



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **S. A. S.**, st. příslušnost Alžírská dem. republika, zast. Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 4. 2015, č. j. MV-672-3/SO-2015,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 13. 4. 2015, č. j. MV-672-3/SO-2015, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen uhradit žalobci náklady řízení v částce 6 800 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho právní zástupkyně Mgr. Martiny Šamlotové, advokátky se sídlem Příkop 8, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Žalobce se domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky, Oddělení pobytu cizinců Jihomoravský kraj (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 11. 2014, č. j. OAM-146509-33/MC-2013 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana EU ze dne 17. 6. 2013 z důvodu nesplnění podmínky uvedené § 87 p odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť nedoložil, že pobývá na území společně s občanem Evropské unie.

II.

Obsah žaloby

Žalobce namítal, že zákon o pobytu cizinců ani jiný platný právní předpis neobsahuje ustanovení, které umožňuje zamítnutí žádosti o prodloužení pobytové karty z důvodů uvedených ve výroku rozhodnutí. Protože správní orgán rozhodl zamítnutím žádosti v případě, kdy mu zákon takovou pravomoc nesvěřuje, jedná se o nicotné rozhodnutí. Žalobce takovou námitku přitom uplatnil již ve svém odvolání, avšak žalovaný se s ní přezkoumatelným způsobem nevyrovnal. § 87p odst. 2 zákona o pobytu cizinců počítá jenom s rozhodnutím, že pobytová karta se neprodlužuje a nikoliv se zamítnutím žádosti. Rozhodnutí o neprodloužení platnosti pobytové karty je navíc navázáno na existenci důvodu pro ukončení přechodného pobytu podle § 87f zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně a ani žalovaný však žádné důvody pro ukončení přechodného pobytu neshledal. Žalobce tedy stále má zachován přechodný pobyt, ale nebude mít pobytovou kartu k prokázání této skutečnosti.

Dále žalobce namítal, že žalovaná nesprávně vyložila pojem společně pobývání na území ČR s občanem EU, jeho manželkou. Společné pobývání na území ČR je širší pojem, který znamená, že manželé souběžně žijí na území ČR. Nejedná se o totožný pojem s pojmem sdílení společné domácnosti. Žalobce zde upozornil i na ustanovení § 691/1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“). Z něj plyne, že manželství realizovaná v rámci společné domácnosti i realizovaná v rámci oddělených domácností jsou si rovnocenná a plní svoji společenskou úlohu. Není proto žádný důvod, aby manželé žijící v oddělených domácnostech na území ČR byli diskriminováni. Žalovaná se navíc s takto uplatněnou odvolací námitkou ani žádným způsobem nevypořádala.

III.

Vyjádření žalované

Žalovaná ve svém vyjádření především uvedla, že žalobce k žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie předložil i oddací list. Z něj plyne, že žalobce uzavřel dne 16. 6. 2008 manželství s K. Z., nar. X v X. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobce nepobývá na území společně s občanem Evropské

unie, což je zákonnou podmínkou stanovenou v § 87p odst.1 zákona o pobytu cizinců. Tato skutečnost je potvrzena žalobce ze dne 2. 8. 2013 a také pobytovými kontrolami na hlášené adrese žalobce a jeho manželky. Dle žalované se termínem *pobývá na území společně s občanem Evropské unie* rozumí, že žalobce musí žít s občanem Evropské unie ve společné domácnosti. Aby mohl žalobce být považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie, musel by hodnověrným způsobem doložit a prokázat existenci vedení společné domácnosti. Žalobce již v odvolání uváděl, že tuto podmínku nesplňoval v rámci povoleného pobytu a nesplňuje ji ani v současné době. Správní orgán I. stupně tedy vyvodil správný závěr, když žádost o prodloužení doby platnosti průkazu o povolení k pobytu zamítl pro nesplnění podmínek uvedených v § 87 p odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

IV.

Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.) a jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Napadené rozhodnutí žalované krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1, § 65 a následujících s.ř.s. v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Soud ještě před samotným posouzením pro úplnost dodává, že ve věci sice bylo nařízeno jednání, avšak oba účastníci se z něj omluvili.

