



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **L. T. T. H.**
bytem

zastoupena advokátem Mgr. Radimem Strnadem
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1643/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 3. 2019, č. j. MV-30211-4/SO-2019

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah žaloby

1. Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobkyně domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 9. 11. 2018, č. j. OAM-55377-60/DP-2013 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu

vydaného za účelem podnikání, která byla podána podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 23. 6. 2014 (dále též jen „zákon o pobytu cizinců“). Žádost žalobkyně byla zamítnuta podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců z důvodu závažné překážky pobytu cizince na území.

2. Žalobkyně namítla, že správní orgán I. stupně neučinil žádný výklad pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, a to přesto, že se jedná o tzv. neurčitý právní pojem. Podle žalobkyně pod tento neurčitý právní pojem nelze automaticky podřazovat cokoli, co nespadá pod jiné písmeno či odstavec v ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců. Současně rozhodnutí správního orgánu I. stupně postrádalo konkretizaci jednání žalobkyně, které vedlo k vydání zamítavého rozhodnutí a kterým měla žalobkyně naplnit znaky pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“. Povinností správního orgánu I. stupně bylo v odůvodnění rozhodnutí určit, v čem lze spatřovat pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ a jakým konkrétním jednáním tento pojem žalobkyně naplnila.
3. Žalobkyně dále namítla, že správní orgán I. stupně neodůvodnil, na základě jakých konkrétních skutečností dospěl k závěru, že u žalobkyně došlo k naplnění „závažné překážky pobytu cizince na území“ tím, že jednak nevykonávala funkci jednatelky a jednak se dopouštěla tzv. „švarcsystému“. Správní orgán I. stupně sice s odkazem na příslušná zákonná ustanovení uvedl, v čem spočívá funkce jednatele a charakteristiku činnosti osoby samostatně výdělečně činné (OSVČ), nicméně to už žádným způsobem nepodřadil pod činnost žalobkyně tak, aby bylo seznatelné, v čem konkrétně neplnila funkci jednatelky, popř. v čem konkrétně jí vykonávaná podnikatelská činnost jako osoby samostatně výdělečně činné nenaplnňovala znaky podnikání a naopak v čem konkrétně tato její činnost naplňovala znaky závislé práce.
4. Podle žalobkyně správní orgán I. stupně nemohl případnou skutečnost, že nevykonávala funkci jednatelky, označit za jinou závažnou překážku pobytu na území. Žalobkyně na území České republiky pobývala na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, a to v době od 8. 12. 2011 do 7. 12. 2013. Dne 11. 11. 2013 podala žádost o prodloužení tohoto druhu dlouhodobého pobytu, tedy za účelem podnikání, ovšem nikoli už za účelem účasti v právnické osobě, nýbrž toliko za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Skutečnost, že nevykonávala funkci jednatelky, by mohla mít význam, pouze pokud by její žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu byla zamítnuta z důvodu, že v minulosti neplnila účel pobytu podle ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy správní orgán měl pochybnosti o výkonu funkce jednatelky, pak bylo jeho povinností podřadit toto jednání žalobkyně právě pod skutkovou podstatu tohoto ustanovení a nikoli tuto skutečnost uvádět jako naplnění pojmu „závažné překážky pobytu cizince na území“. Žalobkyně tak uzavřela, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně i napadené rozhodnutí jsou zatížena vadou nepřezkoumatelnosti.

II. Vyjádření žalované

5. Žalovaná navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě zdůraznila, že žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně blanketní odvolání, které

však ani přes výzvu neodůvodnila. Žalovaná tak přezkoumávala rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení, které mu předcházelo, z hlediska zákonnosti, přičemž neshledala v postupu správního orgánu I. stupně žádné vady. Správní orgán I. stupně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; při rozhodování vycházel z výpovědi žalobkyně do protokolu ze dne 4. 10. 2018, která je jasná a srozumitelná a neumožňuje jiný závěr, než k jakému dospěl správní orgán I. stupně. Ten uvedl, v čem spatřuje závažnost jednání žalobkyně posouzeného jako jiná závažná překážka pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. K tomu žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2016, č. j. 3 Azs 171/2015-144.

6. Neplnění výkonu funkce jednatelky v minulosti jednoznačně vyplývalo právě z výpovědi žalobkyně do protokolu, přičemž správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, jakými úvahami byl veden při posuzování tvrzené podnikatelské činnosti žalobkyně jako osoby samostatně výdělečně činné. K tomu žalovaná odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2017, č. j. 29 A 97/2015-88. Žalovaná taktéž nesouhlasila s námitkou žalobkyně, že neplnění účelu pobytu v minulosti mělo být posuzováno podle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení lze podle žalované aplikovat především v případě aktuálního neplnění účelu pobytu. V případě, kdy k takovému jednání došlo v minulosti, je namíste aplikace ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. K této otázce pak žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2015, č. j. 9 A 117/2012-85.

III. Posouzení věci soudem

7. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“).
8. Podle § 44a odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu opakovaně prodloužit, a to na dobu v dalších ustanoveních dále specifikovanou.
9. Podle § 44a odst. 3 věta druhá zákona o pobytu cizinců *na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně.*
10. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *dobu 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).*
11. Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.*
12. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.*
13. Podle § 56 odst. 1 písm. j) 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 pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*

14. Úvodem je nutno poznamenat, že žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně prostřednictvím svého právního zástupce blanketní odvolání, které ani na výzvu nedoplnila. Tím byl zároveň předurčen rozsah přezkumu rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze strany žalované, která přistoupila k obecnému přezkumu zákonnosti tohoto rozhodnutí (viz § 89 odst. 2 s. ř.). Městský soud v Praze v této souvislosti zdůrazňuje, že žalobkyni jistě nic nebrání ponechat si argumentaci až na řízení před správním soudem, z povahy věci pak ovšem nemůže žalovanému správnímu orgánu účinně vytýkat, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedla; může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62).
15. K námitce žalobkyně směřující do nedostatečného výkladu pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ soud uvádí, že výkladem tohoto pojmu se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, a to např. v rozsudcích ze dne 19.1.2012, č.j. 9 As 80/2011-69, ze dne 8.8.2012, č.j. 3 As 15/2012-29, ze dne 30.1.2013, č.j. 9 As 117/2012-35, ze dne 29.5.2013, č.j. 3 As 14/2013-28, či ze dne 27.9.2013, č.j. 4 As 114/2013-35. Ve všech těchto případech se jednalo o situace, kdy cizinec žádal o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, resp. za účelem účasti v právnické osobě. Nejvyšší správní soud přitom konstatoval, že důvody pro neudělení víza podle § 56 zákona o pobytu cizinců představují v negativním smyslu podmínky pro udělení víza ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud v těchto obdobných věcech dovodil, že pojem „závažná překážka“, vymezený v ust. § 56 zákona o pobytu cizinců, je neurčitý právní pojem, který je správní orgán povinen vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání účastníka řízení odůvodnit.
16. Byť správní orgány obou stupňů v projednávané věci v rámci svých rozhodnutí neprovedly podrobný výklad pojmu „jiná závažná překážka“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, pod tento pojem správně zařadily také neplnění účelu povoleného pobytu, kterého se žalobkyně dopustila tím, že přestože na území České republiky pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu uděleného za účelem podnikání – účast v právnické osobě, fakticky funkci jednatelky, kterou měla vykonávat pro společnost Trimini Company, s.r.o., nevykonávala. Žalobkyně přitom účel, pro který jí bylo uděleno vízum, neplnila nejen v minulosti, ale neplnila jej ani v době, kdy o jeho prodloužení žádala (k tomu viz níže).
17. K otázce neplnění účelu pobytu jako jiné závažné překážky pobytu na území podle § 56 zákona o pobytu cizinců se v minulosti rovněž opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 4. 6. 2016, č. j. 3 Azs 171/2015-144 uvedl, že za „jinou závažnou překážku“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců lze v obecné rovině považovat také neplnění účelu povoleného pobytu (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69). „Zákon o pobytu cizinců totiž nepochybně zdůrazňuje princip plnění uložených povinností cizince, žadatele o nějaký pobytový status. Může se jednat o zdůvodnění pobytu např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, přičemž je v pravomoci státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec možnost na území České republiky pobývat (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, popřípadě rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č.j. 9 As 95/2008 – 45). Zároveň platí, že účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být plněn fakticky a ne jen

formálně, například simulovaným zapsáním do příslušných rejstříků“ (cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2016, č. j. 3 Azs 171/2015-144).

18. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zřejmé, že na podkladě skutkových zjištění, jimž byly především okolnosti, které vyplynuly z účastnické výpovědi žalobkyně před správním orgánem, bylo dovozeno, že žalobkyně, přestože na území v období od 8. 12. 2011 do 7. 12. 2013 pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu uděleného za účelem podnikání – účast v právnické osobě, fakticky funkci jednatelky u společnosti Trimini Company, s. r. o., nevykonávala.
19. Žalobkyně podala žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ještě za účinnosti zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dále jen „obchodní zákoník“). Podle § 134 obchodního zákoníku *jednateli náleží obchodní vedení společnosti. K rozhodnutí o obchodním vedení společnosti, má-li společnost více jednatelů, se vyžaduje souhlas většiny jednatelů, nestanoví-li společenská smlouva jinak*. Obdobně je postavení jednatele upraveno v ust. § 194 a násl. nyní účinného zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „zákon o obchodních korporacích“). Výkladem pojmu „obchodní vedení“ se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2005, č. j. 4 Afs 24/2003-81, ve kterém uvedl, že pojem „obchodní vedení společnosti“ obsažený v obchodním zákoníku by bylo možné nejlépe charakterizovat „jako průběžnou pravidelnou správu záležitostí společnosti a jejího podniku, tzn. rozhodování o organizačních, technických, obchodních, personálních, finančních aj. otázkách běžného života. Rozumí se tím řízení společnosti, zejména organizování a řízení její podnikatelské činnosti, včetně rozhodování o jejích podnikatelských záměrech“ (srov. také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. 29 Odo 479/2003).
20. Žalobkyně podle protokolu o výsledku ze dne 4.10.2018, č.j. OAM-55377-59/DP-2013 uvedla, že si sice byla vědoma toho, že byla jednatelkou ve společnosti Trimini Company, s.r.o., avšak její hlavní činností bylo od doby příjezdu na území České republiky podnikání jako OSVČ. Pro společnost Trimini Company, s.r.o., pracovala pouze příležitostně, přičemž jí zřejmě nebyla známa náplň činnosti jednatele ani práva a možnosti navenek zastupovat společnost. Z protokolu o výsledku je také patrné, že žalobkyně neměla povědomí o běžném provozu společnosti, neboť nebyla schopna uvést, kdo vede účetnictví společnosti, nevěděla, zda byla společnost plátcem daně, ani ke kterému finančnímu úřadu podávala přiznání k dani z příjmů právnických osob. Žalobkyně nebyla schopna uvést výši základního kapitálu společnosti, či jaké byly její hospodářské výsledky a dokonce ani nevěděla, jaký byl předmět podnikání obchodní činnosti společnosti, jejíž měla být jednatelkou. Nadto výslovně uvedla, že se neúčastnila valných hromad společnosti, nepamatovala si, že by za společnost podepisovala smlouvy, ani nebyla schopna popsat, kde přesně společnost sídlí. K popisu činnosti, který měla ve společnosti Trimini Company, s.r.o., vykonávat, tedy že vítala zákazníka, vyslechla jeho požadavek a případně předávala kontakty na zákazníky další osobě, soud uvádí, že tuto činnost nelze podřadit pod obchodní vedení společnosti, nýbrž pod plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti společnosti.
21. Z toho, jak žalobkyně při výsledku popsala svou aktivitu, je zřejmé, že fakticky nevykonávala funkci jednatelky společnosti Trimini Company, s.r.o., byť formálně byla jako jednatelka v obchodním rejstříku zapsána. Z jejího tvrzení nevyplývá, že by se jakkoliv podílela na efektivním řízení společnosti. Žalobkyně při výsledku nezmínila

jedinou skutečnost, na jejímž základě by bylo možno usuzovat, že by byla do záležitostí vedení společnosti jakkoliv zapojena. Výkon funkce jednatele sice může zahrnovat nejrozumnější spektrum činností včetně realizace samotného předmětu podnikání společnosti, avšak tuto činnost nelze podřadit pod obchodní vedení společnosti; žalobkyně dokonce nebyla schopna uvést, jaký byl předmět podnikání společnosti. Z výpovědi žalobkyně přitom nevyplynulo, že by se zabývala činností „zprostředkovatele obchodu a služeb“ vedle ostatních aktivit (jak by bylo možno dovodit z popisu činnosti, kterou měla pro společnost fakticky vykonávat), ale že se věnovala výhradně této činnosti, aniž by jakoukoliv další činností participovala na vlastním řízení společnosti. I pokud by došlo k rozdělení povinností souvisejících s provozem firmy mezi jednotlivé jednatele s tím, že žalobkyně by byla zodpovědná pouze za zprostředkování obchodu a služeb, resp. za předávání zájemců o byt či dům další osobě zapojené do fungování společnosti, nepochybně by měla mít i v takovém případě jakožto jednatelka, tedy členka managementu společnosti, přehled o její ekonomické situaci (cenotvorbě či celkových příjmech). Z její výpovědi však nic takového nevyplyvá. K samotné pracovní náplni žalobkyně a její údajné činnosti v pozici jednatelky lze uvést, že ani tu nebyla žalobkyně schopna věrohodně popsat, neboť popsala pouze svou práci v pozici „zprostředkovatele pronájmu bytů, nemovitostí a nebytových prostor“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14.3.2019, č.j. 7 Azs 471/2018-39, ze dne 8.11.2018, č.j. 9 Azs 344/2018-37 nebo ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81).

22. V průběhu správního řízení žalobkyně sama nepředložila žádné listiny, ze kterých by vyplývalo, že za společnost také právně jednala, a nenabídla ani jiné důkazní prostředky. Soud si je vědom toho, že podle § 3 s. ř. jsou správní orgány povinny zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jejich úkonu s požadavky uvedenými v § 2 s. ř. To ovšem žalobkyně „nezbavuje břemene tvrzení a důkazního břemene, tedy povinnosti označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu), mají-li z nich správní orgány vycházet. Představa, že by správní orgány zjišťovaly všechny v úvahu připadající důvody, které by mohly vést k vyhovění žádosti, je zcela nereálná. Jedině žadatel sám nejlépe ví, z jakých důvodů o povolení k trvalému pobytu žádá (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66 a ze dne 22. 12. 2016, č. j. 5 Azs 133/2016-38)“ (cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 Azs 344/2018).
23. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že žalobkyně fakticky nevykonávala funkci jednatelky společnosti ve smyslu ust. § 134 obchodního zákoníku, resp. § 194 a násl. zákona o obchodních korporacích a citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu, neboť ve skutečnosti vykonávala výhradně činnost vyplývající z předmětu činnosti společnosti, tedy pronájem bytů, nemovitostí a nebytových prostor. Nelze přisvědčit námitce žalobkyně, že správní orgány dostatečně konkrétně a individuálně neuvedly, v čem konkrétně žalobkyně neplnila funkci jednatelky, popř. v čem konkrétně vykonávaná podnikatelská činnost žalobkyně jako osoby samostatně výdělečně činné nenaplnňovala znaky podnikání, a naopak v čem tato činnost naplňovala znaky závislé práce. Úvahy správního orgánu týkající se faktického výkonu funkce jednatelky žalobkyní, jež byly popsány shora, soud plně aproboval.
24. Správní orgán I. stupně správně vyhodnotil, že činnost, kterou žalobkyně považovala za činnost samostatně výdělečně činnou, naplňovala znaky závislé práce. Žalobkyně totiž

podle protokolu o výsledku sice uvedla, že její hlavní činností je OSVČ, ale svou denní činnost popsala tak, že poté, co přijde do práce, tak uklidí a umyje nádobí, zákazníkům nabídne kávu a stará se o jejich pohodlí, přičemž sázenky zadává její kolega, který společně s ní má v pronájmu prostory v Sapě. Sama však smlouvu o spolupráci se společností Fortuna nemá a pracuje pouze na základě ústní dohody s kolegou, a to v pevné pracovní době od 10 do 20 hodin. Žalobkyně nadto uvedla, že sama nemá žádné zakázky, platí jí společnost Fortuna podle přijatých sázenek a konečný výsledek, tj. výše přijatých sázenek, je výsledkem společné činnosti její a jejího kolegy.

25. K tomu je nutno konstatovat, že kromě formální stránky (tzv. podnikání „navenek“, projevující se např. zapsáním v živnostenském rejstříku, placením pojistného na sociální zabezpečení jako OSVČ nebo řádným placením daně z příjmů, jak žalobkyně ve správním řízení dokládala) je nezbytné, aby účel pobytu – podnikání formou výkonu činnosti OSVČ – byl fakticky naplňován. Tomu odpovídá faktické pojetí podnikání, o kterém Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27.12.2011, č. j 7 As 82/2011-81, uvedl, že „[ú]čelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány.“
26. Správní orgán I. stupně nepochybil, pokud vyšel ze skutečností, které žalobkyně o způsobu realizace své pracovní činnosti na území České republiky vypověděla do protokolu v rámci účastnického výsledku, tedy ze skutečností, které žalobkyně sama ke svému pracovnímu působení uváděla. V řízení o žádosti totiž leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní na žadateli. Žalobkyně přitom v řízení sama neposkytla další podklady, na jejichž základě by správní orgán mohl uvážít o fakticitě její činnosti. Závěr správního orgánu I. stupně, který následně v napadeném rozhodnutí aprobovala žalovaná, byl plně v souladu s podklady, které byly během řízení shromážděny, a tudíž i se zásadou materiální pravdy dle § 3 s. ř.
27. Na nesplnění všech kumulativních podmínek k tomu, aby bylo možno osobu považovat za podnikatele ve smyslu definice v § 420 odst. 1 občanského zákoníku, resp. za osobu provozující živnost, pak vskutku ukazovaly odpovědi žalobkyně uvedené výše, ze kterých správní orgány právem dovodily, že žalobkyně nevykonává činnost samostatně (když má pevně stanovenou pracovní dobu, práci vykonává na základě ústní dohody se svým kolegou, sama zakázky a zákazníky nehledá, pracuje v pobočce sázkové kanceláře, se kterou má uzavřenou smlouvu o spolupráci nikoliv ona, ale údajně její kolega) a na vlastní odpovědnost (když pracuje se svým kolegou a konečný výsledek, tj. výše přijatých sázek, z nichž se určuje procentuální zisk vyplácený společností Fortuna, je jejich společný). Výkon práce tak, jak ji žalobkyně sama popisovala, lze podle názoru soudu přirovnat k právnímu vztahu založenému dohodou o pracích konaných mimo pracovní poměr, nikoliv k podnikatelské činnosti. V protokolu přitom byla žalobkyně poučena o povinnosti vypovídat pravdu, tento protokol podepsala, a stvrdila tak svůj souhlas s jeho obsahem. Soud tudíž nenalezl namítanou nezákonnost v závěrech správního orgánu, které se týkají vyhodnocení pracovní činnosti žalobkyně na území České republiky jako faktické činnosti neodpovídající účelu povoleného pobytu, tj. podnikání jako OSVČ.

28. Lze doplnit, že v posuzovaném případě neměla žalobkyně vytvořeny žádné základní předpoklady pro realizaci své činnosti a byla v tomto směru zcela odkázána na svého kolegu (případně i na společnost Fortuna), který stanovil veškeré podmínky výkonu jejich činnosti tím, že s ní uzavřel ústní dohodu o tom, že se bude starat o úklid pobočky a následně o zákazníky na pobočce, a vytvářet jim tak pohodlí. V daném kontextu je tak soud přesvědčen, že i nepsanou dohodu mezi spolupracující osobou, která měla dle tvrzení žalobkyně uzavřenou smlouvu o spolupráci se společností Fortuna, je nutno v daném případě vnímat jako udělování pokynů k výkonu práce závislé osobě, kdy po vysvětlení pracovního postupu již logicky přímý dohled během práce nebyl objektivně nutný. Činnost probíhala v prostorách, které měla mít v pronájmu žalobkyně (společně s kolegou), což však žalobkyně nikterak nedoložila, a pro případ potřeby zde byl k nápomoci kolega žalobkyně, který měl mít uzavřenou smlouvu o spolupráci se sázkovou kanceláří. Soud má tedy za to, že v kontextu s ostatními zjištěními bylo ze strany správního orgánu bezpečně prokázáno, že žalobkyně pracovala podle pokynů svého kolegy, potažmo pokynů společnosti Fortuna. Osobou samostatně výdělečně činnou (živnostníkem) tedy byla pouze formálně (srov. § 2 zákona o živnostenském podnikání, podle něhož je živností *soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem*).
29. Na druhou stranu soud shledal, že při hodnocení činnosti žalobkyně pokročily správní orgány dále, než bylo nezbytné. Nezbytné bylo zjišťovat, zda žalobkyně naplňuje účel, tj. zda podniká na základě živnostenského oprávnění jako OSVČ. Správní orgány musely zodpovědět otázku, zda forma zapojení žalobkyně do pracovního procesu je či není podnikáním OSVČ, což také učinily a dospěly správně k závěru, že není. Pro rozhodování v dané věci tak bylo důležité a plně dostačující zjistit, co pracovní činnost vykonávaná žalobkyní nebyla, tj. že nebyla podnikáním OSVČ. Pokud správní orgán I. stupně i žalovaná dále řešily pracovní zapojení žalobkyně a zabývaly se tím, jestli se jedná nebo nejedná o výkon nelegální práce nebo o výkon zaměstnání vykazující znaky „švarcsystému“, jednalo se o skutečnost, která byla pro účely rozhodnutí ve věci samé nadbytečná, neboť neměla právní význam pro posouzení žádosti žalobkyně. Správní orgán I. stupně tak učinil krok navíc, který však nemohl způsobit nezákonnost rozhodnutí v dané věci, pokud správní orgány obou stupňů správně uzavřely, že důvody neprodloužení pobytu spočívají v neplnění jeho účelu (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 4. 2017, č. j. 30 A 116/2016-64).
30. Žalobkyně dále namítala, že pokud měl správní orgán pochybnosti o výkonu funkce jednatelky z její strany, pak bylo jeho povinností podřadit toto jednání pod skutkovou podstatu ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nikoliv pod ust. § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, tedy pod „závažnou překážku pobytu cizince na území.“
31. Jak vyplývá ze shora uvedeného, soud považuje za prokázané, že pokud jde o účel dlouhodobého pobytu, ten nebyl od počátku žalobkyní plněn ani naplněn, a to z toho důvodu, že žalobkyně fakticky nevykonávala funkci jednatelky, přestože na území pobývala na základě pobytového oprávnění za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Tuto skutečnost správní orgán I. stupně podřadil pod skutkovou podstatu závažné překážky pobytu cizince na území České republiky podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců. Možnost takto postupovat ostatně potvrzuje i

ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43).

32. Ve správním řízení však bylo nutné posuzovat, do jaké míry byly splněny důvody pro neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. K tomu bylo třeba rozlišit situace, na něž dopadá ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a ty, které se mohou podřadit pod ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Z praxe správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu je totiž zřejmé, že se jedná o dva samostatné rozhodovací důvody, kterými lze argumentovat ve prospěch zamítnutí žádosti. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43 uvedl následující:
33. *„Nejvyšší správní soud opakovaně [...] dovodil, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle ust. § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (aplikovaného na základě odkazu v ust. § 44a odst. 3 tohoto zákona). V rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, přitom Nejvyšší správní soud poukázal na to, že tento důvod je odlišný od důvodu dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení totiž nelze aplikovat, jestliže v době před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu začal cizinec účel pobytu plnit. Jinými slovy neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, v druhém případě se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu. (...) nenaplnění účelu předchozího pobytu [ve smyslu závažné překážky dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců] je nutno posuzovat za období platnosti předchozího povolení k pobytu. Jde tedy o skutečnost, pro kterou je stanoveno rozhodné období v minulosti, a na kterou proto nemůže mít vliv pozdější skutkový vývoj v řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu [na rozdíl od důvodu dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jak také dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29].“*
34. Hlavní rozdíl mezi dotčenými ustanoveními zákona tedy tkví v rozdílných obdobích, která je třeba posuzovat. Z vyjádření žalobkyně lze nabýt přesvědčení, že od samého počátku svého pobytu na území České republiky neplnila účel, ke kterému jí byl pobyt umožněn, neboť fakticky nevykonávala činnost jednatelky společnosti Trimini Company, s.r.o., a zcela prokazatelně nebyla ani osobou samostatně výdělečně činnou.
35. Dle názoru soudu se správní orgány skutečně dopustily pochybení, pokud situaci žalobkyně podřadily pod § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců namísto lépe příslušajícího § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy, nenaplnění účelu předchozího pobytu je důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž plnění účelu pobytu se posuzuje do minulosti, zatímco neplnění účelu pobytu je důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a posuzuje se k aktuálnímu stavu v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2019, č. j. 6 Azs 345/2018). Nicméně vzhledem k tomu, že ani průběhu správního řízení žalobkyně účel pobytu neplnila, jelikož fakticky funkci jednatelky

nevykonávala a nevykonávala ani samostatně výdělečnou činnost, uvedené pochybení správních orgánů v právní kvalifikaci jejího jednání nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. I přes toto pochybení bylo totiž bez pochyb prokázáno, že žalobkyně po celou dobu pobytu na území České republiky neplnila účel pobytu. Postup správního orgánu, který vedl k posuzování doby pobytu i po rozhodné době, nadto poskytl žalobkyni ještě výhodnější postavení, neboť správní orgán je v případě § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců [ve srovnání s § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona] vázán povinností posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

IV. Závěr a náklady řízení

36. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Správní orgány obou stupňů se sice dopustily pochybení, pokud byla žádost žalobkyně zamítnuta podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a nikoli podle § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona, avšak toto pochybení nemělo za následek zkrácení práv žalobkyně (viz výše), a bylo by tak přepjatým formalismem jen z tohoto důvodu napadené rozhodnutí rušit.
37. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, které však v řízení žádné náklady nad rámec běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

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, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 29. července 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu