



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **B. D.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 13. 3. 2025, čj. MHMP 225997/2025

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného z 13. 3. 2025, čj. MHMP 225997/2025, a rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 z 25. 11. 2024, čj. ZIV/U14599/2024/JB, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 27 539 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcova zástupce, advokáta Mgr. Petra Václavka.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Úřad městské části Praha 5 zrušil žalobci živnostenské oprávnění, protože jako zahraniční fyzická osoba, jejíž oprávnění provozovat živnost na území České republiky je vázáno na povolení k pobytu, tuto podmínku nesplňoval. Žalobce s tím nesouhlasí. Má totiž za to, že přestože mu bylo povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU ukončeno, svědčila mu tzv. fikce přechodného pobytu podle § 87f odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (zákon o pobytu cizinců).

2. Průběh řízení a obsah správního spisu

2. V září 2024 se na Úřad městské části Praha 5 (živnostenský úřad) obrátilo Ministerstvo vnitra – odbor azylové a migrační politiky (OAMP) s žádostí o zrušení žalobcova živnostenského oprávnění. Podle ministerstva žalobce nedisponoval žádným platným pobytovým oprávněním, tudíž nesplňoval podmínku stanovenou v § 5 odst. 5 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Žalobce sice v minulosti měl povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana EU, to mu však bylo na jeho vlastní žádost ukončeno k 9. 9. 2023.
3. OAMP následně Úřadu městské části Praha 5 zaslal rozhodnutí, kterým byl žalobci ukončen přechodný pobyt, usnesení o zastavení řízení o jeho žádostech o povolení k trvalému pobytu a o prodloužení platnosti průkazu přechodného pobytu a usnesení o zastavení řízení o jeho žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.
4. Úřad městské části Praha 5 následně svým rozhodnutím z 25. 11. 2024, čj. ZIV/U14599/2024/JB (prvostupňové rozhodnutí), žalobci zrušil živnostenské oprávnění. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Jeho odvolací námitky se převážně shodovaly s obsahem žaloby.
5. Žalovaný napadeným rozhodnutím žalobcovo odvolání zamítl a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí.

3. Vyjádření účastníků

Žalobní argumentace

6. V **prvním žalobním bodě** žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaný se totiž nevypořádal s jeho odvolací argumentací, pouze odkázal na závěry OAMP.
7. Ve **druhém žalobním bodě** namítá, že žalovaný nesprávně vyložil a aplikoval § 58 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 5 živnostenského zákona. Má za to, že splňoval podmínku pobytu, neboť se v jeho případě uplatní tzv. fikce pobytu. Po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU totiž požádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání ve smyslu § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců. OAMP řízení o této žádosti v lednu 2024 zastavil, neboť shledal, že žalobce podal na území žádost, ač k jejímu podání nebyl oprávněn, neboť ji podal pozdě. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (Komise) však usnesení o zastavení zrušila a vrátila věc OAMP k novému projednání. Podle Komise usnesení nepřiměřeně zasáhlo do žalobcova rodinného života. OAMP nicméně setrval na svém názoru a usnesením znovu řízení zastavil. Komise toto usnesení vzápětí opět zrušila, protože se OAMP neřídil jejím závazným právním názorem.
8. Žalobce přiznává, že Komise se výslovně nevyjádřila, zda po zrušení rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti nastupuje ve vztahu k žalobci fikce pobytu. Svými rozhodnutími však Komise žalobci implicitně prominula zmeškání lhůty k podání žádosti, a na jeho žádost je tak třeba pohlížet jako na žádost podanou ve lhůtě. Musí tak nastat i účinky, které s podáním

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

žádosti spojuje § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Žalobcův pobyt je proto třeba považovat za oprávněný. Jakýkoli jiný výklad by byl v rozporu se smyslem rozhodnutí Komise, která zrušila usnesení OAMP právě proto, aby žalobce nemusel vycestovat a žádat o pobytové oprávnění v Mongolsku. Nelze připustit, aby byl žalobce oprávněn podat žádost na území, ale zároveň nebyl oprávněn setrvat na území po dobu řízení o této žádosti.

9. Žalobce má za to, že pokud by správní orgány cizincům rušily živnostenské oprávnění a předpokládaly, že o něj budou moci žádat až poté, co jim bude opětovně povolen pobyt na území, popíraly by tím samotnou podstatu fikce pobytu. Cizinci by navíc důsledkem takového postupu přicházeli o svůj způsob a zdroj obživy. Na základě tzv. fikce pobytu by tedy sice byli oprávněni setrvat na území, ale nedostatek obživy způsobený zrušením živnostenského oprávnění by toto setrvání prakticky znemožňoval.
10. Žalobce nepochybně, že OAMP je příslušným orgánem k posouzení pobytového oprávnění cizince a že živnostenský úřad může při svém rozhodování vycházet z jeho stanoviska. Namítá však, že v tomto případě nebylo možné spolehnout se výlučně na výklad OAMP, neboť ten nerespektoval závazný právní názor nadřízeného správního orgánu ohledně otázky, zda žalobce pobývá na území České republiky legálně. Stanovisko OAMP není pro žalovaného závazné, měl proto povinnost samostatně posoudit, zda se na žalobcovu situaci vztahuje § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců.
11. Z těchto důvodů žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje, aby ji soud zamítl. Žalobcově argumentaci se podrobně věnoval již v napadeném rozhodnutí, proto na něj v podrobnostech odkazuje.
13. Uvedl, že před vydáním napadeného rozhodnutí si vyžádal stanovisko OAMP, který potvrdil, že žalobci byl k 9. 9. 2023 na jeho žádost ukončen přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU. Žalobce následně podal žádost o dlouhodobý pobyt. Protože ji podal po uplynutí šedesátidenní lhůty stanovené v § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců, nebyl k podání žádosti oprávněn, a jeho pobyt na území České republiky tak nelze považovat za přechodný. OAMP proto usnesením řízení o žalobcově žádosti zastavil. Toto usnesení Komise sice k žalobcově odvolání zrušila a věc vrátila OAMP k novému projednání, které dosud probíhá, tato okolnost však nic nemění na tom, že žalobce nedisponuje žádným pobytovým oprávněním.
14. Dále žalovaný uvádí, že § 58 odst. 4 živnostenského zákona má kogentní povahu a jako takový nedává živnostenskému úřadu jinou možnost než zrušit živnostenské oprávnění zahraniční fyzické osobě, která nemá pobytové oprávnění.

Žalobcová replika

15. Žalobce uplatnil k vyjádření žalovaného repliku, v níž setrval na své žalobní argumentaci. Zopakoval, že nejde o to, že by měl žalovaný přezkoumávat závěry OAMP nebo hodnotit jeho postup. Žalovaný se však na stanovisko OAMP zcela spoléhal, přestože jej vydal orgán, který odmítá respektovat závěry Komise ohledně otázky, zda žalobce pobývá na území legálně.

4. Ústí jednání

K postupu při předvolání účastníků

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

16. Ve věci se konalo ústní jednání, k němuž soud předvolal účastníky v souladu s § 49 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.). Soud přitom nepředvolal samostatně žalobce, ale pouze jeho zástupce s tím, že toto předvolání platí i pro žalobce jako zastoupeného účastníka.
17. Zdejší soud si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud (NSS) v několika svých rozsudcích uvedl, že předvolání k ústnímu jednání je nutné zasílat nejenom zástupci účastníka řízení, ale i přímo účastníku řízení samostatně.¹ NSS sice v citovaných rozsudcích posuzoval konkrétní skutkovou situaci, jeho odůvodnění je však formulováno obecně a kategoricky. NSS přitom v jiných svých rozsudcích dospěl přesně k opačnému závěru.² Pro příklad lze citovat z rozsudku z 20. 6. 2012, čj. 7 Azs 17/2012-53, ve kterém NSS uvedl, že „§ 42 odst. 2 s. ř. s. řeší případy, kdy má účastník zástupce a přichází do úvahy doručování buď pouze tomuto zástupci, nebo jak tomuto zástupci, tak účastníkovi. Má-li účastník zástupce s procesní plnou moci (vždy v případě zastoupení advokátem), doručují se písemnosti vždy jen tomuto zástupci, pokud zákon nestanoví něco jiného. Nejenom zástupci, ale také účastníku samotnému se doručuje v případě, že má účastník sám osobně něco vykonat. Úkony, které má účastník osobně v řízení vykonat se rozumí případy, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný. Musí jít tedy o tzv. jednání nezastupitelné. Jestliže ve sporném řízení účastník nenavrhne důkaz svou vlastní výpovědí, není ani zásadně důvodu účastníka osobně předvolávat k ústnímu jednání; soud v tomto případě vyrozumí o jednání jen zástupce s plnou mocí pro celé řízení“. V bodě 25 rozsudku z 8. 3. 2024, čj. 5 Ads 223/2023-168, NSS vzpomenul svůj výše citovaný rozsudek sp. zn. 1 As 107/2008, ale naznačil, že úkonem nezastupitelným zástupcem účastníka řízení by byla osobní výpověď účastníka řízení na ústním jednání.
18. Mimo výše uvedený výslovný nesouhlas s názorem, že je nutné zasílat předvolání i přímo účastníku řízení, vyplývá z rozhodovací praxe kasačního soudu i nesouhlas implicitní. V bodě 20 rozsudku sp. zn. 8 Afs 101/2024 (a téměř shodně i v bodě 20 rozsudku sp. zn. 5 Azs 246/2022) NSS uvedl, že „již samotné nepředvolání stěžovatelky k jednání před městským soudem představovalo vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a tedy důvod pro zrušení napadeného rozsudku“. NSS tak situaci spočívající v předvolání pouze zástupce účastníka řízení a nikoliv i předvolání samotného účastníka řízení označil za vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy za vadu, ke které musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet *ex offico*. Přihlíží-li kasační soud k této situaci jako k vadě *ex offico*, je nutno dospět k závěru, že všude tam, kde rozhodnutí krajského soudu nezrušil pro tuto vadu, nepovažoval postup krajského soudu za vadu s vlivem na zákonnost. Takový postup nicméně odporuje závěrům vyjádřeným v citovaných rozsudcích sp. zn. 8 Afs 101/2024 a sp. zn. 5 Azs 246/2022. Zdejší soud v rozsudcích z 20. 5. 2024, čj. 18 Af 24/2022-67 (bod 12), z 5. 6. 2023, čj. 17 A 22/2023-45 (bod 14), z 29. 9. 2022, čj. 19 Az 15/2021-29 (bod 50) a např. z 24. 1. 2022, čj. 18 A 26/2021-33 (kapitola V.), uvedl, že na nařízené ústní jednání se žalobce ani jeho právní zástupce nedostavili. Z vnitřního informačního systému zdejšího soudu plyne, že ve všech těchto věcech soud předvolával k jednání pouze zástupce žalobce a nikoliv samostatně i žalobce. Všechny tyto rozsudky NSS přezkoumal (rozsudky z 21. 11. 2024, čj. 1 Afs 126/2024-44, z 9. 11. 2023, čj. 9 As 190/2023-

¹ Rozsudky ze 4. 2. 2009, čj. 1 As 107/2008 100, z 31. 3. 2009, čj. 5 Afs 102/2008-106, z 28. 8. 2013, čj. 4 Ads 67/2013 21, z 29. 3. 2013, čj. 4 Ads 109/2012-69, ze 17. 10. 2022, čj. 5 Azs 246/2022-49, z 19. 3. 2025, čj. 8 Afs 101/2024-84, a naposledy z 19. 9. 2025, čj. 5 As 42/2025-41.

² Rozsudky z 30. 8. 2005, čj. 5 Afs 25/2004-72, č. 1376/2007 Sb. NSS, ze 7. 12. 2005, čj. 3 Azs 421/2004-86, z 16. 8. 2006, čj. 8 Ans 4/2005-84, ze 7. 4. 2011, čj. 1 As 100/2010-60, body 9 až 12, nebo z 30. 7. 2014, čj. 8 Azs 53/2014-19, body 22 a 28.

50, z 11. 1. 2023, čj. 6 Azs 235/2022-14, a z 20. 4. 2023, čj. 6 Azs 25/2022-25), nicméně v žádném z těchto rozsudků neuvedl, že by rušil rozhodnutí zdejšího soudu z toho důvodu, že nebyl řádně předvolán žalobce.

19. V judikatuře NSS tak existuje (výslovný i implicitní) rozpor v otázce, zda musí krajský soud doručovat samostatně předvolání k ústnímu jednání i zastoupenému účastníku řízení, či postačí předvolání doručit toliko jeho zástupci (v případech, kdy zastoupený účastník nemá v řízení samostatně nic vykonat). Za takové situace si krajský soud může vybrat, ke které judikatorní linii se přikloní. Zdejší soud se kloní k té judikatorní linii, dle které postačuje zaslat předvolání k jednání platné jak pro účastníka řízení, tak pro jeho zástupce pouze zástupci účastníka řízení.
20. NSS v rozsudcích, v nichž uvedl, že je nutné zaslat předvolání i přímo účastníku řízení, vycházel primárně z nálezů Ústavního soudu z 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02, a z 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 138/07. Dle zdejšího soudu však Ústavní soud v těchto nálezech kategoricky nevyslovil, že je nutné předvolání k ústnímu jednání samostatně zasílat i účastníku řízení (je-li zastoupen zástupcem), ale konkrétní (specifické) situace.
21. V nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 Ústavní soud zdůraznil okolnosti jím posuzované věci. Poukázal na to, že krajský soud předvolal pouze zástupce účastníků. Ten se z důvodu poruchy vozidla nejprve prostřednictvím faxu omluvil z jednání a poté druhým faxovým podáním sdělil soudu, že se dozvěděl, že účastníci nebyli soudem samostatně předvoláni, takže o termínu jednání nevěděli. Na dalším jednání, které bylo nařízeno pouze za účelem vyhlášení rozhodnutí, se jeden z účastníků domáhal, aby se mohl vyjádřit k věci a uváděl, že o původním jednání nevěděl. Obdobně v nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07 považoval Ústavní soud za podstatné zdůraznit, že z protokolu o ústním jednání neplyne, že by soud zjišťoval od zástupce účastníka, zda ji o termínu jednání vyrozuměl. Právě „za tohoto stavu“ pak uzavřel Ústavní soud, že práva účastníka byla porušena, pokud nebyl samostatně předvolán.
22. Názor, že Ústavní soud v obou těchto nálezech vyslovil svůj závěr na podkladě specifické skutkové situace, potvrdil i ve svých navazujících rozhodnutích. V usnesení z 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 378/04, Ústavní soud ke svému předchozímu nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 uvedl následující: *„Odkaz na nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 není případný, neboť ten řešil situaci, kdy v důsledku procesního pochybení soudu, když bylo doručeno jen právnímu zástupci, rozhodl soud bez účasti dané strany na jednání (viz Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 27, str. 99). Tak tomu v tomto případě zjevně nebylo, protože stěžovatel byl v řízení zastoupen svým advokátem, který byl na jednání přítomen“*. Shodný názor zopakoval i v usnesení z 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 681/04. V bodě 8 nedávného usnesení z 9. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 2546/23, Ústavní soud k nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07 uvedl následující: *„V souvislosti s tímto (ne)předvoláním k soudnímu jednání dne 14. 9. 2021 stěžovatel s poukazem na nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 138/07 namítá, že pokud obecný soud předvolá k nařízenému jednání pouze právního zástupce účastníka a neobešle samostatně také účastníka řízení, porušuje tím základní právo garantované v čl. 38 odst. 2 Listiny. Stěžovatel však v námitce nereflktuje, že současná právní úprava (kterou se řídily obecné soudy), podle které se písemnosti doručují zásadně pouze zástupci účastníka řízení v souladu s § 50b o. s. ř., překonává závěry tohoto nálezu Ústavního soudu, podle kterého (za účinnosti dřívější právní úpravy) nepostačovalo doručit předvolání k jednání pouze zvolenému zástupci. Procesní předpisy upravují i případy, kdy je nutno doručit písemnost také do rukou účastníka řízení (vedle jeho právního zástupce), především pokud má být vyslechnut nebo něco osobně vykonat, ale to není případ každého ústního jednání (stejně jako v nyní posuzovaném případě). Proto Ústavní soud považuje za přiměřený*

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

výklad, podle kterého účastník řízení realizuje svá práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 prostřednictvím svého zástupce, jehož si za účelem efektivního a kvalitního uplatnění svých práv zvolil“. V bodě 18 nálezu z 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 2537/11, Ústavní soud s odkazem na svůj nále z sp. zn. II. ÚS 145/02 zdůraznil, že o změně termínu konání jednání nebyl vyrozuměn účastník řízení a ani jeho právní zástupce, čímž došlo k porušení práva být přítomen u soudního jednání, které vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny. Konečně v usnesení ze 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 2309/08, k námitce nezaslání předvolání i přímo zastoupenému (bod 2 nálezu) Ústavní soud uvedl, že ve věci řešené pod sp. zn. II. ÚS 145/02 existovalo pouze jednostupňové správní soudnictví, a to v době, kdy *„nebyl ustaven Nejvyšší správní soud jako instance rozhodující o mimořádných opravných prostředcích ve správním soudnictví. V onom případě bylo tudíž porušení práva, které stěžovatel namítá, pro účastníky fatální“* (bod 5).

23. Zdejší soud je názoru, že není nutné zasílat předvolání samostatně i přímo účastníku řízení, je-li zastoupen zástupcem i z dalších důvodů.
24. Z judikatury Ústavního soudu i NSS není zcela zřejmé, zda povinnost soudu předvolat samostatně i účastníka řízení plyne přímo z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nebo tuto povinnost dovozují z toho, že jde o nezastupitelný úkon [ve smyslu § 42 odst. 2 s. ř. s., resp. § 50b odst. 4 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.)]. Zdejší soud je přesvědčen, že tato povinnost neplyne přímo z Listiny a o nezastupitelný úkon se nejedná.
25. Pro závěr, že povinnost nevyplývá přímo z Listiny svědčí kromě výše podrobně rozebrané rozporné judikatury, též např. závěry rozšířeného senátu NSS vyslovené v usnesení z 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS. Rozšířený senát zde dospěl k závěru, že samotný zájem cizince na osobní účasti v řízení před soudem není dostačující pro přiznání odkladného účinku, neboť svá práva může zpravidla dostatečně hájit prostřednictvím zástupce. Tím rozšířený senát překonal předchozí judikaturu, která možnost osobní účasti účastníka v řízení spojovala právě s právem na spravedlivý proces (např. usnesení NSS ze 16. 8. 2012, čj. 4 As 56/2012-58).
26. Zdejší soud je dále přesvědčen, že účast na jednání není nezastupitelným úkonem. Takovými jsou úkony *„charakteristické svým osobním prokem, který se upíná právě a jen na osobu jednajícího (účastníka řízení), a to tak, že jiná osoba nemůže, právě proto, že je charakterizován osobou jednajícího, takový úkon vykonat“* (usnesení Nejvyššího soudu z 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99, R 1/2001 civ.). Tento závěr za svůj výslovně přijal i rozšířený senát v rozsudku z 22. 7. 2005, čj. 2 Afs 187/2004-69, 726/2005 Sb. NSS. Jako příklady nezastupitelných úkonů uvádí nejvyšší soudy výslech účastníka, strpění ohledání, podrobení se znaleckému zkoumání či vydání určité věci. Je přitom zjevné, že samotná účast na jednání takovým nezastupitelným úkonem není. Naopak – jde o typický úkon, který je zastupitelný a který za účastníka může vykonat (a v drtivé většině i vykonává) jeho zástupce. Obdobně například NSS jednoznačně dovodil, že výzva dle § 51 s. ř. s. se zasílá pouze zástupci, nikoliv (též) samotnému účastníkovi (rozsudek ze 7. 9. 2005, čj. 4 Azs 471/2004-55, či např. již zmíněný rozsudek sp. zn. 5 Ads 223/2023), přičemž i (ne)souhlas s rozhodnutím bez jednání se zcela zjevně týká účastníkovy práva na veřejné ústní projednání. Výsledkem přístupu NSS je tak situace, kdy se na jedné straně může zástupce účastníka vzdát jeho práva na nařízení ústního jednání (aniž by soud vyžadoval souhlas i samotného účastníka), ale není možné pouze tomuto zástupci zaslat předvolání v případě, kdy je jednání nařízeno.

27. Zdejší soud proto shrnuje, že judikatura NSS není jednotná v tom, zda je třeba, aby soud zaslal předvolání k ústnímu jednání vždy samostatně účastníkovi i jeho zástupci. Rozhodnutí, v nichž Ústavní soud tento názor v minulosti přijal, byla přitom skutkově specifická, čemuž odpovídá odůvodnění Ústavního soudu i jeho navazující judikatura. Tato specifika část judikatury NSS nezohledňuje, přičemž zdejší soud s touto judikatorní linií nesouhlasí, neboť právo na samostatné obeslání neplyne účastníkovi z čl. 38 odst. 2 Listiny ani z § 42 odst. 2 s. ř. s.

Průběh ústního jednání

28. Žalobce na ústním jednání setrval na své argumentaci, na kterou odkázal, a navrhl, aby soud napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil. Správní orgány podle něj rezignovaly na výklad a aplikaci relevantních ustanovení a pouze přejali názor OAMP. Ten přitom v řízení o žalobcově žádosti nerespektoval závazný právní názor Komise. Žalovaný se ani nevypořádal s žalobcovou odvolací argumentací. Žalobce dále poukázal na to, že jeho řízení ve věci pobytu dosud neskončilo.
29. Žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a jeho odůvodnění. Žalobu nepovažuje za důvodnou a navrhl, aby ji soud zamítl. Postupoval dle zákona, OAMP mu předložil závazné stanovisko, od kterého se nemohl odchýlit. Žalobce nesplňoval zákonné podmínky pro držení živnostenského oprávnění.
30. Soud na jednání provedl k důkazu postupem dle § 52 odst. 1 a § 77 odst. 1 s. ř. s. *rozhodnutí Komise z 26. 3. 2024, čj. MV-26351-4/SO-2024*. Tímto rozhodnutím Komise zrušila usnesení, kterým OAMP zastavil řízení o žalobcově žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Z rozhodnutí vyplývá, že podle Komise zastavení řízení zasáhlo do žalobcova práva na rodinný život a nebylo přiměřené okolnostem věci. Komise uvedla, že podle obsahu spisu nic nebrání tomu, aby bylo žalobci vydáno nové pobytové oprávnění při podání žádosti na zastupitelském úřadu v zemi původu. Trvání na tom, aby žalobce za tohoto stavu opustil území České republiky a podával novou žádost v Mongolsku by podle Komise mohlo představovat neúčelný formalismus, a tudíž nepřiměřený zásah do žalobcova rodinného života.
31. Soud neprovedl pro nadbytečnost k důkazu *rozhodnutí Komise o opatření proti nečinnosti z 13. 3. 2025, čj. MV-28934-3/SO-2025*, neboť soud v této věci nezkoumal, zda došlo v jiném žalobcově řízení k nečinnosti správního orgánu.
32. Dalšími listinami přiloženými k žalobě soud dokazování neprováděl, jelikož jsou součástí správního spisu, kterým se dokazování neprovádí (rozsudek NSS z 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

5. Posouzení věci soudem

33. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
34. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
35. Žaloba je důvodná.
36. Soud se nejprve věnoval námitce nepřezkoumatelnosti a poté zkoumal, zda žalobci svědčila fikce pobytu.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Námitka nepřezkoumatelnosti

37. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, protože se žalovaný nevypořádal s jeho odvolací argumentací a toliko odkázal na stanovisko OAMP.
38. S touto námitkou se soud neztotožnil. Nepřezkoumatelnost totiž musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám, kvůli kterým skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (např. bod 28 rozsudku NSS z 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45).
39. Napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, neboť je z něj zřejmé, že žalovaný se žalobcovou argumentací zabýval. Na str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí uvedl důvody, pro které dle jeho názoru žalobci nesvědčí fikce pobytu. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu totiž žalobce podal po uplynutí lhůty podle § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců, a jeho pobyt na území tak podle žalovaného nelze považovat za přechodný. Žalovaný tak vypořádal žalobcovy námitky z odvolání. Ani skutečnost, že se přitom opřel o stanovisko OAMP nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Podstatné je, že z napadeného rozhodnutí je jasné patrné, z jakých důvodů žalovaný dospěl k závěru, že fikce pobytu se na žalobcovu situaci nevztahuje.
40. První žalobní bod proto není důvodný.
41. Soud se následně věnoval věcnému posouzení žalobcových námitek.

Námitka nesprávného právního posouzení

42. Žalobce je zahraniční fyzickou osobou, která může provozovat živnost na území České republiky jen za předpokladu, že zde má povolení pobyt. Podle § 5 odst. 5 živnostenského zákona *zahraniční fyzická osoba, která hodlá na území České republiky provozovat živnost a která má podle zvláštního zákona [zákonu o pobytu cizinců – pozn. soudu] povinnost mít pro pobyt na území České republiky povolení, musí k ohlášení živnosti a k žádosti o koncesi doložit doklad prokazující udělení víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu*. Přestane-li podle § 58 odst. 4 živnostenského zákona *zahraniční fyzická osoba, jejíž oprávnění provozovat živnost na území České republiky je vázáno na povolení k pobytu na území České republiky (§ 5 odst. 5), tuto podmínku splňovat, živnostenský úřad její živnostenské oprávnění zruší*.
43. Živnostenský úřad musí v řízení o zrušení živnostenského oprávnění postavit najisto, že podnikatel, jehož živnostenské oprávnění je vázáno na povolení k pobytu, tuto podmínku nesplňuje. Jedná se o předběžnou otázku ve smyslu § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť bez jejího zodpovězení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí (bod 24 rozsudku rozšířeného senátu NSS ze 14. 11. 2023, čj. 2 Azs 103/2021-28, č. 4548/2024 Sb. NSS).
44. Živnostenskému úřadu nepřisluší rozhodovat o pobytových oprávněních cizinců, proto zpravidla bude vycházet z informací, které získá od Ministerstva vnitra, které o dlouhodobých pobytových oprávněních rozhoduje (§ 165 zákona o pobytu cizinců). Byl-li pobyt cizinci rozhodnutím pravomocně ukončen, je tímto rozhodnutím živnostenský úřad vázán (§ 57 odst. 3 správního řádu). Pokud o zrušení pobytového oprávnění ale dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, může si živnostenský úřad sám učinit úsudek o tom, zda

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

podnikatel pobytovým oprávněním disponuje či nikoli [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. V případě, že o této otázce probíhá u Ministerstva vnitra řízení, může živnostenský úřad řízení o zrušení živnostenského oprávnění přerušit do doby, než bude o otázce pobytu pravomocně rozhodnuto [§ 57 odst. 2 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu].

45. V projednávané věci není sporné, že žalobci byl podle § 87f odst. 1 zákona o pobytu cizinců na jeho vlastní žádost k 9. 9. 2023 pravomocně ukončen přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU. Žalobce však namítá, že mu po ukončení tohoto pobytového oprávnění svědčila tzv. fikce přechodného pobytu podle § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že *pokud ministerstvo ukončí rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie přechodný pobyt na území z důvodu uvedeného v odstavci 1, stanoví lhůtu k vycestování vždy 60 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu na území; cizinec je v této lhůtě oprávněn podat ministerstvu na území žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo, jde-li o cizince, který na území pobývá nepřetržitě 5 let, o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68. Pokud cizinec podá ve lhůtě podle věty první žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území nadále považuje za pobyt na základě povolení k přechodnému pobytu.* Žalobce má za to, že se v jeho případě fikce pobytu uplatní, neboť po ukončení svého přechodného pobytu požádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Pokud by mu fikce přechodného pobytu skutečně svědčila, nebyl by dán důvod pro zrušení jeho živnostenského oprávnění, neboť by se jeho pobyt na území nadále považoval za pobyt na základě povolení k přechodnému pobytu.
46. Živnostenský úřad a žalovaný proto zkoumali, zda žalobce z tohoto důvodu splňoval podmínku pobytu, přestože mu bylo pobytové oprávnění pravomocně ukončeno. S odkazem na stanovisko OAMP dospěli k závěru, že fikce pobytu se v žalobcově případě neuplatní, neboť žalobce žádost nepodal v zákonné šedesátidenní lhůtě.
47. S tímto posouzením se soud neztotožnil.
48. OAMP sice řízení o žalobcově žádosti opakovaně zastavil, protože žalobce podal žádost po šedesátidenní lhůtě, Komise však obě usnesení o zastavení řízení zrušila a vrátila věc OAMP k novému projednání. Přitom jej implicitně zavázala, aby žádost meritorně projednal. Dospěla totiž k závěru, že zastavení řízení o žádosti nepřiměřeně zasáhlo do žalobcova rodinného života. V době vydání napadeného rozhodnutí tak řízení o žalobcově žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu stále probíhalo.
49. Logickým důsledkem rozhodnutí Komise je, že žalobcův pobyt na území je po dobu řízení o jeho žádosti třeba považovat za přechodný podle § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Zákon totiž zjevně nepředpokládá, že by cizinci – rodinnému příslušníku občana EU, kterému byl ukončen přechodný pobyt, bylo umožněno podat na území žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, a přitom mu nebylo umožněno setrvat na území po dobu řízení o jeho žádosti. Proto v případě, kdy je na místě žádost věcně projednat, neboť by zastavení řízení o ní nepřiměřeně zasáhlo do žalobcova práva na rodinný život, musí nastat účinky, které předvídá § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy, jestliže je žalobci umožněno podat žádost na území právě proto, že vycestování do země původu by nepřipustně zasáhlo do jeho rodinného života, musí mu být zároveň umožněno na území setrvat po dobu řízení o jeho žádosti, a to i tehdy, pokud již uplynula zákonná šedesátidenní lhůta pro podání žádosti.

50. Soud ponechává stranou, zda bylo povinností správních orgánů zabývat se přiměřeností dopadů zastavení řízení o žádosti podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců do soukromého a rodinného života žadatele. Judikatura správních soudů není v této otázce zcela sjednocena, a v současnosti o ní probíhá řízení před rozšířeným senátem NSS (iniciované usnesením z 10. 10. 2024, čj. 8 Azs 99/2023-52). Pro projednávanou věc však není podstatné, zda OAMP měl, či neměl povinnost zabývat se dopady zastavení řízení o žalobcově žádosti do jeho rodinného života. Pokud totiž Komise shledala, že zastavení řízení do žalobcova rodinného života zasáhlo, a z tohoto důvodu vrátila věc OAMP, aby o žádosti věcně rozhodl, je třeba žalobcův pobyt na území po dobu řízení o jeho žádosti nadále považovat za pobyt na základě povolení k přechodnému pobytu. Opačný závěr by byl v rozporu se smyslem § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců.
51. Soud uzavírá, že žalobci po dobu řízení o jeho žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu až do okamžiku pravomocného rozhodnutí o této žádosti svědčila fikce pobytu ve smyslu § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Jeho pobyt proto bylo třeba nadále považovat za pobyt na základě povolení k přechodnému pobytu, a nebyl tak dán důvod pro zrušení jeho živnostenského oprávnění. Živnostenský úřad a žalovaný tedy nesprávně posoudili otázku, zda žalobce splňoval podmínku pobytu podle § 5 odst. 5 živnostenského zákona, čímž zatížili svá rozhodnutí nezákonností.
52. Druhý žalobní bod je proto důvodný.

6. Závěr a náklady řízení

53. Soud shledal žalobu důvodnou, proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. výrokem I. zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že žalovaný nemůže nezákonnost zhojit v odvolacím řízení jinak než zrušením prvostupňového rozhodnutí, zrušil soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i toto rozhodnutí. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
54. Výrokem II. soud žalobci přiznal náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků ve výši 3 000 Kč a odměny za zastupování advokátem. Zástupce ve věci učinil čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a repliky, účast na jednání před soudem), za které mu náleží částka 4 620 Kč/úkon [§ 9 odst. 5 a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Soud zástupci nepřiznal náklady spojené s podáním návrhu na přiznání odkladného účinku, včetně zaplaceného soudního poplatku. Tyto náklady nehodnotil jako účelně vynaložené, neboť žalobce neosvědčil, že by mu v případě nepřiznání odkladného účinku mohla hrozit újma, což je předpokladem pro přiznání odkladného účinku (bod 43 rozsudku NSS ze 7. 10. 2022, čj. 10 As 1/2022-61). Zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč za úkon. Zástupce žalobce je plátcem DPH, proto mu náleží dle § 57 odst. 2 s. ř. s. i náhrada této daně. Celkem tedy žalobci náleží na náhradu nákladů řízení částka 27 539 Kč $[(4 \times 4620 + 3 \times 450) \times 1,21 + 3000]$, přičemž náhrada daně se zaokrouhluje na celé koruny nahoru (§ 146 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).
55. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř., místo plnění podle § 149 odst. 1 o. s. ř.; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

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 nejblíže 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 11. září 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu