



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobce: **V. K.**
nar. X, st. př. Ukrajina
zastoupen advokátkou JUDr. Marcelou Fryštenskou, Ph.D
sídlem Smetanova 47, Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 2. 2020, č. j. MV-3236-4/SO-2020

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 27. 8. 2018 u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, žádost podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

a o změně některých zákonů, o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná.

2. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 14. 11. 2019, č. j. OAM-25165-30/DP-2018, žádost žalobce zamítl podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce ve stanovené lhůtě nepředložil doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti. Konkrétně žalobce nedoložil doklady prokazující skutečné provozování živnosti.
3. Odvolání žalobce žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce v podané žalobě namítl, že správní orgány porušily § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tím, že nezjistily skutkový stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dále porušily § 50 odst. 4 správního řádu, neboť při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí nepřihlédly pečlivě ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci řízení.
5. K prokázání provozování živnosti žalobce doručil správnímu orgánu I. stupně výpis z živnostenského rejstříku, potvrzení městské správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků na pojistném, přehled předpisů a plateb v roce 2018 a 2019 a potvrzení celního úřadu o neexistenci nedoplatků. Žalobce dále osobně předložil 6 vydaných faktur za rok 2018, které jednoznačně prokazovaly provozování živnosti. Pracovnice správního orgánu I. stupně však tyto doklady odmítla převzít se sdělením, že faktury nepředstavují doklady prokazující provozování živnosti.
6. Žalobce poskytl veškerou součinnost k prokázání rozhodných skutečností. Podle daňového přiznání dosáhl v roce 2018 příjmu ve výši 417 250 Kč. Takových příjmů by nemohl dosáhnout bez provozování živnosti. Požadavek správních orgánů na prokázání provozování živnosti nemá oporu v zákoně. Faktury odmítnuté správním orgánem I. stupně a smlouvy o dílo byl žalobce nucen doložit až v průběhu odvolacího řízení.
7. Žalobce na území ČR provozuje živnost od roku 2010. O prodloužení platnosti povolení žádal opakovaně a vždy zákonné podmínky splnil. Jeho podnikatelská činnost je zdrojem příjmů nejen pro něj, ale i pro jeho rodinu na Ukrajině. Pochybnosti o provozování živnosti nejsou oprávněné.
8. Navrhl proto, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žaloba neobsahuje žádnou novou relevantní argumentaci. Žalobní námitky jsou totožné s námitkami uplatněnými v odvolání a žalovaná se s nimi řádně a přezkoumatelně vypořádala v napadeném rozhodnutí.
10. Žalobce byl vyzván k součinnosti a byl řádně poučen, jakými doklady může prokázat výkon podnikatelské činnosti. Doložené doklady nejsou způsobilé prokázat naplnění materiálního znaku podnikání, jedná se pouze o formální doklady. Do vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce nepředložil doklady, kterými by prokázal faktický výkon podnikatelské činnosti. Byl tedy naplněn důvod pro zamítnutí jeho žádosti.
11. Žalovaná proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

12. Soud přezkoumal rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů. 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 rozhodnutí žalované. Na žádost žalobce soud rozhodl o věci přednostně, jak mu umožňuje § 56 odst. 1 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).
13. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
14. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
15. Žalobce v podané žalobě namítal, že správní orgány nezjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Má za to, že splnil zákonné podmínky pro prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a že předloženými doklady prokázal provozování živnosti.
16. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, se *„[ž]ádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu na úředním tiskopisu, na kterém se podává žádost o vydání tohoto povolení. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně“*. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *„[d]obu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a dobu pobytu na území na toto vízum nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37)“*.
17. Z § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a), c), d), g), h) a j) až l) nebo v § 56 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže *„se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.“*
18. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Žalobce podal dne 27. 8. 2019 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. K žádosti doložil komplexní zdravotní pojištění cizinců, potvrzení celního úřadu o neexistenci nedoplateků na pojistném a sociálním zabezpečení a potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplateků. Dále předložil výpis z živnostenského rejstříku oprávnění s platností do 7. 9. 2018, platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za rok 2017 a nájemní smlouvu.
19. Správní orgán I. stupně vyzval žalobce výzvou ze dne 4. 2. 2019, č. j. OAM-25165-21/DP/2018, k poskytnutí součinnosti, konkrétně k doložení dokladu prokazujícího provozování živnosti. Měl za to, že předložené doklady neprokazují, že žalobce živnost na území České republiky v dané době skutečně provozuje. K doložení dokladů byl žalobce vyzván rovněž z důvodu, že správní orgán I. stupně pojal podezření, zda žalobce s ohledem na dlouhodobou nepřítomnost na území České republiky skutečně plnil účel, pro který mu bylo povolení vydáno, tj. podnikal.
20. Žalobce dne 25. 2. 2019 doložil potvrzení Městské správy sociálního zabezpečení Brno o tom, že nemá splatný nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení, výpis

z živnostenského rejstříku, přehled předpisů a plateb v roce 2018 a 2019 od Městské správy sociálního zabezpečení Brno a potvrzení celního úřadu o absenci nedoplatků u orgánů celní správy.

21. Správní orgán I. stupně poté výzvou ze dne 27. 2. 2019, č. j. OAM-25165-24/DP-2018, vyrozuměl žalobce o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Žalobce dne 12. 3. 2019 nahlédl do spisového materiálu a seznámil se s podklady rozhodnutí. Správní orgán I. následně rozhodnutím ze dne 14. 11. 2019, č. j. OAM-25165-30/DP-2018, žádost žalobce zamítl.
22. V odvolávacím řízení žalobce předložil požadované doklady, jež měly prokazovat výkon podnikatelské činnosti na území České republiky (faktury, smlouvy o dílo). Žalovaná nicméně odvolání žalobce zamítla, neboť měla za to, že tvrzené skutečnosti byl žalobce povinen prokázat v řízení před správním orgánem I. stupně. Předložené doklady tedy jako důkaz neprovedla z důvodu koncentrace řízení.
23. Soud se nejprve zabýval zákonností výzvy správního orgánu I. stupně ze dne ze dne 4. 2. 2019, č. j. OAM-25165-21/DP/2018, k poskytnutí součinnosti, konkrétně tím, zda nebyla excesivní.
24. Podle ustálené judikatury je nezbytné, aby účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, byl skutečně plněn. V rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě, kdy povolení k pobytu bylo uděleno za účelem podnikání, je plněním účelu, pro který bylo povolení k pobytu uděleno, třeba rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána (na tyto závěry navázal Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50, a ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014-35).
25. Žalovaná zcela správně konstatovala, že řízení o žádosti žalobce bylo řízením na návrh podle § 44 a následující správního řádu, které je ovládáno zásadou dispoziční. Podstatou této zásady je svěřením iniciativy účastníku řízení, který má povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhopvat důkazy k prokázání svých tvrzení, pokud chce být v řízení úspěšný. Bylo proto na žalobci, aby v zájmu kladného vyřízení své žádosti správnímu orgánu doložil všechny doklady, ze kterých by vyplývalo, že zákonné podmínky pro prodloužení dlouhodobého pobytu splňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60).
26. Prvostupňový správní orgán nepostupoval formalisticky, pokud dospěl k závěru, že v případě žalobce nebyly předloženy takové doklady, které by prokazovaly skutečnou podnikatelskou činnost. Žalobce předložil výpis z živnostenského rejstříku a daňové přiznání. Z těchto dokladů však bez dalšího nevyplývá, že žalobce fakticky vykonával podnikatelskou činnost na území České republiky v rozhodné době. Pokud měl správní orgán pochybnosti o reálném výkonu podnikatelské činnosti z důvodu, že žalobce pobýval dlouhou dobu v zahraničí (což vyjádřil ve výzvě ze dne 4. 2. 2019, č. j. OAM-25165-21/DP/2018), postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobce vyzval k předložení chybějících dokladů. V případě, že se žalobce výzvou správního orgánu I. stupně ze dne 4. 2. 2018 neřídil a nedoložil veškeré požadované doklady, byla splněna podmínka pro zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Námitka nezákonnosti výzvy k doplnění podkladů tak není důvodná.

27. Dále soud zkoumal správnost závěrů žalovaného o nutnosti dodržení koncentrační zásady.
28. Žalobce v rámci odvolacího řízení předložil vydané faktury a smlouvy o dílo. Žalovaná se s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu obsahem dokladů předložených v odvolacím řízení nezabývala.
29. Podle § 82 odst. 4 správního řádu „[k] novým skutečností a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. (...)“.
30. Stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni. Předkládání dalších či nových skutečností a důkazů v odvolacím řízení je připuštěno jen zcela výjimečně. Ustanovení [§ 82](#) odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, před správním orgánem I. stupně. K novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, které uvede odvolatel v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se proto přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, jež nemohl uplatnit dříve (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27). Citované ustanovení zvyšuje odpovědnost jak správních orgánů I. stupně, tak účastníků řízení: odpovědnost správních orgánů zejména vzhledem ke splnění jejich poučovací povinnosti ([§ 4](#) odst. 2 správního řádu), odpovědnost účastníků řízení v tom, že musí své návrhy uplatňovat pokud možno bez zbytečného odkladu. (viz Vedral, J. [Správní řád](#). Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 725).
31. Uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, uvedl, že „[s]těžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (...). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (...)“.
32. Výjimky z uplatnění zásady koncentrace řízení (přestupkové řízení, resp. řízení o uložení povinnosti zahájená z moci úřední) se v nynějším případě neuplatní. Řízení se vede o žádosti žalobce, nebylo tedy zahájeno z moci úřední. Není v něm rovněž rozhodováno o uložení povinnosti, ani se nejedná o správní trestání. Lze tak plně vycházet ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-26, podle něhož „[o]dvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení.“
33. Tvzení žalobce, že faktury předložené v rámci odvolacího řízení předložil osobně prvostupňovému správnímu orgánu, avšak tyto doklady byly na podatelně odmítnuty pro jejich nerelevantnost, nemá oporu ve správním spise. Pokud by správní orgán I. stupně skutečně odmítl od žalobce převzít dokumenty, měl si žalobce odmítnutí takového přijetí nechat správním orgánem potvrdit. Žalobcovo tvrzení, že přijetí dokladů bylo pracovníci správního orgánu I. stupně odmítnuto, se soudu jeví jako účelové ve světle skutečnosti, že ostatní dokumenty, k jejichž předložení byl žalobce výzvou ze dne 4. 2. 2019 vyzván, byly správnímu orgánu I. stupně zaslány dopisem doručeným dne 5. 3. 2019.
34. Soud považuje za vhodné doplnit, že žalobce měl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání

prvostupňového rozhodnutí (§ 36 odst. 1 a 3 správního řádu). Ačkoliv žalobce využil svého práva a nahlédl do spisového materiálu před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, k podkladům rozhodnutí se nevyjádřil ani nevyužil svého práva podklady doplnit (doložit požadované faktury či smlouvy) nebo navrhnout jejich doplnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 5 Azs 350/2017-41). Již v tomto okamžiku si však musel být vědom, že všechny doklady vyžadované výzvou ze dne 4. 2. 2019 správnímu orgánu I. stupně nepředložil.

35. Lze shrnout, že žalobce k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky nepředložil takové doklady, které by prokazovaly faktický výkon podnikatelské činnosti na území České republiky. Pokud tyto doklady nebyly správnímu orgánu I. stupně doloženy ani dodatečně poté, co k jejichž předložení byl žalobce výzvou ze dne 4. 2. 2019 vyzván, nemohl správní orgán I. stupně žalobcově žádosti vyhovět. K dokladům předloženým v průběhu odvolacího řízení žalovaná z důvodu koncentrační zásady nebyla oprávněna přihlédnout. Postupovala proto správně, pokud rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila a odvolání žalobce zamítla. Námitka nesprávného použití koncentrační zásady žalovanou tak není důvodná.
36. Soud neshledal důvodnou ani obecně formulovanou námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Ze spisu je zřejmé, že správní orgán I. stupně v souladu s § 3 správního řádu vyvinul snahu náležitě zjistit skutkový stav věci a výzvou ze dne 4. 2. 2019 vyzval žalobce k doplnění požadovaných podkladů. Pokud však žalobce ani poté veškeré nezbytné podklady pro vyhovění jeho žádosti nepředložil, je nedostatečnost shromážděných podkladů přičitatelná toliko žalobci samému, nikoliv správnímu orgánu I. stupně. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu tedy není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

37. Soud na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Důkazy přiložené k žalobě soud neprováděl pro nadbytečnost.
38. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu