



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **M. B.**, zastoupena Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 9. 2018, č. j. 29 A 151/2016 - 59,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2016, č. j. MV-95135-6/SO-2013, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 2. 2013, č. j. OAM-24162-30/DP-2012, jímž byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (účasti v právnické osobě).

#### II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl. Konstatoval, že rozhodnutí žalované netrpí nepřezkoumatelností. Správní orgány své závěry o neplnění

účelu pobytu opřely především o účastnickou výpověď žalobkyně, přičemž jejich úvahy jsou z odůvodnění zřetelně seznatelné. Pro posouzení věci bylo zásadní, zda žalobkyně fakticky, nikoliv pouze formálně, vykonávala funkci jednatelky společnosti BYELIK SERVICE s. r. o. Žalobkyně sice při výsledku vyjmenovala činnosti, které obecně spadají pod pojem „obchodní vedení společnosti“, avšak krajský soud se ztotožnil s posouzením správních orgánů, že tyto činnosti pro společnost fakticky nevykonávala. Poukázal na to, že žalobkyně neměla širší povědomí o chodu společnosti, nebyla schopna popsat, co konkrétně pro ni vykonává a neznala počet ani osoby ostatních jednatelů. Její obecné vyjádření o náplni funkce jednatele tedy nic nevypovídalo o tom, že by se na obchodním vedení společnosti skutečně podílela. Na závěr o neplnění účelu pobytu pak nemohlo mít vliv to, že žalobkyně byla v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí osobou samostatně výdělečně činnou (dále též „OSVČ“). Žalobkyně oznámila správnímu orgánu I. stupně změnu účelu pobytu dne 26. 11. 2015, tj. poté, kdy tento v rozhodnutí o její žádosti ze dne 26. 2. 2013 konstatoval, že účel pobytu v letech 2010 až 2013 neplnila. Jestliže žalovaná potvrdila závěr správního orgánu I. stupně, že žalobkyně deklarovaný účel pobytu po převážnou část platnosti doby jeho povolení neplnila, nemohla být žalobkyně úspěšná, i kdyby byla připuštěna možnost změny účelu pobytu a ona by na přelomu let 2015 a 2016 jako OSVČ skutečně podnikala. Žalovaná pak pochybila, když na oznámení žalobkyně ze dne 26. 11. 2015 v rozhodnutí nijak nereagovala, tento nedostatek odůvodnění však nemohl mít vliv na zákonnost ani přezkoumatelnost jejího rozhodnutí.

### III.

[3] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Závěr o tom, že neplnila funkci jednatele, je nesprávný. Stěžovatelka v řízení prokázala, že tuto funkci fakticky vykonávala. Při své výpovědi konkrétně popsala, co pro společnost konala, přičemž tato činnost je nepochybně součástí obchodního vedení. Neměla-li dílčí povědomí o veškerém chodu společnosti, pak se jednalo o činnosti, které vykonávali jiní jednatele. Krajský soud dále pochybil při vypořádání námítky, že žalovaná nerozhodovala na základě skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Stěžovatelka přitom k tomuto dni splňovala podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k pobytu, neboť byla jednatelkou i OSVČ. Od 20. 11. 2015 je držitelkou živnostenského oprávnění, na jehož základě nepřetržitě vykonává podnikání. Jelikož žalovaná nezohlednila aktuální skutkový stav v otázce výkonu podnikatelské činnosti ke dni vydání rozhodnutí, zatížila řízení vadou. Žalovaná se měla zabývat rovněž zásahem jejího rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43. Krajský soud rovněž nesprávně uvedl, že platnost živnostenského oprávnění stěžovatelky zanikla ještě před vydáním rozhodnutí žalované. Stěžovatelka je držitelkou živnostenského oprávnění od 20. 11. 2015, což dokládá výpis z živnostenského rejstříku.

[5] Na základě výše uvedeného stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

### IV.

pokračování

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své vyjádření k žalobě a na rozsudek krajského soudu. Odkaz stěžovatelky na rozsudek č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, považuje za nepřiléhavý, protože se týká posuzování přiměřenosti v případě rozhodování podle § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. V daném případě však bylo rozhodováno podle § 37 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, kdy neplnění účelu pobytu je obligatorním důvodem zrušení jeho platnosti, a tedy i důvodem jeho neprodloužení.

## V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[10] K nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se Nejvyšší správní soud v obecné rovině mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou.

[11] Výše uvedenými vadami rozsudek krajského soudu netrpí. To ostatně nepřímou potvrzuje i sama stěžovatelka, která s odůvodněním rozsudku věcně polemizuje. Krajský soud se řádně vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu uvedl úvahy, na základě kterých je shledal nedůvodnými. Skutečným obsahem kasační stížnosti je tak spíše nesouhlas stěžovatelky se způsobem vypořádání jejích žalobních námitek, nikoliv tvrzení, že by tak soud neučinil. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry krajského soudu však nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.).

[12] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, přezkoumal ho v rozsahu stížních námitek.

[13] Ze správního spisu bylo zjištěno následující. Stěžovatelka pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu uděleného za účelem podnikání („výkonný manažer – účast v právnické osobě“) s platností od 20. 5. 2010 do 19. 5. 2012. Dne 2. 5. 2012 podala žádost o prodloužení doby platnosti předmětného povolení podle § 44a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K žádosti předložila mimo jiné výpis z obchodního rejstříku společnosti BYELIK SERVICE s. r. o., potvrzení, že byla dne 20. 4. 2010 jmenována do funkce jednatele této společnosti a smlouvu o výkonu funkce jednatele ze dne 3. 1. 2012. Dne 11. 10. 2012 provedl správní orgán I. stupně se stěžovatelkou výsledk za účelem zjištění skutečného stavu věci. Při něm stěžovatelka uvedla, že se společnost BYELIK SERVICE s. r. o. zabývá pronájmem bytových a nebytových prostor. Pronajímá byty, kanceláře a obchody. Stěžovatelka za společnost jedná a činí jejím jménem právní úkony. Dle § 135 (název zákona neví) zajišťuje vedení evidence, účetnictví, seznamu společníků a informuje společníky o záležitostech. Společnost nemá účet u banky a nevlastní žádnou nemovitost. Sídlo i kancelář je v Ostravě, kde se obvykle podepisují smlouvy. Úkoly i pracovní dobu si stěžovatelka stanovuje sama. Pracuje od pondělí do pátku 4 - 8 hodin denně, doma u počítače. Shání zájemce a jedná s nimi o pronájmu nemovitostí. Pro společnost hledá na počítači zájemce o pronájem, ale na konkrétní stránky si nevzpomíná. Na žádnou smlouvu o pronájmu bytu ani na obchodního partnera si nevzpomíná. V posledním měsíci podepsala asi dvě nebo tři smlouvy. Smlouvy jsou sepsány v českém jazyce a vytváří je asi firma, kdo konkrétně neví. Peníze dostává v hotovosti. Společnost má jednoho společníka a asi 10 nebo 12 jednatelů, všechny si nepamatuje. Nepamatuje si, kolik má zaměstnanců. Společnost asi není plátcem daně z příjmů právnických osob. Není plátcem daně z přidané hodnoty. Nemá fax, e-mailovou adresu, datovou schránku ani webové stránky. Valná hromada se schází jednou měsíčně a schází se na ní všichni jednatelé. Na základě shromážděných podkladů správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že stěžovatelka neplní deklarovaný účel pobytu (tj. podnikání jako jednatelka společnosti BYELIK SERVICE s. r. o.) a její žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu zamítl rozhodnutím ze dne 26. 2. 2013. Přípisem ze dne 26. 11. 2015 zástupkyně stěžovatelky oznámila správnímu orgánu I. stupně, že ode dne 20. 11. 2015 již nebude účelem dlouhodobého pobytu podnikání – účast v právnické osobě, ale podnikání – OSVČ. K přípisu přiložila výpis z živnostenského rejstříku stěžovatelky s uvedenou dobou oprávnění podnikání do 25. 1. 2016. Žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně následně potvrdila (rozhodnutím ze dne 27. 6. 2016).

[14] Podle § 44a odst. 3, věty druhé zákona o pobytu cizinců, ve znění platném v rozhodné době, platilo, že [n]a *prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.*

[15] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců [d]obu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).

[16] Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, [m]inisterstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.

pokračování

[17] Z uvedeného plyne, že podá-li cizinec žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, použijí se na ni obdobně některá ustanovení o vízech k pobytu nad 90 dnů. Povolení přitom nelze prodloužit, shledá-li správní orgán důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti dosud uděleného pobytového oprávnění. Takovým důvodem je mimo jiné neplnění účelu, pro který bylo příslušné povolení uděleno. Jelikož stěžovatelce bylo uděleno povolení k pobytu za účelem podnikání (účast v právnické osobě), zkoumal správní orgán I. stupně, zda daný účel pobytu skutečně plnila. Za tímto účelem provedl dne 11. 10. 2012 její výslech dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Na jeho základě pak shledal naplnění citovaného důvodu pro zamítnutí žádosti, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka v době posledního povoleného dlouhodobého pobytu fakticky funkci jednatelky nevykonávala.

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že námitka spočívající ve vadném právním posouzení činnosti stěžovatelky jako výkonu funkce jednatelky byla uvedena v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, žalobě, i v nyní podané kasační stížnosti. Obsáhle se této otázce věnoval správní orgán I. stupně, a to na stranách 2 a 3 svého rozhodnutí, žalovaná pak na straně 3 a 4, krajský soud na straně 4 a 5 svého rozsudku. Nejvyšší správní soud se s právním hodnocením správních orgánů i soudu, že se nejednalo o faktický výkon funkce jednatele, shoduje a považuje za nadbytečné a neúčelné, aby obsáhle přeformuloval již jednou (dvakrát i třikrát) vyjádřené.

[19] Jednatelské oprávnění spočívá jednak v zastupování společnosti a jednání jejím jménem navenek, jednak v obchodním vedení dovnitř společnosti, tedy v organizaci a řízení podniku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. 29 Odo 479/2003, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2005, č. j. 4 Afs 24/2003 - 81). Z toho, jak stěžovatelka při výslechu popsala svou pracovní aktivitu je zřejmé, že fakticky nevykonávala funkci jednatelky, byť formálně byla jako jednatelka v obchodním rejstříku zapsána a měla uzavřenu rovněž smlouvu o výkonu funkce. Stěžovatelce bylo opakovaně sděleno, že z její výpovědi sice vyplývá její částečná teoretická znalost povinností jednatele obecně vyjádřených v právních předpisech, ale současně že nebyla schopna uvést žádný konkrétní počín, který jako jednatelka běžně činí. Stejně nevěrohodně pak působí její vyjádření o organizaci společnosti (např. že společnost nemá účet, neplatí daň z příjmů právnických osob, stěžovatelka nezná počet zaměstnanců, ani ostatní jednatele, byť se dle jejího vyjádření schází jednou měsíčně, atp.). I v případě, že by byly povinnosti jednatelů rozděleny, jak naznačuje stěžovatelka, nepochybně by měla mít jakožto jednatelka (tedy součást managementu společnosti) přehled o struktuře společnosti, bankovním účtu, odvodech daní a zaměstnávaných osobách. Z její výpovědi však toto neplyne. K samotné pracovní náplni stěžovatelky a její údajné akviziční činnosti pro společnost lze uvést, že ani tu nebyla schopna věrohodně popsat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 Azs 344/2018 - 37, ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 5).

[20] Tuto kasační námitku shledal tedy soud jako nedůvodnou.

[21] Dále stěžovatelka namítala, že v době vydání rozhodnutí žalované splňovala všechny podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nejen jako jednatelka, ale také jako OSVČ.

[22] Jak již soud uvedl výše, při posuzování žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu je rovněž zkoumáno plnění účelu, pro který bylo dané povolení vydáno. V rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, Nejvyšší správní soud poukázal na to, že: *„Plněním účelu, pro který bylo vízum (dlouhodobý pobyt) uděleno, je nutno v případě, že vízum bylo uděleno za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti a nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána.“* V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 9 Azs 219/2014 - 39, Nejvyšší správní soud doplnil: *„Aby byl plněn účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, tj. výkon podnikatelské činnosti, musí být tato činnost v období povoleného pobytu alespoň převážně vykonávána.“*

[23] Aspekt plnění účelu pobytu je z logiky věci nutné posuzovat ve vztahu k období povoleného pobytu předcházejícímu datum podání žádosti o jeho prodloužení. Zákon o pobytu cizinců totiž vychází z předpokladu, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení k pobytu uděleno. Pokud cizinec nenaplní na území České republiky účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu, je na místě mu toto povolení k pobytu na území České republiky neprodloužit. Správní orgán proto hodnotí jednání cizince v období, pro které mu bylo povolení k pobytu, o jehož prodloužení se jedná, uděleno. Jestliže stěžovatelka podala žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu dne 2. 5. 2012, zaměřil se správní orgán I. stupně v souladu s výše uvedeným na zkoumání, zda stěžovatelka plnila účel dlouhodobého pobytu v období let 2010 až 2012.

[24] Argument stěžovatelky, že k datu rozhodnutí žalované vykonávala podnikatelskou činnost na základě živnostenského oprávnění, které získala dne 20. 11. 2015, se proto míjí s podstatou věci. Tato skutečnost totiž nastala dokonce až po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Zjistil-li však správní orgán I. stupně při posuzování žádosti stěžovatelky, že byl naplněn důvod vylučující možnost prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (neplnění účelu), ztratily právní relevanci všechny další podklady řízení ve věci (včetně těch dokumentů, jimiž stěžovatelka měnila svůj „podnikatelský status“ v průběhu odvolacího řízení) a nezbylo mu než žádost zamítnout. Jinými slovy, pokud stěžovatelka neplnila účel, pro který ji byl dlouhodobý pobyt povolen, nemůže jí být tento prodloužen bez ohledu na to, zda v době po podání žádosti všechny zákonem požadované náležitosti pro prodloužení platnosti povolení splňovala. Případnou žádost o změnu účelu prodloužovaného pobytu (výkon podnikání jako OSVČ namísto účasti v právnické osobě) by správní orgán I. stupně mohl vzít v potaz až ve chvíli, kdy by neshledal důvody pro zrušení platnosti dlouhodobého pobytu (§ 37 zákona o pobytu cizinců) vyplývající z hodnocení plnění tohoto institutu po dobu jeho platnosti.

[25] Rovněž odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79, je nepřipadný. Správní orgány totiž svým postupem neporušily princip rozhodování na základě skutkového a právního stavu v době vydání

pokračování

rozhodnutí. I podle zákona o pobytu cizinců platného v době rozhodování žalované totiž platil § 37 odst. 1 písm. b), který ve spojení s § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 téhož zákona vylučoval možnost prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže cizinec neplnil účel pobytu.

[26] Poslední kasační námitka vztahující se k dopadu rozhodnutí žalované do rodinného a soukromého života stěžovatelky je nepřipustná, neboť ji stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem. Z pohledu přezkumu kasačním soudem jde o nový důvod, který stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, ač tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka měla uplatnit veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučinila, z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni nese případné nepříznivé následky s tím spojené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155).

[27] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. března 2019

Mgr. David Hipšr  
předseda senátu