

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **S. I.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2011, č. j. 11A 89/2010 - 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 1. 2011, č. j. 11 A 89/2010 – 41, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké policie Praha (dále jen „správní orgán II. stupně“) ze dne 4. 3. 2010, č. j. CPR-11203-1/ČJ-2009-9CPR-C249, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha venkov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 7. 2009, č. j. CPPH-04965/CI-2009-65, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že v daném případě bylo dostatečným způsobem prokázáno, že stěžovatel, který měl v České republice povolen pobyt za účelem podnikání od 3. 7. 2007 do 2. 7. 2009, tento účel pobytu neplnil. Živnostenské oprávnění bylo stěžovateli vydáno dne 16. 10. 2007, ale stěžovatel již s účinností od 21. 11. 2007 do 7. 6. 2009 oznámil příslušnému živnostenskému úřadu přerušení provozování živnosti. Stěžovatel tedy neměl přerušen provoz své živnosti pouze

v době od 16. 10. 2007 do 20. 11. 2007, tedy necelých pět týdnů. Jak vyplývá z protokolu o výpovědi účastníka řízení ze dne 7. 7. 2009, ani poté, co podal příslušnému správnímu úřadu žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, tento avizovaný účel pobytu neplnil, když vypověděl, že v oblasti hostinské činnosti nepodniká, ale pomáhá přítelkyni s šitím a opravou oděvů, a dále doložil, že má uzavřenu dohodu o provedení práce s firmou DIMO TAXI Praha, s. r. o. jako řidič silniční motorové dopravy osobní. Stěžovatel tak neprokázal, že v oblasti hostinské činnosti kdykoli během řízení o své žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podnikat začal, zůstal v řízení zcela nečinným a kromě formálního podání včasné žádosti o prodloužení platnosti povolení žádnou iniciativu nevyvíjel. Žalobní námitka nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí obou správních orgánů a námitka porušení zásady legitimního očekávání tak podle městského soudu není důvodná. Závěry správních úřadů obou stupňů zcela korespondují s obsahem spisu. Bylo na stěžovateli, aby v řízení o podané žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jednoznačně a nade všechny oprávněně vznesené pochybnosti správních orgánů osvědčil, že účel pobytu plní, tj. že podniká v oblasti hostinské činnosti. Z údajů dostupných z veřejné části živnostenského rejstříku nebylo podle názoru městského soudu možno dovodit závěr, že stěžovatel podniká.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s., v níž namítal, že rozhodnutí správního orgánu II. stupně je nezákonné, nepřezkoumatelné a v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Stěžovatel tvrdil, že účelem jeho pobytu na území České republiky je jeho podnikání a žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podal dne 17. 6. 2009, tedy v době, kdy již v provozování svojí živnosti pokračoval, jak vyplývá nejenom z vyrozumění o zápisu do obchodního rejstříku ze dne 8. 6. 2009, ale navíc i z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Správní orgán přesně vymezil dobu, po kterou bylo provozování živnosti omezeno, bez toho, aby ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) zjistil, zda bylo provozování živnosti ukončeno či nikoliv. Pokud takový podklad pro rozhodnutí neměl, musel postupovat ve prospěch stěžovatele. Správní orgán I. stupně měl také stěžovatele před vydáním rozhodnutí vyzvat k vyjádření tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ve smyslu ust. § 3 správního řádu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na správní praxi, z níž jednoznačně vyplývá, že cizinec, který plní účel pobytu v jakékoliv fázi řízení o povolení k pobytu, nemůže být postižen negativním rozhodnutím (např. rozhodnutí Policie ČR ze dne 15. 2. 2010, č. j. CPR-15429/CJ-2009-9CPR-C241). Stěžovatel dále namítal, že městský soud nesprávně uvedl, že z údajů dostupných z veřejné části živnostenského rejstříku nelze dovozovat (ve prospěch účastníka řízení) závěr, že účastník řízení podniká. Osoby zapsané v živnostenském rejstříku je nutno na základě ust. § 2 obch. zák., považovat za podnikatele, resp. osoby podnikající. Jestliže tedy správní orgán v rámci zjišťování skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, disponoval výpisem z živnostenského rejstříku, ze kterého vyplývá, že stěžovatel počínaje dnem 8. 6. 2009 pokračuje v provozování živnosti, což „de facto“ osvědčuje skutečnost, že zahájil podnikání a v době rozhodování tedy opětovně podnikal, nelze souhlasit s názorem městského soudu, že z takového podkladu nelze dovodit jeho podnikání. Obsah tohoto podkladu byl správní orgán povinen řádně ověřit, případně vyzvat stěžovatele k dalšímu

doložení. Správní orgán však takto nepostupoval, informaci o pokračování v podnikání stěžovatele pominul a jeho žádost zamítl bez dostatečného zdůvodnění, proč potvrzení veřejného orgánu o podnikání stěžovatele nepovažoval za průkazné. Stejným způsobem postupoval i městský soud. Bez dostatečného vysvětlení, resp. určitých a logických úvah, na jejichž základě by správní orgány či městský soud svůj názor zdůvodnily, je jejich rozhodnutí zmatečné a nepřezkoumatelné. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že podle ust. § 165 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) přešla s účinností od 1. 1. 2011 pravomoc rozhodovat o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na ministerstvo vnitra.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu a rozhodnutí správního orgánu II. stupně, která podle stěžovatele spočívá u napadeného rozsudku v tom, že neobsahuje dostatečné logické úvahy pro závěr o neprokázání plnění účelu pobytu stěžovatelem a správnímu rozhodnutí pak stěžovatel vytýká stejnou vadu a dále to, že správní orgán nedostatečně zjistil skutkový stav.

K námitce nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že jak rozhodnutí správního orgánu II. stupně, tak i rozsudek městského soudu odpovídají požadavkům přezkoumatelného správního a soudního rozhodnutí formulovaným v rozsáhlé judikatuře Nejvyššího správního soudu k pojmu nepřezkoumatelnosti (např. viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz). Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl racionální a logické úvahy, v jejichž rámci posuzoval zjištěný skutkový stav a v této souvislosti závěry učiněné správními orgány. Také správní orgán II. stupně ve svém rozhodnutí shrnul zjištěný skutkový stav a tvrzení stěžovatele v průběhu prvostupňového řízení a dále uvedl, že předložení zákonem stanovených náležitostí nemá automaticky za následek kladné rozhodnutí ve věci. Takové formalistické pojetí by bylo v rozporu se zákonem o pobytu cizinců i se správním řádem. Tvrzení stěžovatele, že v současné době již opětovně podniká, pak správní orgán II. stupně zhodnotil jako účelové.

Podle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném ke dni 31. 12. 2009 policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.

Podle ust. § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ust. § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahují obdobně.

Podle ust. § 35 odst. 3 zákona o pobytu dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud policie shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§37).

Povolování dlouhodobého pobytu cizinců slouží k umožnění pobytu za účelem dlouhodobého zaměstnání, podnikání, studia, resp. za jakýmkoli jiným účelem odůvodňujícím pobyt cizince na území České republiky po dobu delší než 90 dnů. Důvody pro zrušení, resp. neprodloužení, tohoto povolení korespondují podle citovaných ustanovení mimo jiné i s neplněním účelu pobytu. V případě stěžovatele z obsahu správního spisu vyplynulo, že dne 17. 6. 2009 požádal o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a k žádosti mimo jiné připojil výpis z obchodního rejstříku ze dne 8. 6. 2009 na obchodní firmu S. I., předmět podnikání: hostinská činnost, zapsanou od 16. 10. 2007. Ze žádosti o prodloužení povolení k pobytu vyplynulo, že stěžovatel měl povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání od 3. 7. 2007 do 2. 7. 2009. Podle výpisu z veřejné části živnostenského rejstříku ke dni 25. 6. 2009 stěžovatel zahájil provozování živnosti (hostinská činnost) dne 16. 10. 2007, ale po dobu od 22. 11. 2007 do 7. 6. 2009 měl provozování živnosti přerušené. Do protokolu o vyjádření účastníka správního řízení dne 7. 7. 2009 stěžovatel uvedl, že nepracuje, pomáhá se šitím přítelkyni, která je krejčová. Chce si udělat živnostenský list na správu a údržbu nemovitostí. Provozovat kavárnu se mu nepodařilo. Dále uvedl, že chodil na brigády a provozoval smluvní přepravu osob. Na otázku, co přesně v současné době dělá, stěžovatel odpověděl, že jezdí s přepravou a pomáhá přítelkyni se šitím. Součástí správního spisu je dále dohoda o provedení práce uzavřená mezi stěžovatelem a Dimo Taxi Praha, s. r. o. dne 24. 3. 2009 na provedení silniční osobní motorové přepravy od 1. 4. 2009 do 30. 6. 2009.

Stěžovatel sice v kasační stížnosti uvedl, že již začal podnikat a dokládá tuto skutečnost výpisem z obchodního rejstříku, ale ze všech skutečností doložených v průběhu správního řízení a z vlastních tvrzení stěžovatele lze bez jakýchkoli důvodných pochybností dospět k závěru, že ve skutečnosti nepodnikal, měl po určitá období pouze formální postavení podnikatele a že podnikání pouze deklaruje jako účel svého pobytu, a to s cílem prodloužit si povolení k dlouhodobému pobytu. Z jeho tvrzení v průběhu správního řízení lze dovodit, že i od 8. 6. 2009 pokračoval v podnikatelské činnosti pouze formálně. Odkaz na ust. § 2 odst. 2 písm. a) obch. zák., tedy na podnikatele tzv. „podle formy“, není v souvislosti s pojmem „podnikání“ jako účelu pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců na místě. Fyzická osoba může být zapsána do obchodního rejstříku, pouze pokud podniká (§ 34 odst. 1 písm. c) obch. zák.) v materiálním smyslu, tedy je podnikatelem podle § 2 odst. 2 písm. b), c) d), § 23, nebo na základě jiných zákonů. Podnikáním se pak ve smyslu ust. § 2 odst. 1 obch. zák. rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. U fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obch. zák. zřejmé, že podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost (definice živnostenského podnikání viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o

živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, která koresponduje s materiálním pojetím podnikání podle ust. § 2 odst. 1 obch. zák.). Výklad stěžovatele, že plnění účelu pobytu je doloženo již tím, že je zapsán v obchodním rejstříku, tak není správný. Ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců by tak totiž postrádalo smysl. Účelem 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. Názor stěžovatelem, že jen formální ukončení podnikatelské činnosti by bylo důvodem pro postup ve smyslu ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je vzhledem k uvedenému nesprávný a neodpovídá smyslu a účelu citovaného zákona.

Stěžovatel v kasační stížnosti nijak nepopírá svá tvrzení uvedená do protokolu v průběhu správního řízení, která se týkala jeho skutečného způsobu obživy a činnosti v České republice. Své tvrzené podnikání má za prokázané tím, že doložil příslušné výpisy z živnostenského a obchodního rejstříku, což však není dostatečným prokázáním podnikání, jak bylo výše uvedeno. Výpověď stěžovatele o reálném způsobu obživy v České republice, obsažená v protokolu ze dne 7. 7. 2009, tedy vzaly oba správní orgány zcela správně jako důkaz v úvahu, když tato tvrzení navíc odpovídají skutečnosti, že stěžovatel měl po většinu doby svého pobytu v České republice v období od 3. 7. 2007 do 2. 7. 2009 živnostenskou činnost přerušenou, což je ve spise také doloženo. Poukaz na správní praxi a porušení zásady legitimního očekávání v dané věci není na místě. Bylo mimo jakoukoliv pochybnost prokázáno, že stěžovatel nikdy v materiálním slova smyslu nepodnikal a pokračování v podnikatelské činnosti deklaruje pouze za účelem prodloužení povolení k pobytu. To zcela koresponduje s jeho vlastním tvrzením uvedeným do protokolu dne 7. 7. 2009, že v současnosti pracuje v pracovněprávním vztahu jako řidič smluvní přepravy osob a také pomáhá přítelkyni a že by chtěl podnikat v oboru hostinské činnosti (leč – a contrario – aktuálně fakticky nepodniká) nebo se dát se zaměstnat, a tím vyřešit svůj pobyt. Není proto důvodná ani námitka, že se stěžovatel nemohl před vydáním rozhodnutí o žádosti o prodloužení povolení k pobytu k věci vyjádřit, neboť naopak dne 7. 7. 2008 se k věci vyjádřil a z jeho tvrzení a důkazů ve spise nevyvstala žádná pochybnost, pro kterou by se měl stěžovatel znovu vyjadřovat. Postup správního orgánu I. stupně tak odpovídal požadavku zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v nezbytném rozsahu (zásada materiální pravdy), který vyplývá z ust. § 3 správního řádu. Námitka, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a porušily citované ustanovení tak není důvodná.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému ministerstvu vnitra žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 27. prosince 2011

JUDr. Eliška Cihlářová

předsedkyně senátu