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Podle § 87 p odst. 1 zákona o pobytu cizinců, *k žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie je žadatel povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. a), d), e) a doklad potvrzující, že pobývá na území společně s občanem Evropské unie; pokud došlo ke změně podoby žadatele, je dále povinen předložit fotografie odpovídající jeho skutečné podobě.*

Soud k věci uvádí, že § 87p odst. 1 zákona o pobytu cizinců je výsledkem transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38 a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen směrnice 2004/38/ES) provedené zákonem č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců. Tato skutečnost je pak zásadní pro interpretaci ustanovení § 87p zákona o pobytu cizinců a vyložení pojmu *společně pobývá* zakotveného v § 87p odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Dle názoru soudu správní orgán I. stupně i žalovaná provedly nesprávný výklad sousloví *pobývá na území společně s občanem EU*. Žalobce je manželem občanky EU a pro to, aby mohl být oprávněným držitelem povolení k přechodnému pobytu, což osvědčuje pobytová karta, nemusel pobývat s manželkou ve společné domácnosti. Správní orgán I.

stupně ani žalovaná proto nemohly trvat na požadavku společného soužití ve společné domácnosti. Z judikatury Soudního dvora EU totiž vyplývá, že požadavek, aby manželé žili stále „pod jednou střechou“, nemůže být vyžadován (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. 2. 1985, C-267/83 *Diatta v. Land Berlin*, bod 18). Co více, Soudní dvůr EU v citovaném rozhodnutí uvedl, že manželský svazek není možné považovat za ukončený, dokud o tom není rozhodnuto příslušným orgánem (*Diatta v. Land Berlin*, bod 20). Na těchto závěrech Soudní dvůr EU setrval rovněž v novějších rozhodnutích vztahujících se již přímo ke směrnici 2004/38/ES. Tak například z rozsudku Soudního dvora ze dne 10. 7. 2014, C-244/13 *Ogieriakhi*, vyplývá, že manželský svazek není možné považovat za ukončený, pokud ho neukončil příslušný orgán, a to i v případech, kdy manželé žijí odděleně, žijí s jinými partnery nebo dokonce mají úmysl se v budoucnu rozvést (bod 28 a násl.). Navíc zde byly posuzovány podmínky nabytí práva trvalého pobytu, tj. vyššího pobytového statusu, než je pobyt přechodný. Proto již samotný výklad, že § 87p odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyžaduje, aby manželé žili ve společné domácnosti, není správný. Ani § 15 a) zákona o pobytu cizinců takovou podmínku v případě manželů nestanoví. Formálnímu pojetí manželství jako předpokladu prodloužení pobytové karty, resp. neukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, pak nasvědčuje i § 87f odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož *se přechodný pobyt neukončí ani pokud manželství s občanem Evropské unie zaniklo na základě pravomocného rozhodnutí soudu o rozvodu manželství nebo o prohlášení manželství za neplatné a před zahájením řízení o rozvodu nebo řízení o prohlášení manželství za neplatné toto manželství trvalo alespoň 3 roky a v době trvání manželství měl rodinný příslušník občana Evropské unie na území povolen pobyt nejméně 1 rok*. Žalobci by tak svědčilo právo přechodného pobytu i v případě rozvodu jeho manželství. Tím spíše mu dle názoru soudu bude takové právo příslušet za trvání jeho manželství, byť manželé nežijí ve společné domácnosti (k tomu srov. i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2016, č. j. 46 A 58/2015-51).

V dalším řízení správní orgán I. stupně žádost žalobce o prodloužení doby platnosti pobytové karty projedná znovu. Výše vyslovené závěry soudu mu brání zamítnout žádost žalobce z důvodu, že se svou manželkou občankou EU nepobývá ve společné domácnosti. Není však vyloučeno, že v řízení budou zjištěny jiné důvody pro ukončení přechodného pobytu na území ČR podle § 87f zákona o pobytu cizinců, např. pokud by ve smyslu § 87f odst. 1 ve spojení s § 87e odst. 1 písm. c) zjistil, že se žalobce dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, tj. zejména účelově uzavřel manželství. V této souvislosti soud upozorňuje na skutečnost, že dle přechodných ustanovení k zák. č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. [325/1999 Sb.](#), o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [326/1999 Sb.](#), o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [221/2003 Sb.](#), o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (účinnost od 18. 12. 2015) *řízení podle zákona č. [326/1999 Sb.](#), zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. [326/1999 Sb.](#), ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*.

Žalobce dále namítal, že zákon o pobytu cizinců ani jiný platný právní předpis neobsahuje ustanovení, které umožňuje zamítnutí žádosti o prodloužení pobytové karty

z důvodů uvedených ve výroku rozhodnutí. Protože správní orgán rozhodl zamítnutím žádosti v případě, kdy mu zákon takovou pravomoc nesvěřuje, jedná se o nicotné rozhodnutí.

Soud k tvrzené nicotnosti uvádí, že podle § 77 správního řádu je nicotné „rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.“ (odstavec 1). Nicotné je dále (odstavec 2) „rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. A podle odstavce 3, „pokud se důvod nicotnosti týká jen některého výroku rozhodnutí nebo vedlejšího ustanovení výroku, je nicotná jen tato část, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatního.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s: „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. „zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“

Povahou institutu nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. května 2008 č. j. 8 Afs 78/2006-74, publikovaném pod č. 1629/2008 Sb. NSS. V tomto rozsudku rozšířený senát uvedl, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V rámci této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky.

Česká právní úprava, s účinností od 1. ledna 2006 v § 77 správního řádu, neobsahuje podrobné definiční vymezení nicotnosti (na rozdíl např. od úpravy německé). K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto v minulosti i po účinnosti nového správního řádu vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Judikatura dospěla k závěru, že vady takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek

pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, č. j. 7 As 100/2010-65 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2012, č. j. 3 As 24/2012-22).

Současná právní úprava, judikatura a doktrína považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a svědčí mu presumpce správnosti správních aktů, dokud není zrušeno. Lze se proti němu bránit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto prostředky nejsou uplatněny řádně a včas, zůstává toto rozhodnutí objektivně existujícím a již ho nelze odstranit. Nicotné rozhodnutí, naproti tomu, se bude vždy jevit jako rozhodnutí neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky. Proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, č. j. 7 As 100/2010-65).

Riziko, které vyplývá z toho, že si adresát aktu daný akt vyhodnotí jako nicotný a nebude daný úkon vůbec za akt považovat, přestože daný akt nicotný nebude, nese sám adresát. Proto sám tento adresát musí počítat s negativními důsledky takového počínání (HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 217).

Žalobce v žalobě za důvod nicotnosti považuje skutečnost, že ve výroku rozhodnutí je použito výrazu zamítnutí žádosti o prodloužení pobytové karty, ačkoliv § 87 p odst. 1 zákona o pobytu cizinců neumožňuje, aby žádost byla zamítnuta. Dle názoru soudu z výroku a rovněž z následného odůvodnění předmětného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že správní orgán rozhodoval o žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana EU. Z žalobcem tvrzeného důvodu nelze tedy dospět k závěru, že by rozhodnutí správního orgánu I. stupně či žalované bylo nicotné.

K poslední žalobní námitce, týkající se neprodloužení pobytové karty ve vztahu k ukončení přechodného pobytu dle § 87f zákona o pobytu cizinců soud uvádí, že na rozdíl od neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nelze z [§ 87p](#), ve znění platném a účinném pro přezkoumávanou věc, skutečně dovodit že samotného neprodloužení platnosti pobytové karty automaticky ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, ale zároveň není ani explicitně řešena povinnost správního orgánu současně ukončit přechodný pobyt rodinného příslušníka. Tuto povinnost lze jistě dovodit z obecných zásad správního práva, tedy z povinnosti správního orgánu jednat a rozhodnout z moci úřední o ukončení přechodného pobytu, pokud jsou k tomu zákonné důvody. Předpokládá se tedy vedení dvou řízení, které mají v zásadě stejné důsledky a jsou založena na obdobných důvodech rozhodnutí (k tomu srov. Důvodovou zprávu k zák. č. 314/2015 Sb., bod 64 k § 87p odst. 2 tohoto zákona). Proto s účinností od 18. 12. 2015 novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb., byl změněn § 87 p odst. 2, tak, že *ministerstvo dobu platnosti pobytové karty*

rodinného příslušníka občana, Evropské unie neprodlouží, shledá-li důvod pro ukončení přechodného pobytu na území podle § 87f. Pokud ministerstvo neprodlouží pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Evropské unie, je ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie ukončen; ministerstvo tuto skutečnost uvede v odůvodnění rozhodnutí; ustanovení § 87f odst. 4 a 5 se použije obdobně. Shledá-li ministerstvo v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie důvod pro neprodloužení doby platnosti pobytové karty, poučí žadatele nejpozději ve výzvě k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí o této skutečnosti a o důsledcích neprodloužení pobytové karty uvedených ve větě druhé. Nově je tedy zakotvena právní úprava, podle níž je na základě rozhodnutí o neprodloužení platnosti pobytové karty ukončen i přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie.

V.

Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Úspěšnému žalobci vznikly náklady právního zastoupení ve smyslu vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, které spočívají ve dvou úkonech právní služby: převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby (§ 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky) po 3.100 Kč dle § 9 odst. 4 písm. d) citované vyhlášky ve znění pozdějších předpisů, tedy celkem 6 200 Kč. Dále krajský soud přiznal ke každému úkonu právní služby náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (tzn. 600 Kč). Celkem tedy náklady právního zastoupení činí 6 800 Kč.

P o u ě n í : 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. 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.

V Brně dne 31. 5. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu