



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 11. 2015, č. j. MV-98424-9/SO/sen-2014, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 8. 2016, č. j. 57 A 146/2015 - 67,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 8. 2016, č. j. 57 A 146/2015 - 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 16. 5. 2014, č. j. OAM-20176-26/DP-2013 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé 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“), zamítnuta žádost žalobce ze dne 18. 4. 2013 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě; toto povolení opravňovalo žalobce k pobytu za uvedeným účelem od 8. 7. 2011 do 7. 7. 2013. Důvodem neprodloužení povolení k pobytu bylo zjištění, že dosavadní podnikatelská činnost žalobce podle jím doložených dokladů spočívala pouze v tom, že je jednatelem ve společnosti E.V. s.r.o., která v rozhodném období minimálně od 8. 7. 2011 do 31. 12. 2012 jako jediný zisk (dle účetních uzávěrek za roky 2010, 2011 a 2012 doložených v obchodním rejstříku) vykazovala příjmy ve výši 168 000 Kč z pronájmu nemovitosti, přičemž nájemcem byl žalobce, který zde bydlel s celou svou rodinou a platil nájemné ve výši 14.000 Kč měsíčně. Žalobce, byť k tomu byl vyzván,

neprokázal provozování živnosti nebo výkon jiné podnikatelské činnosti, tzn. plnění účelu povoleného pobytu po výše uvedenou dobu.

[2] Rozhodnutím ze dne 10. 11. 2015, č. j. MV-98424-9/SO/sen-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zamítla odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Ztotožnila se s tím, že ani přes výzvu správního orgánu I. stupně žalobce nepředložil listinné důkazy, které by prokazovaly, že účel jeho dlouhodobého pobytu byl v rámci posledního povoleného pobytu fakticky naplňován, tedy že podnikatelskou činnost vykonával fakticky a nebyl jen držitelem oprávnění podnikat. Aprobavala rovněž závěr správního orgánu I. stupně, že stav věci byl z vysvětlení podaných samotným žadatelem a listin založených ve spise zjištěn tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a proto provedení výslechu žalobce, jím navrhované, nebylo nezbytné ke zjištění skutečného stavu věci.

[3] Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 9. 8. 2016, č. j. 57 A 146/2015 - 67 (dále také jen „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Krajský soud shledal důvodnou námitku o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, když správní orgány navzdory výslovnému návrhu neprovedly účastnickou výpověď žalobce dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Konstatoval, že provedení výslechu žadatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je podstatným úkonem ve správním řízení, neboť v průběhu výslechu dostává žadatel možnost přednést svá tvrzení ohledně věci samé (uvést skutečnosti dokládající splnění všech podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu), tak i skutečnosti podstatné pro eventuální posouzení přiměřenosti rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců. Soud popsal skutkové okolnosti i obsah napadeného rozhodnutí a shrnul, že zamítnutí žalobcovy žádosti bylo založeno na skutečnosti, že žalobce ani na výzvu nepředložil listinné důkazy prokazující naplňování účelu jeho dlouhodobého pobytu, nesdělil ani neoznačil důkazy, z nichž by vyplývalo, že z pozice jednatele obchodní společnosti činil právní úkony jménem této obchodní společnosti, neprokázal, že by funkci jednatele skutečně vykonával a neuvedl prvoinstančnímu orgánu žádné podnikatelské záměry nebo plány.

[4] Krajský soud však dospěl k závěru, že žalobce nebyl v průběhu správního řízení vyzván k tomu, aby tvrdil pro rozhodnutí věci významné skutečnosti. Výzvě, dle které měl prokázat provozování živnosti nebo výkon jiné podnikatelské činnosti ve vztahu k obchodní společnosti E. V. s.r.o., vyhověl. *„Za takové situace tak bylo naopak na správním orgánu, aby buďto žalobcem předložené listiny hodnověrně zpochybnil co do jejich schopnosti prokázat výkon podnikatelské činnosti, nebo vyzval žalobce k tvrzení relevantních skutečností stran výkonu podnikatelské činnosti.“* Za uvedeného důkazního stavu správní orgány pochybily, když neprovedly žalobcem navrhovanou účastnickou výpověď. Tento nedostatek nelze dle krajského soudu zhojit, neboť nelze předjímat, co by žalobce při výslechu uvedl. Závěr správních orgánů, že žalobce předmětné skutečnosti netvrdil a neprokázal, byl tudíž předčasný. Stejně tak nešlo bez náležitě zjištěného skutkového stavu hodnotit přiměřenost rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

## II. Kasační stížnost a další podání

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla v záhlaví označený rozsudek krajského soudu kasační stížností. Svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[6] Stěžovatelka se nejdříve zabývala výkladem neurčitého právního pojmu „jiná závažná překážka“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Neurčitý právní pojem nemusí správní orgány obecně definovat, ale postačí zhodnotit, zda pod něj lze subsumovat konkrétní

pokračování

skutkové okolnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 80/2011 - 69 ze dne 19. 1. 2012). V daném případě správní orgány shledaly jinou závažnou překážku ve skutečnosti, že žalobce v rámci posledního povoleného pobytu nevykonával funkci jednatele, a neplnil tak účel povoleného pobytu. Dlouhodobé a kontinuální plnění pobytového účelu je v případě žádosti o prodloužení pobytového oprávnění vyžadováno. Ve vztahu k plnění účelu podnikání odkázala stěžovatelka na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, z něhož vyvozuje, že ke splnění účelu podnikání formou účasti v právnické osobě je třeba dodržet dvě podmínky – formální (zápis do příslušného rejstříku) a materiální (skutečný výkon funkce statutárního orgánu po převážnou dobu platného pobytového oprávnění).

[7] Dle stěžovatelky bylo dostatečně prokázáno, že žalobce neplnil v době posledního pobytu jeho účel. Na výzvu správního orgánu I. stupně ani v odvolacím řízení nepředložil žádné listinné důkazy, že podnikatelskou činnost fakticky vykonával a není pouhým držitelem oprávnění podnikat. Pouze opakovaně dokládal smlouvy o výkonu funkce jednatele a zápisy z valných hromad, z nichž vyplývá, že jediným příjmem společnosti E. V. s.r.o. je nájemné z nemovitosti, ve které má tato společnost sídlo a účastník řízení v ní bydlí se svou rodinou. Pronájem nemovitosti v majetku společnosti, v níž je žalobce jednatelem, sobě samému nelze hodnotit jako soustavnou činnost směřující k dosažení zisku. V odvolání žalobce uvedl, že správní orgán nezjistil podnikatelské plány a vyvíjenou činnost, která je prozatím nezisková. To však dle stěžovatele poukazuje pouze na snahu o započítání podnikání a nikoliv faktické provozování podnikatelské činnosti na území ČR, čili činnost směřující do budoucna. Předmětem posouzení správních orgánů ale bylo plnění účelu pobytu v době posledního povoleného pobytu, nikoliv v budoucnu. Pouhé vyvíjení úsilí k plnění účelu pobytu neznamená jeho naplnění (viz již odkazovaný rozsudek č. j. 9 As 80/2011 - 69).

[8] Žalobce byl ve výzvě ze dne 12. 8. 2013 dostatečně poučen, jakými doklady by měl disponovat k prokázání plnění účelu pobytu (prokazující konkrétní činnosti společnosti). Žádné takové ale nepředložil. Nesouhlasí s názorem krajského soudu, že z důvodu neprovedení účastnického výslechu byl nedostatečně zjištěn skutkový stav věci. V daném případě se jedná o řízení o žádosti a prokázání podnikatelské činnosti bylo na žalobci, který byl vyzván, aby ke svým tvrzením předložil důkazy, k čemuž měl dostatek prostoru. Výslech účastníka řízení není povinností správních orgánů, ale jejich oprávněním pro případ, že je to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci. V daném případě to nebylo nezbytné, neboť správní orgány nemají pochybnosti o skutečném stavu věci. Odkazuje proto na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29, dle kterého není ve správním řízení výslech účastníka řízení obecným důkazním prostředkem (není sice vyloučen, ale jeho použitelnost je značně omezená), přičemž k uvádění tvrzení účastníka řízení o rozhodujících skutečnostech slouží jeho přednesy a podání. K aplikaci ustanovení § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 82, dle něhož je v diskreční pravomoci správního orgánu, zda v případě pochybností o skutečném stavu věci provede důkazy navrhané účastníkem řízení, či účastníka vyslechne. Správní orgán I. stupně ani stěžovatelka pochybnosti o zjištěném stavu věci neměly, proto výslech neprovedly.

[9] I kdyby byl výslech žalobce proveden, dle přesvědčení stěžovatelky by jeho tvrzení sama o sobě nemohla být důkazem o podnikatelské činnosti a musel by na jejich podporu předložit další důkazy. Dle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), není správní orgán vázán návrhy účastníků, ledaže jsou nezbytné pro zjištění stavu věci.

[10] Stěžovatelka rovněž připomíná, že právní řád nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky, což potvrzuje i judikatura Ústavního soudu. Ze zákona pak vyplývají podmínky, za nichž stát připustí pobyt cizinců na svém území. Pojem „jiná závažná překážka“ je neurčitý právní pojem, který správnímu orgánu dává možnost správního uvážení. Jinou závažnou překážkou je i porušení zájmu na tom, aby cizinec povolený pobyt také fakticky konzumoval.

[11] Opět proto upozorňuje na skutečnost, že řízení v předmětné věci je zahajováno na žádost a je ovládáno zásadou dispoziční, kdy účastník řízení má povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a doložit je relevantními důkazy. Žalobce měl správním orgánům poskytnout veškeré informace, které považoval za důležité (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 – 38).

[12] Ohledně zásahu do soukromého a rodinného života žalobce odkazuje na st. 5 napadeného rozhodnutí, kde se jím zabývala. Vycházela z aktuálních informací v Cizineckém informačním systému.

[13] Žalobce svého práva nevyužil a ke kasační stížnosti se nikterak nevyjádřil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[1] Zákon o pobytu cizinců v rozhodném znění stanoví:

Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahují obdobně.

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

Podle § 37 odst. 2 písm. b) ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.

Podle § 56 odst. 1 písm. j) ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

[16] Jiná závažná překážka pobytu cizince na území je neurčitý právní pojem, přičemž správní orgány jsou povinny právní kvalifikaci jednání cizince patřičně odůvodnit. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval případy, kdy správní orgány odůvodnily svá negativní rozhodnutí odkazem na jinou závažnou překážku pobytu, 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, a ze dne 27. 9. 2013,

pokračování

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 v citovaných rozsudcích posuzoval situace, kdy správní orgány považovaly za závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky skutečnost, že v době platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu neplnil cizinec jeho účel. Uvedená skutečnost byla důvodem pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, resp. pro zrušení takového povolení.

[17] Dle ustálené judikatury je tedy nezbytné, aby byl účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, skutečně plněn. Tím se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81. V něm dovodil, že v případě, kdy povolení k pobytu bylo uděleno za účelem podnikání, je plněním účelu, pro který bylo povolení k pobytu uděleno, třeba rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána (na tyto závěry navázal Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 - 50, a ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 - 35).

[18] V nyní projednávaném případě shora uvedené právní závěry nejsou jakkoliv zpochybňovány. Sporná je však jejich aplikace na konkrétní situaci žalobce, který se domníval, že podnikatelskou činnost fakticky vykonával. Krajský soud dospěl k závěru, že v tomto rozsahu správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, když žalobce na jeho návrh nevyslechly. Nejvyšší správní soud se ovšem s tímto názorem neztotožnil, byť nemohl přisvědčit všem kasačním námitkám.

[19] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce ke své žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu přiložil smlouvu o výkonu funkce jednatele ve společnosti E. V. s.r.o., výpis z obchodního rejstříku této společnosti, potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti a výpis z katastru nemovitostí ohledně nemovitostí vlastněných uvedenou společností.

[20] Ve výzvě ze dne 12. 8. 2013 správní orgán I. stupně sdělil žalobci, že předložený výpis z obchodního rejstříku dokládá, že žalobce je zapsán jako jednatel společnosti E. V. s.r.o., což ale prokazuje pouze oprávnění k podnikatelské činnosti na území České republiky, a poučil žalobce s odkazem na § 103 písm. s) zákona o pobytu cizinců, že je třeba předložit doklady prokazující provozování živnosti nebo výkon jiné podnikatelské činnosti na území České republiky za období od 8. 7. 2011 do 7. 7. 2013 k uvedené obchodní společnosti. K předložení požadovaných dokladů byla žalobci stanovena lhůta 14 dnů a byl poučen, že pokud tak neučiní, může být jeho žádost zamítnuta.

[21] V reakci na výzvu žalobce zaslal odpověď ze dne 2. 9. 2013 (doručenou 6. 9. 2013), v níž uvedl, že společnost E. V. s.r.o. měla pravidelný měsíční příjem ve výši 14.000 Kč z činnosti řádně zapsané v obchodním rejstříku (pronájem nemovitosti), k čemuž doložil nájemní smlouvu ze dne 30. 12. 2010, dle níž jmenovaná společnost (jednající žalobcovou družkou – nyní již manželkou - z pozice jednatelky) pronajímá žalobci za 14 000 Kč měsíčně nemovitost, kterou vlastní.

[22] Následně byl žalobce vyzván k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření se k nim. Žalobce se poté (již v zastoupení v záhlaví uvedeným advokátem) čtyřikrát vyjadřoval k podkladům pro vydání rozhodnutí (kdy byl správním orgánem I. stupně opakovaně vyzván k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí a případnému vyjádření), a to podáními ze dne 22. 1. 2014, 7. 2. 2014, 27. 1. 2014 a ze dne 3. 4. 2014. Ve vztahu ke společnosti E. V. s.r.o. zároveň předložil zápis z valné hromady (kde byly schváleny smlouvy o výkonu funkce

jednatele), smlouvu o výkonu funkce jednatele společnosti, potvrzení o příjmu ze závislé činnosti a dodatek k nájemní smlouvě. Ve svých vyjádřeních žalobce uváděl, že doložil všechny potřebné doklady a splnil všechny zákonné požadavky pro vydání kladného rozhodnutí o žádosti. Pokud by měl správní orgán jakékoliv pochybnosti, žalobce je připraven doplnit vše potřebné. Domnívá se však, že prokázal plnění účelu dosud povoleného pobytu. K otázce přiměřenosti rozhodnutí a případného zásahu do soukromého a rodinného života žalobce tvrdil, že na území České republiky má povolen pobyt celá jeho rodina, která si Českou republiku zvolila jako svůj domov. Povolení k pobytu žalobce coby živitele rodiny je tudíž nezbytné pro spokojený život celé rodiny. Kromě toho je žalobce jednatelem společnosti vykazující kladné účetní hodnoty a řádně platí daně. Jelikož se jedná o zdravou a fungující společnost, je její další provoz ve veřejném zájmu. Žalobce ji řídí a spravuje po všech stránkách a její fungování se odvíjí od jeho činnosti. Žalobce jako jednatel pobírá mzdu a na provozu společnosti je závislá celá jeho rodina, která má v České republice vytvořeno zásadní rodinné, sociální a finanční prostředí. Ve čtvrtém vyjádření ze dne 3. 4. 2014 žalobce požádal, aby jej v případě pochybností správní orgán vyslechl dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (odvolával se mj. i na výslech z 31. 8. 2015, který s ním byl proveden v rámci řízení o jeho žádosti o povolení k trvalému pobytu, vedeném pod č. j. OAM- 12283-36/TP-2013; protokol o tomto výsledku následně připojil k žalobě v této věci, viz čl. 10 -12 spisu krajského soudu).

[23] Na základě shora popsaných skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgány při zjišťování stavu věci nikterak nepochybily. Z průběhu celého řízení a reakcí žalobce je zřejmé, že žalobce si byl plně vědom, že správní orgán I. stupně požaduje předložit listiny, z nichž by plynulo, že žalobce své jednatelské oprávnění ve společnosti E. V. s.r.o. skutečně konzumuje a jménem této společnosti vykonává podnikatelskou činnost, a tím, tak po převážnou dobu pobytu povoleného od 8. 7. 2011 do 7. 7. 2013 plnil účel tohoto pobytu (*účast v jiné společnosti žalobce dokládal výpisem z obchodního rejstříku až od 1. 1. 2013, resp. 1. 6.2013, bez konkrétních tvrzení; pozn. soudu*). Nelze proto přisvědčit krajskému soudu, že výzva byla nedostatečná a že dokonce měl správní orgán žalobci sdělit, jaké konkrétní doklady má doložit k prokázání požadovaných skutečností. Žalobce měl tvrdit a doložit, jak fakticky vykonává podnikatelskou činnost jako jednatel společnosti E. V. s.r.o. a bylo na něm, jaké konkrétní podklady správnímu orgánu předloží. Z povahy věci proto nebylo možné předem specifikovat, co má žalobce dokládat. Žalobce neuváděl (a ani tedy nedoložil) žádné jiné podnikatelské aktivity dané společností, než pronájem nemovitostí sobě samému. Správní orgány proto nemohly mít jakékoliv pochybnosti, když učinily zjištění, že tvrzený pronájem (a z něj plynoucí příjmy) představují jedinou „podnikatelskou“ aktivitu společnosti E. V. s.r.o. a že žalobce jako jednatel nic dalšího po převážnou dobu v rozhodném období nečinil. Pokud tedy za této situace správní orgány uzavřely, že výslech žalobce by byl nadbytečný, nemohlo být jeho neprovedení důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

[24] Stěžovatelka upozorňovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 – 82, dle něžž *„[v] případě, že správní orgán určité pochybnosti o skutečném stavu věci má, posoudí v rámci své diskreční pravomoci, zda provede důkazy navrhované účastníkem řízení, může-li jejich provedení přispět ke zjištění skutečného stavu věci, nebo zda účastníka řízení vyslechne. Uvážení správního orgánu o tom, proč přistoupil k výsledku účastníka řízení, aniž by provedl jím navrhovaný důkaz, není na zvěři správního orgánu, nýbrž musí být přezkoumatelným způsobem odůvodněno v textu rozhodnutí“*. Obdobně v rozsudku ze dne 2. 10. 2013, č. j. 1 As 58/2013 - 43, zdejší soud uvedl, že dle § 169 odst. 3 (nyní odst. 2) zákona o pobytu cizinců je správní orgán *„oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství“*, a dále že *„[o]becná úprava dokazování ve správním řádu počítá pouze s výsledkem svědeckým; výslech účastníků připouští § 141 odst. 6 ve sporném*

pokračování

*řízení, nelze-li dokažovanou skutečnost prokázat jinak. Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu ovšem zdůrazňuje, že výčet důkazních prostředků je demonstrativní, a že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Ustanovení § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. je v tomto ohledu nutno považovat za další zákonem výslovně upravenou možnost provést účastnický výslech“. V rozsudku ze dne 20. 2. 2014, č. j. 4 As 166/2013 - 25, Nejvyšší správní soud konstatoval, že i o důkazním prostředku výslechu účastníka řízení dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců „platí, že správní orgán není důkazními návrhy vázán a rozhodne, jaké důkazy provede v rozsahu potřebném ke zjištění stavu věci (§ 52 správního řádu)“ (obdobně též stěžovatelem odkazovaný rozsudek č. j. 6 As 147/2013 - 29).*

[25] I s ohledem na citovanou judikaturu lze tedy uzavřít, že žalovaná nepochybila, když aprobovala postup správního orgánu I. stupně, který za daného skutkového stavu účastnický výslech žalobce neprovedl. Žalobce byl kvalifikovaně právně zastoupen advokátem a jeho prostřednictvím se správními orgány komunikoval a písemně se vyjadřoval k věci, přičemž se však omezil toliko na návrh provedení výslechu své osoby. Ve svých písemných vyjádřeních neuvedl žádné skutečnosti, jež by zpochybňovaly dosavadní skutková zjištění, a nezmínil v rozhodné době jinou podnikatelskou činnost než nájem nemovitosti sobě samému. Žalovaná tak správně dospěla k závěru, že o skutkovém stavu, jak byl v dosavadním řízení zjištěn, žádné pochybnosti nepanovaly, a proto ani nebylo nutné důkaz výslechem stěžovatele provést. Tím spíše v situaci, kdy se žalobce v průběhu řízení vyjadřoval i k okolnostem svého soukromého a rodinného života. Jak stěžovatelka správně poukazovala, dle judikatury Nejvyššího správního soudu nejsou řízení zahajovaná na žádost (jak je tomu i v této věci) zpravidla ovládána zásadou vyšetřovací. Je zejména v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu alespoň na výzvu předložil všechny potřebné podklady. Správní orgány při zjišťování skutkového stavu vychází z podkladů, které mají k dispozici. Žalobce v odvolání namítal, že správní orgán I. stupně nezjišťoval dosud neziskové podnikatelské aktivity a plány společnosti, ale zároveň neuvedl nic konkrétního a netvrdil (ani nedokládal), že by takové aktivity skutečně společnost či on jejím jménem vykonával.

[26] Na tomto místě však Nejvyšší správní soud podotýká, že úvahy stěžovatelky, dle nichž by případná podnikatelská činnost žalobce, ze které dosud neplynou společnosti žádné zisky, nemohla být vůbec považována za provozování podnikatelské činnosti v době platnosti žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu, jsou mylné. Obecně nelze souhlasit, že by se jednalo jen o snahu o započítání podnikání. Jestliže podnikatelská činnost je (zjednodušeně řečeno) činností soustavnou a samostatnou, jejímž cílem je dosahování zisku, pak to nutně neznamená, že zisk musí být generován bezprostředně. Důležitý je charakter činnosti a její účel – kterým může být vytvoření zisku i v budoucnu. Nic takového ovšem žalobce netvrdil, ani nedoložil.

[27] Nepřesná je i argumentace stěžovatelky reprodukováná v bodě [10] tohoto rozsudku, neboť neurčitý právní pojem nedává správnímu orgánu žádnou možnost správního uvážení, nýbrž zavazuje jej k výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci na zjištěný skutkový stav. Jedná se ovšem o argumentaci, která nemá na posouzení důvodnosti kasační stížnosti jakýkoliv vliv.

[28] Lze tedy shrnout, že ve správním řízení bylo dostatečně prokázáno, že žalobce po převážnou dobu, nejméně do 31. 12. 2012, neplnil účel dříve uděleného povolení k dlouhodobému pobytu, neboť věrohodně nevysvětlil, ani nedoložil, v čem jeho podnikatelská činnost na území České republiky spočívala (vyjma pronájmu nemovitosti ve vlastnictví společnosti E. V. s.r.o. sobě samému).

[29] Jelikož krajský soud na základě nesprávného závěru o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu již neposuzoval námitku, zda se správní orgány vypořádaly správně s otázkou přiměřenosti rozhodnutí, bude tak muset učinit v dalším řízení.

#### **IV. Závěr a náklady řízení**

[30] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.), v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[31] Krajský soud posléze v rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. března 2017

Mgr. Jana Brothánková  
předsedkyně senátu