

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **D. L. P.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Moravské náměstí 754/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 12. 2023, č. j. MV-179652-4/SO-2023, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 2. 2025, č. j. 178 A 1/2024-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 12. 2023, č. j. MV-179652-4/SO-2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 9. 2023. Tímto usnesením správní orgán I. stupně podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastavil řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná.

[2] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky na základě zaměstnanecké karty vydané na období od 25. 4. 2016 do 28. 2. 2018. Posledním jeho zaměstnavatelem byla společnost PAC Hořovice s.r.o. (dále jen „PAC Hořovice“), u níž žalobce svůj pracovní poměr ukončil ke dni 2. 4. 2017. Následně (5. 4. 2017) podal žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, kterou vzal zpět a správní orgán I.

stupně řízení o ní zastavil. Dne 30. 10. 2017 podal novou žádost o udělení souhlasu se změnou, se kterou spojil žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 23. 10. 2019, které nabylo právní moci dne 20. 11. 2019, řízení o žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele z důvodu dle § 66 odst. 1 písm. f) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastavil. Řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty nebylo doposud pravomocně skončeno, neboť rozhodnutí žalované o odvolání proti usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení řízení bylo zrušeno Krajským soudem v Ostravě (rozsudek ze dne 22. 10. 2022, č. j. 25 A 147/2021-52) a žalovaná v novém řízení zrušila usnesení správního orgánu I. stupně. Ze spisu nevyplývá, že by správní orgán I. stupně o žádosti žalobce o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty znovu rozhodl.

[3] Žalobce podal postupně dvě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (v pořadí druhou dne 16. 11. 2022). Obě řízení správní orgán I. stupně zastavil. Usnesení správního orgánu I. stupně vztahující se k v pořadí druhé žádosti bylo k odvolání žalobce zrušeno žalovanou. Správní orgán I. stupně následně řízení o žádosti znovu zastavil [dle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Žalobce se proti usnesení správního orgánu I. stupně opět odvolal, tentokrát však žalovaná jeho odvolání napadeným rozhodnutím zamítla. Ve shodě se správním orgánem I. stupně dospěla k závěru, že žalobce podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání v době, kdy již nedisponoval platným povolením k dlouhodobému pobytu, tedy v době, kdy k tomu nebyl oprávněn. Vycházela přitom z toho, že platnost zaměstnanecké karty zanikla dnem právní moci usnesení o zastavení řízení o žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele ze dne 30. 10. 2017, tj. dne 20. 11. 2019, a to na základě § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 222/2017 Sb.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu. V té namítl, že § 63 zákona o pobytu cizinců byl správními orgány aplikován retroaktivně. Konec platnosti zaměstnanecké karty žalobce měl být posouzen dle znění zákona účinného do 14. 8. 2017 (před účinností novely č. 222/2017 Sb.) a mělo k němu dojít dnem 28. 2. 2018. Zaměstnanecká karta nemohla ve smyslu § 63 odst. 1 zákona přestat platit 60 dní od zániku pracovního poměru žalobce. Ani usnesení o zastavení řízení o žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele nemohlo mít ve smyslu odst. 2 téhož ustanovení vliv na platnost zaměstnanecké karty, neboť zánik zaměstnanecké karty dle tohoto ustanovení je věcně navázán na lhůtu podle odst. 1. Žalobce tak na území České republiky pobýval na základě fikce dle § 47 zákona o pobytu cizinců, jejíž konec upravuje samostatně § 63 odst. 3 téhož zákona. Dále žalobce namítl, že žalovaná nesprávně považovala za rozhodnutí ve smyslu § 63 odst. 2 zákona i procesní usnesení o zastavení řízení.

[5] Krajský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že dle přechodných ustanovení k zákonu č. 222/2017 Sb. nemohla platnost zaměstnanecké karty zaniknout uplynutím šedesátidenní doby dle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, protože ke skončení posledního pracovního poměru žalobce došlo ještě před účinností zákona č. 222/2017 Sb., který dané ustanovení do zákona o pobytu cizinců nově včlenil. Doba tak vůbec nepočala běžet. Platnost karty a žádost o její prodloužení tedy měly správní orgány posuzovat dle právní úpravy účinné do 14. 8. 2017, a proto měla platnost karty skončit buď uplynutím doby, na kterou byla vydána, či v důsledku rozhodnutí správního orgánu, které má na

pokračování

platnost zaměstnanecké karty vliv (záleží, co nastane později). Druhá žalobcová žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele byla podána již za účinnosti zákona č. 222/2017 Sb., a proto je právní moc usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení tohoto řízení rozhodným datem pro určení konce platnosti zaměstnanecké karty žalobce (platnost karty tedy skončila dne 20. 11. 2019). Správní orgán I. stupně zcela správně zastavil řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, neboť žádost byla podána dne 16. 11. 2022, tj. v době, kdy již žalobce neměl platné pobytové oprávnění. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou, že s usnesením o zastavení řízení ve věci souhlasu se změnou zaměstnavatele nemohou být spojovány účinky meritorního rozhodnutí. Jednalo se totiž o konečné vyřízení žádosti žalobce, a to tak, že žalobci nebyl udělen souhlas. Za irrelevantní označil krajský soud námitku, dle níž žalobce pobýval na území České republiky na základě fikce dle § 47 zákona o pobytu cizinců. V rámci správního řízení žalobce takto neargumentoval, v žalobě rovněž nespecifikoval konkrétní odstavec § 47, kterého se dovolává. Dále krajský soud citoval § 47 odst. 6, který specifikuje případy, kdy se považuje povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby rozhodnutí o podané žádosti. Konstatoval, že toto ustanovení na situaci žalobce nedopadá.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[7] Konkrétně namítl, že k části skutečností rozhodných pro zánik platnosti zaměstnanecké karty došlo za účinnosti právní úpravy, která ještě § 63 odst. 2 neobsahovala. Stěžovatel v době podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem podnikání pobýval na území České republiky nikoli na základě platné zaměstnanecké karty, ale na základě fikce dle § 47 zákona o pobytu cizinců, jejíž konec je upraven v § 63 odst. 3 téhož zákona. Názor žalované, dle níž stěžovatelovo pobytové oprávnění zaniklo v důsledku pravomocného skončení řízení o souhlas se změnou zaměstnavatele, je nesprávný, neboť touto dobou již zaměstnanecká karta pozbyla platnosti v důsledku uplynutí doby, na kterou byla vydána (tj. 28. 2. 2018). Nemůže dojít k zániku pobytového oprávnění, které již dříve zaniklo. Krajský soud nevysvětlil, z jakých důvodů měla platnost zaměstnanecké karty zaniknout až dne 20. 11. 2019, resp. jak mohla skutečnost předpokládaná v § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců způsobit ukončení pobytu na základě fikce.

[8] Usnesení o zastavení řízení nadto nelze považovat za meritorní rozhodnutí, které by mělo mít důsledky předpokládané v § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ale toliko za procesní akt. Meritorním rozhodnutím může být pouze rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Pokud by platnost zaměstnanecké karty měla zaniknout v důsledku usnesení o zastavení řízení, byl by žadatel o souhlas se změnou zaměstnavatele vystaven neřešitelné situaci, kdy by mu v důsledku nedodržení zákonných lhůt k vydání rozhodnutí ze strany správních orgánů hrozilo, že by o něj potenciální zaměstnavatel ztratil zájem, a žadatel by nemohl svoji žádost již vzít zpět za účelem podání nové žádosti, neboť by tím způsobil zánik platnosti zaměstnanecké karty. Usnesení o zastavení řízení stěžovatel připodobňuje k usnesením dle

správního řádu, které nelze v režimu § 100 správního řádu zrušit prostřednictvím obnovy řízení.

[9] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila se závěry krajského soudu a odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí. Navrhla kasační stížnost zamítnout. Argumentace stran fikce pobytu a § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nebyla obsažena v žalobě. Stěžovatel ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí výslovně odmítal aplikaci § 63 odst. 2 téhož zákona.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) 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 stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem.

[11] Dále se NSS zabýval přijatelností kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. NSS odmítne kasační stížnost ve věcech, které jsou v řízení před krajským soudem rozhodovány specializovaným samosoudcem, pro nepřijatelnost, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[12] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se NSS podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou NSS, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. NSS ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[13] NSS považuje za stěžejní předeslat, že napadené rozhodnutí, plně aprobované krajským soudem, je postaveno na tom, že v době, kdy stěžovatel podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, nebyl držitelem platného povolení k pobytu. Posledním povolením k pobytu, kterým stěžovatel disponoval, byla zaměstnanecká karta, s níž je spojen účel pobytu spočívající ve výkonu zaměstnání. Stěžovatel tedy svojí žádostí ze dne 16. 11. 2022 požadoval vydat povolení k dlouhodobému pobytu k jinému účelu. Takovou žádost lze podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců podat nejpozději před uplynutím platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

[14] Napadené rozhodnutí i rozsudek krajského soudu jsou ve svém stěžejním závěru v souladu s ustálenou judikaturou NSS. Podle ní nelze novou žádost o povolení

pokračování

dlouhodobého pobytu podat, pokud cizinec nepobývá v České republice na základě platného povolení k pobytu, nýbrž na základě tzv. pobytové fikce (tj. po uplynutí platnosti povolení k pobytu do doby rozhodnutí o žádosti o nové povolení k pobytu či prodloužení platnosti stávajícího pobytu). Lze odkázat např. na rozsudky ze dne 28. 3. 2024, č. j. 10 Azs 320/2022-33, a ze dne 22. 5. 2024, č. j. 10 Azs 61/2024-47, nebo usnesení ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 Azs 130/2024-38.

[15] Pokud chtěl stěžovatel v soudním řízení uspět, měl buď kvalifikovaně zpochybnit správnost závěru formulovaného stávající jednotnou judikaturou (viz výše), nebo se vymezit proti zjištění, že v době podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nebyl držitelem platného povolení k pobytu (tj. pobýval na území České republiky pouze na základě tzv. pobytové fikce). V tomto směru však stěžovatel v žalobě ani kasační stížnosti žádné námitky nepředestřel. Naopak sám potvrdil, že ke dni 20. 11. 2019 pobýval na území „pouze“ na základě tzv. fikce pobytu dle § 47 zákona o pobytu cizinců, přičemž neuvedl, že by následně získal povolení k pobytu.

[16] Stěžovatel svoji veškerou obranu zaměřil na zpochybnění závěru správních orgánů (a následně i krajského soudu), podle nichž platnost zaměstnanecké karty zanikla dnem 20. 11. 2019 na základě § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 222/2017 Sb. Stěžovatel je toho názoru, že toto ustanovení nebylo možné na zaměstnaneckou kartu vztáhnout, neboť k zániku posledního pracovního poměru došlo před účinností zákona č. 222/2017 Sb. Stěžovatel z toho dovozuje, že platnost zaměstnanecké karty zanikla dnem 28. 2. 2018, tedy uplynutím posledního dne platnosti stanovené při jejím vydání. Následně pobýval na území na základě tzv. fikce pobytu.

[17] Stěžovatel sice předkládá v kasační stížnosti k posouzení právní otázky, které prozatím nebyly v judikatuře NSS řešeny, tedy zda s nevyhověním žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele, která byla podána již za účinnosti zákona č. 222/2017 Sb., jsou spjaty důsledky uvedené v § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., ačkoliv k ukončení posledního pracovního poměru došlo před účinností této novely, a dále zda rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele lze považovat za *rozhodnutí, kterým nebyl souhlas udělen*.

[18] S ohledem na okolnosti projednávané věci a předloženou argumentaci účastníků ovšem není posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí (a tedy ani zákonnosti rozsudku krajského soudu) závislé na posouzení právních otázek předestřených v kasační stížnosti. Zatímco správní orgány a krajský soud shledaly, že platnost zaměstnanecké karty zanikla dne 20. 11. 2019, a proto žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu k jinému účelu nebyla dne 16. 11. 2022 podána v době platnosti pobytového oprávnění, stěžovatel se domáhá kasační stížností toho, aby NSS na základě odlišného právního posouzení některých dílčích otázek shledal, že platnost zaměstnanecké karty zanikla již dne 28. 2. 2018. K dopadům, které by tento (podle stěžovatele správný) závěr měl na zákonnost usnesení, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem, opírající se o § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, stěžovatel nic neuvedl, zejména nepředestřel takovou argumentaci, z níž by vyplývalo, že v době podání žádosti byl držitelem platného povolení k pobytu.

[19] Smyslem soudního přezkumu správních rozhodnutí není řešit právní otázky, které sice s posuzovanou věcí do určité míry souvisí, ovšem na jejichž posouzení není závislá zákonnost napadeného rozhodnutí. NSS se proto námitkami, které se s ohledem na okolnosti projednávané věci týkají akademických otázek, věcně nezabýval. To, že se krajský soud s obsahově totožnými žalobními body vypořádal, nemůže nic změnit na výše vyložených souvislostech. Tyto námitky tak nemohly založit ani přijatelnost kasační stížnosti.

[20] Stěžovatel dále namítl nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť se nevypořádal s jeho poukazem na to, že platnost zaměstnanecké karty nemohla zaniknout na základě § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť již před tím zanikla uplynutím doby, na kterou byla vydána.

[21] Krajský soud vskutku na tuto námitku stěžovatele obsaženou v žalobě nereagoval a převzal závěry žalované, aniž vysvětlil, proč platnost zaměstnanecké karty nezanikla již dříve uplynutím doby, na kterou byla karta vydána. Jak nicméně vysvětlil NSS výše, ani případný závěr o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ve vztahu k této otázce, která souvisí toliko s tím, zda platnost karty zanikla dne 20. 11. 2019, nebo již dne 28. 2. 2018, by neměl žádný dopad na zákonnost rozsudku krajského soudu, jímž byla žaloba zamítnuta. Jedná se tak sice o dílčí pochybení krajského soudu, které ovšem nijak nezasahuje do hmotněprávního postavení stěžovatele, a proto nezakládá přijatelnost kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Jelikož je kasační stížnost nepřijatelná, Nejvyšší správní soud ji podle § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti NSS rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. ledna 2026

Tomáš Kocourek
předseda senátu