



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: S. S.
zastoupený advokátkou Mgr. Helenou Pindejovou
sídlem Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 9. 2018 č. j. X

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí ze dne 15. 11. 2017, č. j. X, sp. zn. X, jímž Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky vydaného za účelem podnikání, *in concreto* výrokem I. podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), platnost povolení k dlouhodobému pobytu za

účelem podnikání neprodloužilo z důvodu neplnění účelu povoleného dlouhodobého pobytu, a výrokem II. podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b), v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, platnost povolení k dlouhodobému pobytu neprodloužilo z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu účastníka řízení na území České republiky. Dle správních orgánů totiž výkon činnosti žalobce nebyl podnikáním.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobce předně namítal, že správní orgány nedostatečně zjistily skutečný stav věci. Zásadním podkladem pro vydání zamítavého rozhodnutí ministerstva byl výslech žalobce provedený dne 16. 1. 2017. Byť se v případě žalobce jednalo o řízení o žádosti, i v takovém případě je nutno, zvláště za situace, kdy správní orgán hodlá nevyhovět žádosti účastníka řízení, aby správní orgán postupoval důsledně dle § 50 odst. 2 a § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V projednávaném případě tak ministerstvo nepostupovalo. Ačkoli odpovědi žalobce mohly být určitou indicií, že na území České republiky neplní účel povoleného pobytu, resp. že nepodniká, bylo na správním orgánu, aby tyto pochybnosti dalším dokazováním buď potvrdil, nebo vyvrátil. Nic z toho však ministerstvo neučinilo. Mělo si opatřit další podklady pro své závěry, zejména pak mělo vyzvat žalobce k předložení listin osvědčujících konkrétní výkon jeho podnikatelské činnosti nebo provést důkazy formou svědeckých výpovědí osob, které žalobce v rámci jeho výslechu uváděl jako osoby, u nichž svoji podnikatelskou činnost vykonává.
3. Ministerstvo ve vztahu k podnikatelské činnosti vymezilo znak samostatnosti toliko obecně, bez přihlídnutí k tomu, jak ve skutečnosti může být reálně v podnikatelském prostředí samostatnost omezována. Přestože fyzické osoby podnikají vlastním jménem, tak i v případě takových fyzických osob se nejedná o samostatnost absolutní, neboť jsou ve své činnosti vázány řadou okolností. Nelze však konstatovat, že se v těchto případech již nejedná o podnikatelskou činnost. Samostatnost zejména znamená samostatné rozhodování podnikatele a organizování výkonu podnikatelské činnosti, o jeho jednotlivých dílčích aktivitách a krocích při podnikání, přičemž se neřídí pokyny jiné osoby, kdy sám rozhoduje o době a místě výkonu činnosti. Při takto provedené definici lze v odpovědích žalobce v rámci provedeného výslechu nalézt naopak shodu s tím, že jím vykonávaná činnost nese mimo jiné i znaky samostatnosti, viz odpovědi na otázky dnů v týdnu, kdy pracuje, zda někomu hlásí, když chce pracovat i v sobotu, zda má stanovenou pracovní dobu či zda mu někdo eviduje přítomnost na pracovišti. Z těchto odpovědí žalobce nelze učinit nepochybný závěr o tom, že by výkon jeho činnosti nenaplňoval rysy samostatnosti. Ze strany ministerstva mělo dojít k doplnění dokazování, aby mohl být tento závěr postaven najisto. Jestliže tomu tak nebylo, jedná se nikoli o závěr, který by byl důkazně podložen, ale o pouhé domněnky správního orgánu. Stejně tak lze konstatovat, že ministerstvo žalobci při výslechu nepoložilo jedinou otázku k problematice naplnění znaku podnikání na vlastní odpovědnost, a proto i tento jeho závěr vychází toliko z domněnek. Ministerstvo nenaplnilo zásadu materiální pravdy, čímž zatížilo své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Obdobně i následně vydané potvrzující rozhodnutí žalované trpí vadou nepřezkoumatelnosti.
4. Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalované, jakož i ministerstva, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

5. Ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 12. 2018 žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a spisový materiál. Navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci

6. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i rozhodnutí ministerstva včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
7. Jádrem žalobních námitek se stalo tvrzení žalobce, že správní orgány na základě nedostatečně zjištěného stavu věci dospěly k nesprávnému závěru, že žalobce neplní účel povoleného pobytu, neboť nepodniká.
8. Ze správního spisu byly zjištěny následující, pro věc podstatné skutečnosti. Z Cizineckého informačního systému vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky nejprve od 12. 4. 2007 do 1. 3. 2008, a poté od 2. 3. 2008 do 1. 3. 2010 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání „výkonný manažer – účast v právnické osobě“, a od 16. 12. 2009 do 31. 5. 2011 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání – OSVČ“ bylo žalobci uděleno od 1. 11. 2010 do 31. 10. 2012, a poté mu byla jeho platnost na základě žádosti prodlužována od 1. 11. 2012 do 31. 10. 2014 a od 1. 11. 2014 do 31. 10. 2016. Dle výpisu z živnostenského rejstříku ze dne 27. 11. 2014 žalobce disponoval platným živnostenským oprávněním pro provozování živnosti volné „Výroba, obchod a služby v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ pro obor činnosti „Povrchové úpravy a svařování kovů a dalších materiálů“, „Přípravné a dokončovací stavební práce, specializované stavební činnosti“ a „Velkoobchod a maloobchod“, a to na dobu určitou do 31. 10. 2016. Dne 26. 9. 2016 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem podnikání, kterou ministerstvo rozhodnutím ze dne 15. 11. 2017 zamítlo, napadeným rozhodnutím pak žalovaná tento postup potvrdila. Správní orgány totiž dospěly k závěru, že jsou zde dány dva důvody, pro něž nelze žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vyhovět – žalobce neplnil předchozí účel povoleného dlouhodobého pobytu (neboť nepodnikal) a jeho jednání představovalo jinou závažnou překážku pobytu na území.
9. K uvedenému lze v prvé řadě uvést, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představuje neplnění účelu předchozího pobytu závažnou překážku dle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a je tedy důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona [plnění účelu pobytu se posuzuje do minulosti, resp. rozhodné je období platnosti povolení k pobytu]. Současně lze konstatovat, že dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dlouhodobý pobyt prodloužit, pokud cizinec neplní na území účel, pro který bylo povolení k pobytu uděleno, což je posuzováno k aktuálnímu stavu v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 11/2019-36, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz]. Pro oba uvedené případy platí, že konkrétní účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být reálně naplněn. Pokud cizinec nenaplnuje na území České

republiky účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu, je na místě mu toto povolení k pobytu neprodloužit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 Azs 214/2020-36, nebo ze dne 4. 1. 2018, č. j. 7 Azs 346/2017-29 aj.).

10. Soud ze správního spisu a napadených rozhodnutí zjistil, že ministerstvo se činností žalobce ve svém rozhodnutí podrobně zabývalo a hodnotilo, zda ji lze považovat za podnikání či výkon živnosti. Vycházelo jednak z žalobcem předložených podkladů (smlouva o poskytnutí ubytování, smlouva o uzavření zdravotního pojištění cizinců, kopie pasu a dokladu o povolení k pobytu, platební výměr za rok 2015, potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků, potvrzení o stavu splatných nedoplatků na pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, výpis z živnostenského rejstříku, opis z evidence rejstříku trestů), tak i z informací Cizineckého informačního systému. Za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pak žalobce předvolalo v souladu s § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců k výsledku. V průběhu tohoto výsledku konaného dne 16. 1. 2017 (viz protokol ze dne 16. 1. 2017, č. j. X) žalobce uvedl, že zdrojem jeho příjmů je podnikání, resp. rekonstrukce bytových a nebytových prostor. Zakázky si domlouvá buď sám, přes bratra nebo prostřednictvím podnikatele M. V., který vlastní stavební firmu. Ten mu sháněl zakázky za poslední rok, spolupracuje s ním již od roku 2009. Na zakázky chodí sám nebo s bratrem, který pracuje právě pro jmenovaného podnikatele. Žalobce dále uvedl, že jej M. V. vyplácí většinou pravidelně, každý měsíc nebo jednou za dva měsíce, a že mu bude dávat odměnu. Smlouvu s ním uzavřenou nemá. Na doplňující otázky odpověděl, že si většinu pracovních pomůcek půjčuje od bratra nebo od M. V. Když přijde na zakázku, tak mu někdo řekne, co se má dělat a kontroluje práci. Má zřízenou živnost, účetnictví mu zpracovává účetní, neví, jak se jmenuje, ale kontakt sehnal přes M. V. Ten mu i obvykle vystavuje faktury, žalobce se v tom nevyzná.
11. Tyto žalobcem uvedené skutečnosti vyhodnotilo ministerstvo, potažmo i žalovaná, tak, že v případě činnosti, kterou žalobce vykonává, se nejedná o podnikání ani o výkon živnosti. Činnost žalobce sice bylo možné pokládat za soustavnou, vykonával ji také osobně a za účelem dosažení zisku, nevykonával ji ale samostatně a na vlastní odpovědnost. Z rozhodnutí ministerstva jako celku vyplynulo (např. na str. 4 ve třetím odstavci), že podnikání může mít řadu forem, ale že k tomu, aby činnost podnikatele byla pokládána za podnikání, resp. výkon živnosti, je současně třeba (kumulativního) naplnění všech pojmových znaků podnikání (viz str. 5 odstavec druhý), tj. i samostatnosti, kterou ministerstvo vymezilo jako schopnost či možnost podnikatele rozhodovat o všech organizačních a technických podmínkách výkonu dané činnosti, tedy zejména o tom, v jaké době a po jak dlouhou dobu bude činnost realizována, na jakém místě a ve vztahu k jaké cílové skupině zákazníků (viz str. 5 odstavec čtvrtý). Působení podnikatele v rámci společnosti by nemělo ztrácet charakter samostatnosti. Tak tomu však v případě žalobce nebylo, neboť svou výdělečnou činnost vykonával buď pro svého bratra, nebo pro M. V. Dále se ministerstvo podrobně zabývalo odpovědností žalobce při výdělečné činnosti (viz str. 5 v odstavci sedmém rozhodnutí), přičemž na základě odpovědi žalobce při výsledku dospělo k závěru, že žalobce tím, že práci koná pro jiné osoby, nemá ani odpovědnost za vlastní práci. Žalobní výtky, že ministerstvo nepoložilo jedinou konkrétní otázku na tento znak, pak také není důvodná, neboť pokud odpovědi žalobce poskytovaly dostatečný základ pro posouzení tohoto znaku, aniž by se na něj správní orgán konkrétně zeptal, pak správní orgán nijak nepochybil. Stejně tak pokud žalobce namítal, že ministerstvo vymezilo pojem samostatnosti poněkud obecně, ani v tomto ohledu mu soud nedává za pravdu, neboť jak je uvedeno výše, tímto znakem se ministerstvo podrobně zabývalo.

12. Soud se ztotožnil se závěrem, že v případě žalobce nebylo možné hovořit o podnikatelské činnosti, neboť tato činnost nesplňovala všechny definiční znaky podnikání. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce tutéž činnost (tj. rekonstrukce, stavební práce) vykonával zejména pro M. V. již minimálně od roku 2009 do doby rozhodování ministerstva, tj. po dobu povoleného pobytu za účelem podnikání–OSVČ, a i v době řízení o předmětné žádosti. K výkonu své práce používal především pracovní pomůcky od bratra nebo M. V., který jej za práci i pravidelně odměňoval. Žalobce tak sice byl formálně držitelem platného živnostenského oprávnění, avšak ve skutečnosti výkon jeho činnosti nebyl podnikáním. Soud tedy nepřisvědčil námitce žalobce, že správní orgány posoudily povahu jeho výdělečné aktivity nesprávně.
13. Co se týče tvrzení žalobce, že správní orgány vycházely pouze ze svých vlastních úvah, a jediným zásadním podkladem pro vydání rozhodnutí byl protokol o výsledku, pak lze s žalobcem souhlasit pouze do té míry, že správní orgány svá rozhodnutí založily především na informacích, které sám žalobce uvedl; tato skutečnost však nepůsobí nezákonnost rozhodnutí. Výslech účastníka řízení představuje v souladu s § 169j zákona o pobytu cizinců přípustný důkaz (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25, nebo ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27). Dospěje-li správní orgán k závěru, že informace, které se dozvěděl při výsledku účastníka řízení, dostačují pro zamítnutí žádosti, nejedná se bez dalšího o vadný postup. Výslech účastníka řízení tudíž může být, v závislosti na dalších okolnostech případu, dostačujícím podkladem pro rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020-38). V projednávaném případě přitom správní orgány již po výpovědi žalobce neměly pochyb o tom, že výkon jeho činnosti nesplňuje všechny atributy podnikání, a proto žádost zamítly.
14. Lze přitom doplnit, že řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením na žádost, v němž je účastník řízení povinen tvrdit správnímu orgánu všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Je proto na samotném žadateli, aby sám aktivně tvrdil rozhodné skutečnosti. Žalobce při výsledku popsal svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje naplnění účelu, pro nějž mu byl pobyt povolen. Správním orgánům proto nelze klást k tíži, že při rozhodování vycházely právě z jeho tvrzení, která uvedl při výsledku (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 302/2017-27). Žalobce byl při výsledku řádně poučen o svých procesních právech a měl také možnost doplnit svá skutková tvrzení a prokázat plnění účelu pobytu, a to zejména vyjádřením se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Této možnosti nevyužil. Rovněž zůstal pasivní i v odvolacím řízení, podal pouze blanketní odvolání, které ani přes výzvu nedoplnil. Žalobce tak v průběhu řízení o žádosti žádné návrhy na doplnění dokazování nevznnesl, přičemž již jen z jeho tvrzení vyplynulo, že podnikatelskou činnost fakticky nevykonával. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu je proto také nedůvodná.
15. Lze uzavřít, že z napadeného rozhodnutí žalované, potažmo rozhodnutí ministerstva, je zřejmé, jak správní orgány rozhodly, a na základě jakých podkladů. Srozumitelné jsou rovněž jejich úvahy, které je vedly k závěru, že žalobce nepodniká. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

16. Soud shledal námitky žalobce neopodstatněnými. V řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti. Z těchto důvodů proto žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
17. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto 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, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. června 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu