



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: D. T. N., narozená dne X
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Janem Jiříčkem
sídlem Legionářů 947/2b, 182 00 Praha 8

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 11. 2018, č. j. MV-51471-5/SO-2018

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou datovanou a došlou soudu dne 12. 12. 2018 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 19. 11. 2018, č. j. MV-51471-5/SO-2018, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

odboru azylové a migrační politiky, ze dne 8. 2. 2018, č. j. OAM-11372-18/DP-2017 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž byla ve výroku I. podle ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) a dále ve výroku II. podle ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) 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 žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že je přesvědčena, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, její rozhodnutí odporuje požadavkům na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů v § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgány obou stupňů rovněž nedostatečně zjistily skutečný stav věci a postupovaly tedy v rozporu s § 3 správního řádu. V neposlední řadě žalovaná porušila § 2 správního řádu, § 37 a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně nutně napadá rozhodnutí žalované, a to zejména s ohledem na skutečnost, že toto rozhodnutí aprobovalo nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přičemž skrze podanou žalobu je alespoň zprostředkovaně napadáno rovněž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
3. Žalobkyně primárně napadla nepřezkoumatelnost z důvodu nesprávného posouzení podnikatelské činnosti žalobkyně. Nelegální práce je přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“), a o tom, zda tento delikt byl či nebyl spáchán, rozhoduje příslušný orgán, jímž není Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky ani Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Příslušným orgánem je Státní úřad inspekce práce. Tuto námitku žalobkyně již vznesla v jednání s žalovanou, která na ní reagovala následovně: „*Komise dále konstatuje, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je rozhodnutí o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a nikoliv rozhodnutím o spáchání správního deliktu.*“. Žalovaná taktéž odkázala na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2017, č. j. 29A 97/2015-88, kde však zcela pomíjí pasáž týkající se korekce ustanovení § 57 správního řádu, cit: „... *Poněkud jinou záležitostí by bylo, pokud by pobytové správní orgány překročily meze stanovené § 57 správního řádu, za nichž si mohou o určité dílčí (předběžné) otázce učinit úsudek. Tak by tomu bylo například tehdy, pokud by presumovaly spáchání trestného činu nebo správního deliktu...*“. Celá argumentace žalované je postavena výhradně na domněnce, že docházelo k nelegální práci. Žalovaná nepostupovala v souladu s ustanovením § 57 správního řádu, taktéž nepostupovala v souladu s ustanovením § 2 správního řádu.
4. Žalovaná postavila svou domněnku, že došlo k nelegální práci, pouze na faktu, že žalovaná jednala s panem P. V. T., který pracoval jako tlumočník pro zákazníky žalobkyně. Pana P. V. T. označila žalovaná za nadřízeného žalobkyně bez toho, aby provedla jakékoliv šetření, natož dokazování. Pan P. V. T. z pozice tlumočníka pouze tlumočil při jednání s klientem žalobkyně. Není vůbec zřejmé, zda jmenovaný tlumočník byl zaměstnancem odběratele žalobkyně. Na této nepodložené domněnce žalovaná postavila svůj názor, že výkon podnikání žalobkyně je nesamostatný. Žalobkyně nemá pevnou pracovní dobu, dobu strávenou v práci si určuje výhradně sama. Samozřejmě, jakožto podnikající osoba je povinna dostát svým závazkům dle rozsahu a termínu zakázek. Pokud jí oznámí klient, že je nutné mít určitý počet výrobků k určitému datu, tak se mu pokouší vyhovět. Toto v

žádném případě není možné zaměňovat za „rozhodování o docházce“. Na své pronajaté pracoviště může docházet podle svého uvážení. Jak dlouho či jakou aktivitou žalobkyně tráví čas na svém pronajatém pracovišti, nikdo nekontroluje. Žalovaná dává žalobkyni k tíži neurčitost vymezení smlouvy o dílo. Žalovaná tím popírá zásadu autonomie vůle subjektů práva a zásadu legální licence, čímž omezuje základní lidská práva žalobkyně uvedená v čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí tvrdil, že žalobkyně není odpovědná za výkon svojí podnikatelské činnosti, toto své tvrzení vysvětlil takto, cit: *„je na místě také uvést, že v případě žadatelkou popsané nelze hovořit o ani o tom, že by jí vykonávala na vlastní odpovědnost. Skutečnost, kdy žadatelka uvedla, že vykonává zakázku, kterou jí přiděluje tlumočnick z Yazaki, pan P. V. T., tedy vylučuje reálně i možnost, že by žadatelka mohla být odpovědná za plnění zakázky jako celku.“* Prvoinstanční orgán již dále nijak toto své tvrzení nerozšířil, ani nepodložil důkazy. V odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí bylo uvedeno, že z tohoto tvrzení nevyplývá, co je myšleno formulací *„plnění zakázky jako celku“*. Stejně tak žalobkyně uvedla, že je odpovědná za včasné a řádné zpracování zakázky, kterou na základě uzavřené smlouvy o dílo zpracovává a předává, všechny odpovědnostní vztahy v případě vady díla vyplývají ze smluvních ujednání s objednavatelem a ze zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, nikoliv ze zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Ve svém rozhodnutí se s tímto žalovaná nijak nevypořádala a pouze obecně potvrdila, že správní orgán I. stupně řádně odůvodnil výroky svého rozhodnutí.

5. Prvoinstanční i napadené rozhodnutí je zjevně nepřiměřené vzhledem k nenávratným následkům do soukromých a rodinných vazeb žalobkyně. Žalobkyně je plně integrována do české společnosti, děti žalobkyně žijí v České republice, jsou taktéž plně integrováni a plánují v České republice nadále studovat a pracovat. Pokud bude žalobkyně nucena vycestovat z území, budou jí vzhledem k rodinným vztahům a materiálnímu zázemí nuceny následovat i její děti. Tím by došlo k znemožnění získání kvalitního vzdělání pro dceru žalobkyně, které by nemohla získat vzhledem k úrovni školství ve Vietnamské socialistické republice. Tyto skutečnosti ve svém rozhodnutí žalovaná pominula a pouze s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, sp. zn. 3 Azs 84/2016, uvedla, že rozhodla pouze na základě informací ve správním spisu. Vzhledem k tomu, že poučení, které od správních orgánů žalobkyně obdržela, bylo vždy formulováno obecně tak, že bylo zaměnitelné s poučením o právech účastníka jakéhokoli řízení vedeného podle správního řádu, a ani nepřišla konkrétní výzva k uplatnění tvrzení a důkazních návrhů týkající se dopadu rozhodnutí do života žalobkyně, byla žalobkyně uvedena do stavu, kdy z jejího pohledu bylo žalované zřejmé, že pokud nezruší prvoinstanční rozhodnutí, dojde k vážnému zásahu do rodinných a soukromých vztahů žalobkyně. Stejný názor týkající se poučení již vyslovil Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 9. 10. 2018, sp. zn. 57 A 91/2017. K námitce žalobkyně týkající se nefunkčnosti zastupitelského úřadu v Hanoji uvedla žalovaná pouze to, že je věcí zastupitelského úřadu, aby zajistil řádný chod svého pracoviště. Tím žalovaná zcela ignorovala a nebrala v potaz, v jakém stavu je nyní zastupitelský úřad v Hanoji, což je v rozporu s principem dobré správy, principem spolupráce správních orgánů a v rozporu s ustanovením § 8 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně dále poznamenala, že Velvyslanectví České republiky v Hanoji v současnosti nepřijímá žádné žádosti o pobyt či dlouhodobé vízum. Rozhodnutí žalované je tedy fakticky rovno zákazu pobytu na území.
6. Napadené rozhodnutí není v souladu se zájmem České republiky. Žalobkyně vede na území spořádaný život, vychovává své děti, řádně plní své zákonné povinnosti a nezatěžuje

sociální systém. Její syn na území již pracuje, odvádí příspěvky a daně. Dcera po dostudování VŠ bude taktéž. Není v zájmu České republiky, aby i vzhledem k nynějšímu extrémnímu nedostatku pracovních sil na území vydal správní orgán rozhodnutí, v jehož důsledku budou tři zákona dbalé osoby nuceny opustit území ČR.

7. Vzhledem k výše uvedenému žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Vyjádření žalované k žalobě

8. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 11. 1. 2019 sdělila, že je přesvědčena, že ze strany správního orgánu I. stupně ani ze strany žalované nedošlo k pochybení při aplikaci ustanovení § 2, § 3, § 68 odst. 3 správního řádu a dále § 37 a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jak tvrdí žalobkyně. Žalovaná neshledala porušení základních zásad správního řízení. Zároveň odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 240/2015 - 35 ze dne 3. 2. 2016, v němž soud uvedl, že: *„Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně upozorňuje na skutečnost, že obecně formulované žalobní námitky, které jsou prostým výčtem porušení právních předpisů bez uvedení toho, v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo v důsledku toho dojít ke zkrácení práv stěžovatele, nelze považovat za řádně formulované žalobní body, které by umožňovaly soudní přezkum.“*
9. Žalovaná se dále vyjádřila k výkladu pojmu „jiná závažná překážka“, když připomněla, že se jedná o neurčitý právní pojem, který správnímu orgánu I. stupně dává možnost správního uvážení. Za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území je nutno považovat takovou objektivně nastalou situaci, resp. skutečnost, která brání pobytu cizince na území, neboť pobyt cizince není v souladu s právními předpisy České republiky a dále s veřejným zájmem či veřejným pořádkem, resp. se těmito hodnotám přičí. Žalovaná odkázala na část odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 8) v případě posouzení nelegální práce jako jiné závažné překážky pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a dále na judikaturu správních soudů k této otázce.
10. Co se týče žalobní námitky, že správní orgán I. stupně a žalovaná pochybily, když automaticky označily pana P. V. T., který pracoval jako tlumočník, za nadřízeného žalobkyně, aniž by v této souvislosti provedla další dokazování, žalovaná citovala rozhodnutí správních soudů, z nichž dovodila, že řízení zahajované na návrh, resp. žádost, je ovládáno zásadou dispoziční, jejíž podstatou je svěřením iniciativy účastníkům řízení, kteří mají povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a tyto podložit relevantními důkazy, pokud chtějí být v řízení úspěšní. Na žalobkyni proto bylo, aby správnímu orgánu I. stupně poskytla veškeré informace, které považovala za důležité. V případě vyhodnocení pojmových znaků podnikání a závislé, resp. nelegální práce, žalovaná uvedla, že z odůvodnění prvoinstančního i napadeného rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých právních předpisů a dále judikatury správních soudů byla činnost žalobkyně hodnocena, přičemž žalovaná odkázala na relevantní část napadeného rozhodnutí.
11. K namítanému překročení pravomoci žalovaná upozornila, že napadené rozhodnutí se týkalo pobytového oprávnění žalobkyně a nebylo jím rozhodováno o spáchání přestupku, příp. správního deliktu, neboť k řízení o spáchání správního deliktu fyzické osoby je příslušný Oblastní inspektorát práce, resp. Státní úřad inspekce práce. Žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2018, č. j. 31 A 70/2017 - 44, v němž soud uvedl: *„Nelze ani souhlasit se žalobkyní v tom, že*

by správní orgány nemohly posuzovat výkon nelegální práce. Jsou-li oprávněny (a povinny) posuzovat naplnění neurčitěho právního pojmu závažná překážka pobytu cizince na území České republiky a spadá-li pod tento pojem výkon nelegální práce cizincem, pak spadá do jejich pravomoci také posouzení, zda cizinec vykonával nelegální práci.“

12. K nedostatečnému vypořádání se s otázkou dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalovaná uvedla, že žalobkyně během provedeného výsledku uvedla, že na území České republiky se nachází pouze její dcera, ostatní rodinní příslušníci (otec a sourozenci) se nacházejí na území domovského státu. Na dotaz správního orgánu I. stupně, zda jí brání nějaké překážky ve vycestování do země původu, tato uvedla, že nikoliv. Jiné skutečnosti k otázce přiměřenosti rozhodnutí žalobkyně během řízení u správního orgánu I. stupně neuvedla, ačkoliv byla řádně vyzvána k seznámení se se spisem a vyjádření se. V případě odvolacího řízení pak v souvislosti s otázkou přiměřenosti rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců žalovaná odkázala na stranu 7 a 9 napadeného rozhodnutí, kde je přiměřenost rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení posouzena. V případě žalobní námitky týkající se znemožnění kvalitního vzdělání pro dceru žalobkyně, žalovaná sdělila, že tato má možnost podat žádost o vydání pobytového oprávnění za účelem studia.
13. K žalobní námitce týkající se nedostatečného poučení o možnosti uplatnit důkazy a tvrzení k otázce přiměřenosti rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců žalovaná podotkla, že z informačního systému cizinců (podle § 158 zákona o pobytu cizinců) je zřejmé, že žalobkyně nežádala o pobytové oprávnění poprvé, tudíž lze předpokládat, že byla seznámena se skutečností, že v řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je posuzován dopad rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně. Žalovaná rovněž uvedla, že cizinec pobývajících na území České republiky by se měl ze své iniciativy informovat o podmínkách svého pobytu a měl by znát práva a povinnosti vyplývající ze zákona o pobytu cizinců. Žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Azs 64/2008 - 67 ze dne 11. 12. 2008, v němž soud konstatoval, že: „*Poučovací povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu „není možno vnímat jako ničím neomezenou a absolutní povinnost poučovat jej o všem, vždy a za všech okolností.“*
14. Ohledně situace na zastupitelském úřadě v Hanoji týkající se problémů s podáváním žádostí, žalovaná uvedla, že jakožto odvolací orgán je kompetentní k přezkoumání souladu napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Je tak oprávněna přezkoumat toliko soulad napadeného rozhodnutí s platnými právními předpisy, nikoliv se zabývat situací a způsobem podávání žádostí na zastupitelském úřadu v Hanoji a tímto důkazem vyvrátit nebo potvrdit argument žalobkyně.
15. K námitce, že napadené rozhodnutí není v souladu se zájmem České republiky, neboť tato má zájem na řádné výchově dětí, spořádaném vedení života, řádném plnění zákonných povinností, nezatežování sociálního systému a pracovní síle, žalovaná sdělila, že v zájmu státu je, aby v něm pobývali cizinci, kteří dodržují právní předpisy České republiky a plní účel povoleného pobytu na území. V právě projednávané věci je veřejný zájem na zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zcela jednoznačně nadřazen soukromému zájmu cizince, tj. výkonu podnikatelské činnosti žalobkyní. Mimo to nevyhověním žádosti se žalobkyni bez dalšího nezakazuje výkon podnikatelské činnosti, neboť ji může vykonávat prostřednictvím pobytového oprávnění nižšího stupně.
16. Jelikož se žalovaná plně ztotožnila s právním názorem správního orgánu I. stupně, který

zamítl žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ i důvody zamítnutí, a je toho názoru, že v průběhu řízení byl v souladu s ustanovením § 3 správního řádu dostatečně zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a rovněž že spisový materiál obsahuje dostatečné podklady ve smyslu § 50 odst. 2 správního řádu pro vydání výše uvedeného rozhodnutí, navrhla, aby soud žalobu zamítl.

Jednání před soudem

17. Na jednání konaném dne 7. 10. 2020 zástupce žalobkyně i žalovaná setrvali na svých argumentacích uplatněných v žalobě a ve vyjádření žalované k ní.

Posouzení věci krajským soudem

18. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
19. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
20. **Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.**
21. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců *žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.*
22. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že *dobu 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).*
23. Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.*
24. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*
25. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*
26. Žalobkyně v úvodu své žaloby obecně namítala porušení ustanovení § 2, 3, 68 odst. 3 správního řádu a § 37 a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Ničeho bližšího však k tomu neuvedla, proto soud stejně obecně sděluje, že má za to, že citovaná ustanovení porušena nebyla, z prvoinstančního i napadeného rozhodnutí je patrné, z čeho správní orgány při svém rozhodování vycházely, o jaké skutečnosti a důkazy opřely své závěry, když zároveň na podporu své argumentace odkazovaly na rozhodovací praxi správních soudů.
27. Hlavní námitkou žalobkyně bylo, že správní orgán nesprávně vyhodnotil činnost vykonávanou žalobkyní jako závislou práci. Soud v této souvislosti opakuje závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

„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. ... 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.“ Soud se i v návaznosti na zmíněný rozsudek plně ztotožňuje se závěry žalované obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí, totiž že podmínkou udělení, resp. i prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ je splnění formální i materiální podmínky podnikání kumulativně. Formální podmínka je splněna zápisem cizince do živnostenského rejstříku a splnění materiální podmínky je poté podmíněno faktickým výkonem podnikatelské činnosti. Definici podnikatele dává § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), je za něj považován ten, kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Žalovaná se povahou vykonávané činnosti žalobkyně podrobně zabývala na stranách 5, 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Zcela správně uzavřela, že vykonávaná činnost žalobkyně zcela postrádá rys samostatnosti. Provedeným výsledkem žalobkyně bylo prokázáno, že žalobkyně „nerozhodovala o činnosti, kterou vykonávala v areálu společnosti Yazaki, úkoly jí dávala třetí osoba (tlumočník pan P. V. T. jí přidělil zakázku, a předal ji potřebné kabely ke kontrole a třídění), odměna jí byla vyplácena podle počtu zpracovaných kusů, odvedenou práci účastnice řízení kontroloval tlumočník pan P. V. T., účastnice řízení neměla nárok na dovolenou, dlouhodobou nepřítomnost v práci musela účastnice řízení oznámit panu P. V. T.“ (dále jen „tlumočník“). Samostatnost je jedním z pojmových znaků živnosti a podnikání obecně, tudíž pro její absenci nelze uvedenou činnost žalobkyně považovat za výkon samostatně výdělečné činnosti. Činnost vykonávaná žalobkyní nevykazuje znaky podnikání, mj. i z důvodu, že není vykonávána zcela nezávisle, tzn. pod vlastním jménem, a s vlastní odpovědností. Žalobkyně pracovala pouze pro jednoho „klienta“, nemohla si určit obsah své činnosti a práci vykonávala podle časových potřeb zaměstnavatele. Ačkoli žalobkyně neměla pevně stanovenou pracovní dobu, bylo z její výpovědi patrné, že nerozhodovala o své docházce samostatně, ale tlumočník ji volal, kdy má přijít, a nerozhodovala samostatně ani o náplni své práce, neboť tu ji rovněž přiděloval tlumočník. Její „pracovní život“ byl fakticky řízen zaměstnavatelem prostřednictvím žalobkyní opakovaně zmiňovaného tlumočníka vystupujícího vůči ní v nadřazeném postavení. Žalobkyně tedy nevykonávala podnikatelskou činnost, nýbrž šlo o závislou práci, pro jejíž výkon však nedisponovala příslušným oprávněním, a tudíž šlo o práci nelegální. V dané věci tak lze učinit závěr, že formální stránka podnikání naplněna byla, nicméně materiální již nikoli, neboť se fakticky jednalo o výkon závislé práce. Podle žalobkyně závěr o závislém charakteru její práce vyvrací zejména smlouvy o dílo, z nichž je patrné, že všechny odpovědnostní vztahy v případě vady díla vyplývají ze smluvních ujednání a z občanského zákoníku, nikoli ze zákoníku práce. Pro posouzení věci však není rozhodné, jak žalobkyně svou výdělečnou aktivitu označovala či formálně vykazovala, ale co bylo její podstatou (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020 – 38, dále ze dne 16. 5. 2018, č. j. 7 Azs 78/2018 – 46, či ze dne 27. 12. 2011, č. j.

7 As 82/2011 – 71). Prvoinstanční správní orgán se v rozhodnutí podrobně zabýval znaky podnikání i nelegální práce a dostatečně popsal, z jakých důvodů nebylo možno označit činnost žalobkyně za podnikání a proč šlo o nelegální práci. Se závěry prvoinstančního správního orgánu stran neplnění účelu pobytu žalobkyně se ztotožnila i žalovaná a ztotožňuje se s nimi i soud.

28. Žalobkyně namítala, že žalovaná pana P. V. T. označila za nadřízeného žalobkyně bez toho, aby provedla jakékoliv šetření natož dokazování. Jak podotkla žalovaná ve svém vyjádření, správní orgány obou stupňů vycházely z výsledku žalobkyně. Stejně jako žalovaná soud podotýká, že řízení zahajovaná na návrh jsou ovládána zásadou dispoziční, a je v zájmu žadatele, aby k žádosti předložil veškeré potřebné náležitosti, tvrdil a prokázal splnění podmínek pro prodloužení pobytového oprávnění. Z provedeného výsledku žalobkyně byly zjištěny všechny podstatné skutečnosti pro vydání rozhodnutí ve věci a nebylo tedy nutné provádět další dokazování. Žalovaná zcela přílehavě odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017- 27, v němž soud uvedl následující: *„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. Sama stěžovatelka při výsledku popsala svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje naplnění účelu, pro který jí byl pobyt povolen. Správním orgánům nelze klást k tíži, že ve svých skutkových zjištěních vycházely právě z toho, co během řízení sama stěžovatelka tvrdila. Správní orgán prvního stupně pak v rozhodnutí dostatečně podrobně popsal, proč nepředstavuje pracovní činnost stěžovatelky samostatnou výdělečnou činnost.“* Zdejší soud nemá důvod se od učiněných závěrů odchýlovat.
29. Žalobkyně rovněž namítala, že žalované ani prvoinstančnímu orgánu nebyla svěřena pravomoc k posouzení otázky, zda se žalobkyně dopustila výkonu nelegální práce. Soud souhlasí s tím, že žalovaná ani správní orgán I. stupně nepochybně nejsou orgánem, který je oprávněn rozhodovat o tom, zda se cizinec dopustil přestupku na úseku zaměstnanosti, je však nepochybně oprávněn učinit si na základě provedených důkazů úsudek o tom, zda tento svým jednáním naplnil důvod pro zamítnutí podané žádosti či pro zrušení povoleného pobytového oprávnění včetně toho, zda se dopustil výkonu nelegální práce. Správní orgány byly tedy oprávněny posuzovat, zda žalobkyně reálně účel dosavadního povoleného pobytu naplňovala, zda jej neobcházela a nezneužívala pro jiný než deklarovaný účel a zda její výdělečná činnost skutečně nesla znaky podnikání, nebo se jednalo o závislou práci. Tomuto postupu odpovídá i závěr Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 – 30, v němž bylo vysloveno, že: *„Při posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, je správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince (podnikání nebo závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti.“* Soud tedy uzavírá, že správní orgány nepřekročily meze své pravomoci.
30. Soud shrnuje, že žalobkyni byla zamítnuta žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území, která spočívala jednak v neplnění účelu, pro který bylo žalobkyni vízum uděleno, jednak ve výkonu nelegální práce. Správní soudy obecně dovozují, že výkon nelegální práce na území České republiky je třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich obcházení. Podezření správního orgánu na obcházení zákona cizincem lze nepochybně hodnotit jako zjištění překážky pobytu cizince

na území České republiky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Jde o překážku, kterou zákon o pobytu cizinců přímo nedefinuje, a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou, protože je zájmem státu, aby povolení k pobytu náleželo jen těm cizincům, kteří neporušují ani neohrožují veřejný pořádek na území státu, náležitě dbají dodržování všech povinností, které jim právní řád ukládá, a svá práva nevykonávají na úkor práv jiných osob nebo státu samotného (srov. právní věta rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017 – 47). S přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činnosti žalobkyně, který žalovaná označila za nelegální práci, přičemž příjmy žalobkyně pochází pouze z této činnosti, je výkon nelegální práce právě takové intenzity, k níž lze jako k jiné závažné překážce přihlížet. Žalobkyně totiž jedinou svou činností naplňuje znaky závislé činnosti a jinou činnost nevykonává. Nejvyšší správní soud se ve svých rozsudcích nelegální práci jako jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území České republiky opakovaně zabýval. Zmínit lze např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 – 41, ve kterém uvedl, že jinou závažnou překážkou dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců „*může být v obecné rovině i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti ... při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo lze označit za nelegální práci*“. Jak bylo uvedeno výše, jednalo o jedinou činnost žalobkyně, která naplňovala znaky závislé činnosti – nelegální práce, tudíž je takové intenzity, k níž lze jako k jiné závažné překážce pobytu cizince na území přihlížet. Z uvedeného zároveň plyne, že vykonávala-li žalobkyně svou jedinou činností nelegální práci, nemohla plnit účel předchozího pobytu. Výše byla citována příslušná ustanovení zákona a popsáno, že výkon nelegální práce žalobkyně je jinou závažnou překážkou pro prodloužení jejího pobytu na území, proto soud považuje závěr žalované za zcela zákonný a s bližším odůvodnění odkazuje na napadené a prvoinstanční rozhodnutí, s nimiž se plně ztotožňuje.

31. Poslední žalobní námitkou je pak nesprávné, resp. nedostatečné posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgány obou stupňů se tímto ve svých rozhodnutích zabývaly. Prvoinstanční orgán mj. uvedl, že rozhodnutí bude mít vliv na podnikání žalobkyně, avšak s ohledem na charakter vykonávané činnosti žalobkyně, která není podnikáním, je rozhodnutí přiměřené. Žalobkyně pobývá na území České republiky se svou dcerou (narozenou dne 26. 3. 2001). Od ledna 2018 na území pobývá také její syn (narozeným dne 12. 1. 1997), který však s žalobkyní nesdílí společnou domácnost. Žalobkyně je v produktivním věku, v domovském státě má rodinné zázemí (otce a tři sourozence). Vzhledem ke skutečnosti, že pobývá na území od roku 2007 a pravidelně navštěvuje domovský stát, nemohlo dojít k přetrhání vazeb k zemi jejího původu. Nebyly zjištěny žádné významné majetkové či jiné vazby žalobkyně na území České republiky. Současně ani žalobkyně nepředložila žádné důkazy, které by prokazovaly nepřiměřený dopad rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Uvedené odůvodnění závěru, že důsledky rozhodnutí jsou přiměřené důvodu pro zrušení, resp. neprodloužení pobytového oprávnění, je dostatečné a soud se s ním plně ztotožňuje. Není pravdou, že by se správní orgán musel vyjádřit při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí ke každému z faktorů obsažených v ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců. Výslovně je třeba se vyjádřit jen k těm skutečnostem, které jsou svým významem rozhodné.
32. I v řízení zahajovaných z úřední činnosti platí, že *obecná povinnost správních orgánů*

opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu), případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). ... Jestliže správní orgány v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, bezpečně zjistily z jim dostupných podkladů osobní a rodinnou situaci cizince a cizinec ohledně těchto zjištění ve správním řízení nic nenamítal, není v zásadě povinností správních orgánů vyzývat k dalším, konkrétnějším sdělením (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018-34), tím spíše je pak v řízeních o žádosti nutná aktivita žadatele, který je povinen k žádosti doložit všechny relevantní skutečnosti, které by odůvodňovaly vyhovění jeho žádosti, resp. nevydání rozhodnutí o nevyhovění, a není povinností správních orgánů vyzývat k dalším, konkrétnějším sdělením. Pokud jde tedy o poučovací povinnost správních orgánů, žalovaná zcela příléhavě odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, sp. zn. 3 Azs 84/2016. Bylo na samotné žalobkyni, aby přesvědčivým způsobem tvrdila, resp. nabídla důkazy o tom, že v jejím případě existuje překážka bránící vydání zamítavého rozhodnutí (obdobně viz rozsudek ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 – 60). Žalobkyně byla při výslechu ze dne 11. 10. 2017 poučena o možnosti uplatňovat svoje práva a oprávněné zájmy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí atd. Soud takové poučení považuje za dostačující pro možnost plně uplatňovat svá práva ve správním řízení (obdobně např. rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 5 Azs 262/2015 – 35). Skutečnost, že je toto poučení formulováno obecně (není zde konkrétně uvedeno, ke kterým otázkám se má účastník řízení možnost vyjádřit), není na překážku tomu, aby žalobkyně mohla v řízení uplatnit svá konkrétní tvrzení. Správní orgán nemohl předpokládat, že kterým skutečností bude žalobkyně chtít doplňovat svá tvrzení, a to tím spíše za situace, kdy k rodinné a soukromé situaci již shromáždil dostatečné množství relevantních podkladů. Žalobkyně byla taktéž v průběhu prvostupňového řízení poučena o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, kterou nevyužila. Ani v rámci svého odvolání pak žalobkyně neuvedla žádnou skutečnost, kterou by již prvoinstanční orgán nezohlednil. Soud zároveň upozorňuje, že při hodnocení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince není na místě zohledňovat možnost podání nové žádosti. Ačkoli toto v řadě případů správní orgány nad rámec posouzení podotknou, není možnost opětovné podání žádosti z hlediska posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí relevantní. Žalovaná tudíž nepochybila, když se danou námitkou v rámci odvolacího řízení blíže nezabývala. V daném případě správní orgány zohlednily okolnosti významné pro posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a dospěly k závěru, že rozhodnutí je přiměřené. Soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

33. K poznámce žalobkyně, že není v souladu se zájmem České republiky, aby správní orgán vydal rozhodnutí, v jehož důsledku budou tři zákona dbalé osoby nuceny opustit území ČR, soud poznamenává, že v návaznosti na výše citovanou judikaturou je v zájmu ČR, aby zde pobývali cizinci, kteří reálně, nikoli pouze formálně, plní účel pobytu.
34. Vzhledem k výše uvedenému dospěl soud k závěru, že napadené i prvoinstanční rozhodnutí, jakož i řízení jim předcházející, jsou zákonná a věcně správná. Zároveň soud neshledal ani žádná pochybení procesní, která by měla na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv.

Rozhodnutí soudu

35. Soud neshledal žádný z žalobkyní uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

36. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, když měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 7. října 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu