ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **A. S.,** zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 7. 2020, č. j. 30 A 252/2018-48,

takto:

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

III. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 10. 2018, č. j. MV-84358-6/SO-2016, zamítla žalovaná odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně) ze dne 22. 4. 2016, č. j. OAM-33435-18/DP-2015, a toto rozhodnutí potvrdila. Posledně uvedeným rozhodnutím byla žalobci podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost podaná dne 29. 9. 2015, o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účasti v právnické osobě. Důvodem bylo zjištění, že žalobce v České republice strávil v době posledního povoleného pobytu pouze 17 dnů ze 730 možných, a funkci jednatele ve společnosti D., fakticky nevykonával; nemohl tedy plnit účel pobytu. Co se týče posouzení

přiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce, správní orgány přihlédly zejména k tomu, že život žalobce je realizován především na území Ruské federace. V Rusku má žalobce zajištěné ubytování v bytě staršího bratra, je tam zajištěn i finančně. Vzhledem k frekvenci jeho návštěv České republiky je zřejmé, že činnost společnosti není na jeho přítomnosti v České republice vázána; z výpisu z obchodního rejstříku vyplynulo, že společnost má 4 jednatele, z nichž každý jedná samostatně. Podle žalované není účelné, aby byl žalobce nadále držitelem předmětného pobytového oprávnění, neboť jeho účelem je zajistit pobyt cizince v případech, kdy je vyžadována jeho osobní přítomnost na území České republiky. Ke krátkodobým návštěvám slouží institut krátkodobého víza, nikoli povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobci nic nebrání v přicestování do České republiky na základě pozvání (rodiče žalobce na území České republiky pobývají dlouhodobě), nebo v podání nové žádosti na zastupitelském úřadu České republiky v zemi původu.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované u Krajského soudu v Plzni žalobou. Namítl, že řádně vykonává činnost jednatele společnosti D., přičemž jeho znalost moderních technologií mu umožňuje realizovat podnikatelskou činnost na území České republiky, i když se tam nenachází; věnuje se technické podpoře společnosti a je nezbytné, aby pravidelně odjížděl na pracovní cesty. To, že někdy pracuje na dálku, na výkonu podnikatelské činnosti na území České republiky nic nemění. Dále vznesl námitku přepjatého formalismu napadeného rozhodnutí a namítl, že se správní orgány nedostatečně zabývaly přiměřeností zásahu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Uvedl, že podle § 174a zákona o pobytu cizinců musí správní orgány zvážit minimálně všechny v tomto ustanovení vyjmenované faktory; žalovaná přesto zkoumala především rodinné vztahy a život žalobce v rámci Ruské federace, a naopak k jeho vazbám v rámci České republiky, k otázce jeho věku a k dalším kritériím se vyjádřila nedostatečně. Dodal, že pokud by se musel natrvalo vrátit do země původu, mělo by to dopad do jeho života i života jeho rodičů a podnikatelských aktivit jeho rodiny. Technická podpora společnosti je pouze v jeho rukou, bez něj by proto společnost do budoucna nemohla fungovat. Nadto správní orgány nedostatečně vyhodnotily vztah žalobce a jeho rodičů, kteří pobývají na území České republiky.

[3] Žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl Krajský soud v Plzni v záhlaví označeným rozsudkem. Uvedl, že pro posouzení dané věci bylo stěžejním, zda byla naplněna *jiná závažná překážka* pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, respektive zda žalobce skutečně vykonával funkci jednatele obchodní společnosti a plnil tak účel dlouhodobého pobytu. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobce v době posledního povoleného pobytu (od 21. 10. 2013 do 20. 10. 2015) pobýval na území České republiky celkem 17 dní, v případě uznání dalších výdajových dokladů maximálně 22 dní. Konstatoval, že pobytové oprávnění podle § 42 odst. 1 a § 30 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců je udělováno cizincům, jejichž účel pobytu vyžaduje přítomnost na území České republiky. Ačkoliv samotná délka pobytu (respektive délka nepřítomnosti) na území České republiky nemusí být ještě důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu cizince, v dané věci bylo, vedle značné nepřítomnosti žalobce na území České republiky, rovněž prokázáno, že žalobce funkci jednatele společnosti D., fakticky nevykonával. Krajský soud přisvědčil žalované, že podmínkou prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání ve formě účasti v právnické osobě

je mj. právě aktivní a faktický výkon funkce jednatele. Činnost žalobce přitom nevykazovala pojmové znaky podnikání ve smyslu § 420 odst. 1 občanského zákoníku (zejména samostatnost a soustavnost) a nelze ji považovat za aktivní výkon podnikatelské činnosti, pokud žalobce v průběhu řízení před správními orgány neprokázal znalost alespoň základních údajů o společnosti, ve které funkci jednatele vykonával. K tomu krajský soud odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2018, č. j. 5 A 166/2015, podle kterého v případě, že žalobce tvrdí, že fakticky vykonává funkci jednatele, ačkoliv nemá o dané společnosti téměř žádné podstatné informace, je na místě uzavřít, že funkci jednatele fakticky nevykonává a je toliko formálně zapsán v obchodním rejstříku. Krajský soud tedy uzavřel, že žalobce v období platnosti jeho dosavadního povolení neplnil účel dlouhodobého pobytu, neboť se po jeho převážnou část zdržoval mimo území České republiky a funkci jednatele nevykonával. Povolení k dlouhodobému pobytu tak využíval pouze formálně, bez faktické konzumace, což není účelem § 56 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Za této situace bylo zcela na místě zamítnutí žádosti žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.

[4] K námitce, že správní orgány nesprávně a nedostatečně posoudily přiměřenost napadeného rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života žalobce, krajský soud uvedl, že se správní orgány touto otázkou zabývaly dostatečně. Podle § 174a zákona o pobytu cizinců je třeba, aby se správní orgán vyjádřil jen k těm skutečnostem, které jsou svým významem rozhodné pro posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. To správní orgány učinily a krajský soud se s jejich závěry ztotožnil. Ani námitku přepjatého formalismu rozhodnutí správních orgánů krajský soud neshledal důvodnou.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel především namítl, že krajský soud nesprávně označil jednatele společnosti za podnikatele, respektive že nesprávně podřadil výkon funkce jednatele společnosti pod pojem podnikatele ve smyslu § 420 občanského zákoníku. Jednatel společnosti není ze své podstaty podnikatelem, neboť nesplňuje několik znaků zákonné definice podnikatele. Výkon jednatelství způsobem, který by všechny znaky zákonné definice naplňoval, by hraničil s protiprávním jednáním. Vystavěl-li tedy krajský soud svou argumentaci na tom, že stěžovatel nesplňuje zákonné znaky podnikání, zatížil své rozhodnutí vadou, neboť činnost stěžovatele z objektivních důvodů zákonné znaky podnikání vykazovat nemůže.

[6] Dále stěžovatel namítl, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, a to jednak pro nedostatek důvodů rozhodnutí, jednak proto, že „*dospěl k nepřezkoumatelným závěrům, když uvedl, že se v případě stěžovatele nejednalo o aktivní a faktický výkon povinností vázaných na funkci jednatele společnosti, kdy jako důvod pro tento závěr soud uvedl, že stěžovatel fakticky nepodnikal a funkci jednatele tak nevykonával*“.

[7] Konečně stěžovatel uvedl, že se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, který shledal rozhodnutí správních orgánů jako přiměřená. Krajský soud totiž opomněl, že společnost D., je společností rodinnou. Nadto je zcela nepřiměřené trestat mladého člověka za využívání moderních technologií, díky nimž rozvíjí své podnikání, a to obzvlášť

za situace, kdy tyto technologie budou v blízké době využívány čím dál víc pro nejrůznější činnosti, například pro funkci jednatele.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí, své vyjádření k žalobě a na v odůvodnění napadeného rozsudku, s nimiž se ztotožňuje. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z něj zřejmé, jak soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Krajský soud se rovněž dostatečně vypořádal s obsahem a smyslem žalobní argumentace, své jednotlivé závěry řádně a srozumitelně zdůvodnil. S námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodu se tedy Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[12] Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná ani ve vztahu k dílčímu závěru krajského soudu, dle kterého stěžovatel fakticky nevykonával funkci jednatele společnosti (respektive že fakticky nepodnikal). Z odůvodnění rozhodnutí se zřetelně podává, že krajský soud k tomuto závěru dospěl na základě zhodnocení činnosti stěžovatele ve vztahu k § 420 občanského zákoníku, a to na základě zjištění správních orgánů, dle kterých stěžovatel neprokázal znalost byť i jen základních údajů o společnosti, v níž funkci jednatele vykonával, a o jejím fungování (viz odst. [24] a [25]] rozsudku); přihlédl rovněž k tomu, že stěžovatel strávil zcela rozhodující část povoleného pobytu mimo území České republiky (viz odst. [26] rozsudku). Nejvyšší správní soud tedy neshledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[13] Co se týče námitky, dle které krajský soud chybně označil jednatele společnosti za podnikatele a přirovnával jeho činnost k zákonným znakům podnikání podle § 420

občanského zákoníku, Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu, že z hlediska soukromoprávního vymezení podnikatele tak, jak jej podává § 420 odst. 1 občanského zákoníku, jednatel společnosti podnikatelem skutečně není. To však pro posouzení situace stěžovatele není podstatné.

[14] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že podle zákona o pobytu cizinců a konstantní judikatury správních soudů může cizinec získat *povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání* jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jako člen statutárního orgánu obchodní společnosti (jak tomu bylo v posuzovaném případě). V prvním případě je třeba, aby vystupoval sám v pozici podnikatele, tj. aby vykonával *podnikání* (do 31. 12. 2013 byl tento pojem vymezen v § 2 odst. 1 obchodního zákoníku jako *soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení* zisku; od 1. 1. 2014, tj. ode dne zrušení obchodního zákoníku a nabytí účinnosti občanského zákoníku, lze obsah pojmu *podnikání* odvozovat od znění § 420 odst. 1 tohoto zákona, který je svým obsahem fakticky totožný s definicí dříve uvedenou v obchodním zákoníku), ve druhém případě musí tuto činnost vykonávat obchodní společnost, přičemž cizinec musí prokazatelně vykonávat činnost jejího statutárního orgánu. K předmětu činnosti výkonu funkce jednatele společnosti s ručením omezeným (tj. statutárního orgánu) lze odkázat na § 195 zákona o obchodních korporacích, dle kterého jednateli přísluší *obchodní vedení společnosti*. Ustálená praxe tento pojem charakterizuje jako průběžnou pravidelnou správu záležitostí společnosti a jejího podniku, tzn. rozhodování o organizačních, technických, obchodních, personálních, finančních a jiných otázkách běžného života; rozumí se tím řízení společnosti, zejména organizování a řízení její podnikatelské činnosti, včetně rozhodování o jejích podnikatelských záměrech. Pokud je tedy účelem pobytu cizince podnikání formou výkonu funkce statutárního orgánu společnosti s ručením omezeným, je evidentní, že cizinec sám v postavení podnikatele (viz výše) není, nicméně účel svého pobytu naplňuje tím, že způsobem výše popsaným řídí podnikání jiného subjektu, který podnikatelem ve smyslu zákonné definice tohoto pojmu je.

[15] Lze připustit, že argumentace krajského soudu v odst. [23] a [24] odůvodnění jeho rozsudku je poněkud neobratná, její smysl je však zřejmý. Ačkoliv jednatel společnosti nemůže naplňovat veškeré znaky podnikání ve smyslu § 420 odst. 1 občanského zákoníku, je pro účely posouzení, zda plní účel pobytu spočívající v podnikání (prostřednictvím účasti v právnické osobě) ve smyslu zákona o pobytu cizinců, podstatné, zda plní *podnikatelský účel* uděleného pobytového povolení. Takový náhled je ostatně judikaturou Nejvyššího správního soudu dlouhodobě aprobován (viz například rozsudek ze dne 31. 10. 2014, č. j. 8 Azs 105/2014-46, odstavce [24] až [28], či rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 66/2017-29, odstavce [19] až [21]). Účel tohoto pobytového titulu je proto naplněn tehdy, pokud cizinec v postavení statutárního orgánu podnikající právnické osoby reálně vykonává své povinnosti plynoucí pro něj z předpisů upravujících podnikání těchto osob; současně musí být prokázáno, že tato osoba také reálně podniká.

[16] Aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, musela by být v předmětném období podnikatelská činnost (podnikání ve smyslu shora popsaném) fakticky vykonávána. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 85/2011-81, který citoval již krajský soud, *„účelem pobytu zákonodárce zcela jistě 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".

[17] V posuzované věci tedy vskutku není důvodu posuzovat, zda činnost stěžovatele, jakožto jednatele obchodní společnosti, naplňuje výše popsané znaky podnikání, jak nesprávně uvedl krajský soud. Podstatné je, zda reálně vykonává činnost jednatele, tedy zda realizuje obchodní vedení společnosti (viz odst. [14] výše), čímž naplňuje její podnikatelský účel a tím i účel svého pobytového oprávnění. Tyto úvahy přitom krajský soud provedl – viz odst. [22] a [26] odůvodnění jeho rozsudku. I přes nesprávnou snahu porovnávat zjištěnou činnost stěžovatele, jakožto jednatele společnosti, s pojmovými znaky podnikání vymezenými občanským zákoníkem, krajský soud správně hodnotil (i) v čem spočívá podstata podnikání stěžovatele, coby statutárního orgánu obchodní společnosti (tj. ve smyslu chápání tohoto pojmu zákonem o pobytu cizinců), a (ii) zda skutková ujištění podporují tvrzení stěžovatele, že činnost statutárního orgánu reálně (tj. nikoli jen formálně) vykonává. Lze tedy uzavřít, že pro věc relevantní úvahy a zhodnocení skutkových zjištění krajský soud provedl, a to přezkoumatelným způsobem; dílčí – pro danou věc irelevantní – úvahy týkající se naplnění pojmových znaků podnikání ve smyslu soukromého práva na tom nemohou ničeho změnit.

[18] Důvodná není ani námitka týkající se nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života stěžovatele, respektive nedostatečného přezkoumání otázky přiměřenosti těchto rozhodnutí krajským soudem. Kasační soud sdílí názor krajského soudu, že se správní orgány otázkou přiměřenosti rozhodnutí zabývaly dostatečně; v tomto ohledu lze zcela odkázat na odstavec [28] rozsudku krajského soudu, který závěry správních orgánů zrekapituloval a zcela se s nimi ztotožnil. Z obsahu kasační stížnosti, ale ani z obsahu žaloby není zřejmé, jaký vliv by mělo mít na posouzení otázky přiměřenosti rozhodnutí správních orgánů to, že společnost D., je společností rodinnou. Stěžovatel v žalobě toliko uvedl, že jeho trvalý návrat do země původu by měl dopad do podnikatelských aktivit jeho rodiny, aniž by toto své tvrzení dále rozvedl. Krajský soud pak mj. konstatoval, že rozhodnutím správních orgánů nebylo nepřiměřeně zasaženo do života stěžovatele, neboť je vzhledem k frekvenci návštěv a době setrvání stěžovatele na území České republiky zřejmé, že činnost společnosti není vázána na jeho přítomnost v České republice. Dle názoru Nejvyššího správního soudu se tak krajský soud s uvedenou námitkou (či spíše poznámkou) vypořádal dostatečně, v míře odpovídající tvrzením stěžovatele.

[19] Konečně, ani námitka stěžovatele, dle které je zcela nepřiměřené jej trestat za využívání moderních technologií, není důvodná. Stěžovatel touto námitkou míří evidentně proti tomu, že mu bylo vytýkáno, že v době posledního povoleného pobytu (od 21. 10. 2013 do 20. 10. 2015) pobýval na území České republiky pouze 17 dní ze 730 možných. Tento závěr však sám o sobě rozhodnutí o neprodloužení pobytu neodůvodňoval; krajský soud naopak v odstavci [21] svého rozsudku správně uvedl, že samotná délka nepřítomnosti stěžovatele na území České republiky *„nemusí být důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu cizince"*. V daném případě však bylo vedle značné

(prakticky permanentní) nepřítomnosti stěžovatele na území České republiky rovněž prokázáno, že stěžovatel funkci jednatele společnosti D., fakticky nevykonával. V posuzovaném případě tedy byla zjištěná doba pobytu stěžovatele na území České republiky pouze jedním (byť podstatným) z důvodů, na základě kterých dospěly správní orgány k závěru, že ve věci byla naplněna jiná závažná překážka pobytu cizince na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Právě zjištění, že stěžovatel neprokázal znalost byť i jen základních informací o společnosti a jejím fungování, značně oslabuje jeho tvrzení, že společnost řídil na dálku prostřednictvím moderních komunikačních prostředků.

[20] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, podle ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná sice měla ve věci plný úspěch, nevznikly jí však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. června 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu