Stěží uvěřitelným soud shledal, že žalobkyně měla dle svého tvrzení být do rodiny pana B.T.A v roce 2017 přijata jakožto jeho partnerka a zároveň k osvědčení tohoto stavu byla po sedmi letech vztahu schopná doložit pouze dvě sady fotografií a z iniciativy správního orgánu, který si vyžádal pobytovou kontrolu Policí ČR, byli jednou zastiženi ve společném bytě (předtím však několikrát nikoliv).

[5] Městský soud znovu poukázal na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009–71, a konstatoval, že povaha vízového štítku jakožto osvědčení vychází z toho, že skutečnosti, které jím mají být osvědčeny, lze ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, nebo vyplývají nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod. To však nebyl případ žalobkyně, neboť doložené podklady o jejím trvalém partnerském vztahu k občanovi EU spíše nesvědčí. Žalovaný za takové situace nemohl žalobkyni vízový štítek vylepit a tím osvědčit splnění podmínky, že je rodinným příslušníkem občana EU. Postupoval správně, když žalobkyni osvědčení nevydal.

[6] S ohledem na specifika překlenovacího štítku městský soud přistoupil k meritornímu posouzení žádosti. Pokud by totiž toliko uložil žalovanému ukončit nečinnost, zamezil by tím fakticky možnosti jakékoliv budoucí soudní kontroly, neboť kromě nečinnostní žaloby neexistuje jiný mechanismus, který by umožnil soudu přezkoumat postup spočívající v nevydání překlenovacího štítku věcně. Městský soud shledal, že žalovaný nepochybil, pokud žalobkyni nevydal osvědčení o fikci pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců, jelikož pro to nebyly splněny potřebné podmínky. Žalovanému nicméně vytknul, že nepostupoval podle § 155 odst. 3 správního řádu, když na žádost žalobkyně ze dne 28. 8. 2024 nereagoval a nesdělil jí, že osvědčení nevydá a z jakého důvodu. Navíc postupoval nekonzistentně, jelikož v reakci na předchozí žádost žalobkyně jí sdělení důvodů nevyhovění žádosti zaslal. Tento postup žalovaného však

pokračování

s ohledem na výsledek meritorního přezkumu není důvodem pro vyslovení nečinnosti žalovaného ve smyslu § 81 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítla, že městský soud rozhodoval na základě neúplného správního spisu, neboť konstatoval, že neobsahuje návrh žalobkyně, který vedl k vydání opatření proti nečinnosti. Rozhodoval tedy, aniž by měl postaveno najisto, že spis je úplný a nechybí v něm nějaké dokumenty, které by mohly být z hlediska rozhodování o žalobě rozhodné. Takový postup je nezákonný.

[8] Městský soud nesprávně vyložil § 87y zákona o pobytu cizinců, když uzavřel, že stěžovatelka nemůže získat osvědčení o oprávněnosti pobytu, protože nesplňuje podmínku, že je rodinným příslušníkem občana EU. Nezohlednil totiž, že toto ustanovení představuje implementaci druhé věty čl. 10/1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 (dále též „pobyťová směrnice“), která uvádí, že „*osvědčení o podání žádosti o pobyťovou kartu se vydává okamžitě*.“ Podle pobyťové směrnice se tedy osvědčení o podání žádosti žadateli vydává okamžitě a hlavně bezpodmínečně. Pobyťová směrnice neobsahuje žádný prostor pro úvahu správního orgánu, zda žadatel již při podání žádosti dostatečně unesl důkazní břemeno o svém postavení rodinného příslušníka občana EU a zda mu tedy osvědčení může být vydáno či nikoli. Ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců pouze specifikuje formu, v jaké je osvědčení, na které má žadatel nárok podle pobyťové směrnice, žadateli vydáváno. Toto ustanovení proto nemůže být vykládáno tak, aby postavení žadatele zhoršovalo v porovnání s pobyťovou směrnicí. Podstatné je, že osvědčení podle pobyťové směrnice zároveň slouží jako doklad o oprávněnosti, resp. povolení k pobytu, což vyplývá z jejího čl. 25. Správní orgán je proto povinen vydat osvědčení v takové formě, která žadateli umožňuje prokazovat svoji oprávněnost k pobytu. Stěžovatelce však takové osvědčení nikdy vydáno nebylo, ačkoli na ně podle pobyťové směrnice má nárok. Stěžovatelka v petitu své žaloby na tento svůj nárok vyplývající z pobyťové směrnice upozornila, avšak soud se při výkladu § 87y zákona o pobytu cizinců pobyťovou směrnicí vůbec nezabýval.

[9] Stěžovatelka dále městskému soudu vytknula, že nijak nehodnotil obsah jejího podání, kde popsala historii svého vztahu. K prokázání délky a povahy svého vztahu navrhovala výslechy celé řady svědků, které však žalovaný neprovedl. Pro vystavení osvědčení podle § 87y zákona o pobytu cizinců by měly postačovat stěžovatelkou předložené doklady, výsledek pobyťové kontroly, stěžovatelkou podaný popis historie vztahu s druhem v kombinaci se skutečností, že k jeho prokázání rovněž navrhla výslechy celé řady svědků, a to bez ohledu na to, zda žalovaný tyto svědky vyslechl či nikoli.

[10] Judikatura, na kterou soud odkazuje, směřuje na situace, kdy dochází ke zjevnému obcházení zákona, kdy cizinec podáním žádosti o povolení k přechodnému pobytu pouze usiluje o potvrzení fikce a nikoli o získání samotného povolení k pobytu. Nesměřuje na situace, jako je případ stěžovatelky, která svůj vztah s druhem prokázala a popsala v dostačující míře, aby bylo zřejmé, že její žádost není zjevně účelová, navrhla provedení dalších důkazů a soužití s druhem bylo ověřeno i pobyťovou kontrolou.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem, který byl vydán v souladu s platnými právními předpisy. K chybějícímu návrhu na opatření proti nečinnosti ve správním spise žalovaný uvedl, že návrh na ochranu proti nečinnosti se podává ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která standardně správnímu orgánu prvního stupně zasílá pouze jí vydané opatření proti nečinnosti, které vydala na základě podaného návrhu na vydání opatření proti nečinnosti. Žalovaný si chybějící písemnost dodatečně od Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců vyžádal a připojil ke spisovému materiálu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle čl. 2 pobytové směrnice, *pro účely této směrnice se rozumí:*

1. "občanem Unie" osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu;
2. "rodinným příslušníkem":
 - a) manžel nebo manželka;
 - b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu;
 - c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);
 - d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b).

[15] Podle článku 10 téže směrnice, *právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, je nejpozději šest měsíců ode dne podání žádosti potvrzeno vydáním dokladu, který se nazývá „Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie“. Osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu se vydává okamžitě.*

[16] Podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců *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.*

[17] Podle § 87y odst. 1 téhož zákona *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.*

pokračování

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.

[18] Podle odst. 4 téhož ustanovení *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).*

[19] Návrh stěžovatelky na vydání opatření proti nečinnosti se v době, kdy o věci rozhodoval městský soud, nenacházel ve správním spise, protože jej stěžovatelka adresovala Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, nikoli žalovanému. Pro řádné zachycení skutkového stavu postačovalo, že se ve správním spise nacházelo opatření této komise proti nečinnosti, ve kterém je návrh žalobkyně na vydání opatření proti nečinnosti zmíněn. V postupu popsaném žalovaným ve vyjádření ke kasační stížnosti, kdy Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, pokud je u ní podán návrh na ochranu proti nečinnosti, zasílá žalovanému standardně pouze vydané opatření proti nečinnosti a samotný návrh zašle pouze na jeho výslovnou žádost, je racionální a logický, nikoli chybný či dokonce nezákonný. Absence návrhu stěžovatelky na vydání opatření proti nečinnosti ve správním spise proto nepředstavuje pochybení žalovaného při vedení správního spisu. V posuzované věci se tudíž nejednalo o stěžovatelkou tvrzený případ, kdy by soud rozhodoval, aniž by měl postaveno najisto, že správní spis je úplný. Nedošlo tedy ani ke stěžovatelkou namítané nezákonnosti postupu městského soudu při rozhodnutí ve věci.

[20] Stěžovatelka nejprve uvádí, že žalovaný i městský soud porušili její práva vyplývající z čl. 10 odst. 1 pobytové směrnice. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Stěžovatelka je vietnamské národnosti a tvrdí, že má dlouhodobý vztah s partnerem (pan B. T. A.), který je taktéž vietnamské národnosti a má občanství České republiky. Pobytová směrnice se ovšem vztahuje dle jejího čl. 3 odst. 1 *na občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.* Pan B. T. A. je český občan, který se nepřestěhoval do jiného členského státu, nýbrž pobývá setrvale na českém území. Již z toho vyplývá, že i pokud by se ukázalo, že stěžovatelka je skutečně partnerkou pana B. T. A., nevztahovala by se na ni pobytová směrnice a své pobytové oprávnění stěžovatelka může dovozovat pouze z českého práva, konkrétně ze zákona o pobytu cizinců, který nad rámec sekundárního práva EU zahrnul pod pojem rodinný příslušník občana EU i rodinné příslušníky českých občanů, kteří nevyužívají právo svobodně se přesunout do jiného členského státu (srov. též rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2023, čj. 3 Azs 271/2022-26, č. 4480/2023 Sb. NSS). Stěžovatelka navíc ani v případě prokázání svého tvrzení o tom, že je družkou pana B. T. A., by nemohla být rodinným příslušníkem ve smyslu čl. 2 bod 2 pobytové směrnice. Stěžovatelka totiž nespadá pod výčet osob uvedených v tomto ustanovení (tak by tomu mohlo být v případě, že by byla manželkou občana EU), a proto se na ni pobytová směrnice nevztahuje. Stěžovatelka by mohla spadat do kategorie jiných rodinných

příslušníků ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. b) pobytové směrnice, kteří však nemají pobytová práva jako rodinní příslušníci (v užším slova smyslu) občanů EU dle čl. 3 odst. 1 pobytové směrnice. Pokud český zákonodárce nesezdané partnery občanů EU (včetně občanů ČR) zahrnul do definice rodinných příslušníků občanů EU dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, i v tomto jim poskytl práva nad rámec unijní právní úpravy. Argumentace stěžovatelky založená na pobytové směrnici je proto nepřipadná a nedůvodná a čl. 10 odst. 1 pobytové směrnice, kterého se stěžovatelka dovolává, není možné v posuzované věci aplikovat. Neobstojí tedy ani námitka stěžovatelky, že městský soud s ohledem na čl. 10 pobytové směrnice nesprávně vyložil § 87y zákona o pobytu cizinců a pochybil, když se tímto článkem pobytové směrnice nezabýval.

[21] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s judikatorními východisky posuzování důvodnosti nečinnostní žaloby, kterou se cizinec domáhá, aby Ministerstvo vnitra vyznačilo překlenovací vízový štítek ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců jakožto osvědčení dle § 79 odst. 1 s. ř. s., jak je shrnul městský soud v bodech 19 až 22 a 33 až 34 napadeného rozsudku, které ostatně stěžovatelka nijak nerozporuje. Nejvyšší správní soud na ně proto nyní pro stručnost odkazuje. Důvodnost žaloby stěžovatelky je závislá pouze na posouzení otázky, zda stěžovatelka je rodinným příslušníkem občana EU dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, konkrétně zda (ke dni rozhodování městského soudu) bylo řádně doloženo, že má dlouhodobý trvalý partnerský vztah s panem B. T. A. Právě tuto otázku činí i stěžovatelka spornou. Nejvyšší správní soud se proto zaměřil na posouzení této otázky.

[22] Městský soud vyhodnotil důkazy obsažené ve správním spisu (kopii pasu pana B. T. A., fotografie, sdělení Krajského ředitelství Policie hlavního města Prahy z pobytových kontrol ze dne 5. 6. 2024 a 16. 8. 2024, vyjádření stěžovatelky ze dne 20. 3. 2024, v němž popisuje průběh vztahu a společné soužití s panem B. T. A.). Dospěl k závěru, že nebylo řádně doloženo, že stěžovatelku je možné považovat za rodinnou příslušnici pana B. T. A. Přesvědčení stěžovatelky, že jí předložené doklady a navržené výsledky svědků měly postačovat pro vystavení osvědčení podle § 87y zákona o pobytu cizinců, hodnocení důkazů městským soudem nevyvrací. Neobstojí ani výtky stěžovatelky, že městský soud nehodnotil obsah jejího podání, kde popsala historii svého vztahu s panem B. T. A., neboť městský soud toto vyjádření stěžovatelky ze dne 20. 3. 2024 při posouzení věci zohlednil. Stejně tak není důvodná výtky stěžovatelky, že městský soud nehodnotil, že k prokázání délky a povahy svého vztahu navrhovala správnímu orgánu výslech celé řady svědků, které však žalovaný neprovedl. Městský soud se totiž k tomuto návrhu stěžovatelky učiněnému v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu vyjádřil. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že správní soud při posuzování takového typu nečinnostní žaloby vychází z obsahu správního spisu ke dni svého rozhodování, případně z dalších důkazů provedených v řízení před soudem. Městský soud tak nemohl zohlednit možný obsah výpovědí svědků, kteří dosud žalovaným vyslechnuti nebyli.

[23] Městský soud v napadeném rozsudku poukázal především na rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009–71, v němž se Nejvyšší správní soud komplexně zabýval povahou překlenovacího vízového štítku k osvědčení fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců a soudním přezkumem postupu správního orgánu při jeho nevydání. Dále poukázal na rozsudek ze dne 23. 8. 2013, č.j. 5 As 121/2011–60, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval tím, jaké podmínky musí být splněny, aby cizinec mohl v souladu s § 87y

pokračování

zákona o pobytu cizinců pobývat na území České republiky. Nelze se ztotožnit ani s názorem stěžovatelky, že odepřít vydání vízového štítku je možné pouze v případech, kdy dochází ke zjevnému obcházení zákona. Pokud žadatel o pobytové oprávnění, který tvrdí, že je (nesezdaným) partnerem občana EU, chce požívat fikci pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců, musí být jeho partnerský vztah řádně doložen. Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že nevyklučuje, že v průběhu řízení o žádosti stěžovatelky o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU bude (např. na základě výpovědí svědků či dalších stěžovatelkou navržených důkazů) prokázáno, že stěžovatelka je rodinným příslušníkem občana EU. Na základě jí k žádosti o povolení k přechodnému pobytu přiložených podkladů a v řízení před žalovaným dosud provedeného zjišťování skutkového stavu však nebylo možné uzavřít, že její tvrzený partnerský vztah k českému občanu B. T. A. byl řádně doložen. Provedení dalších důkazů ohledně této okolnosti stěžovatelka v řízení o žalobě nenavrhovala.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[25] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšné žalované pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu