



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobce: **P. N. T.**  
zastoupen Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D., advokátem,  
sídlem Karlovarská 87/130, 323 00 Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 12. 2019, č.j. MV-149978-4/SO-2019,

takto:

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

Odůvodnění:

## I.

## Napadené rozhodnutí

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen „s.ř.s.“) se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalované, kterým žalovaná zamítla ve smyslu ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“) jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, č.j. OAM-21911-35/DP-2017 ze dne 29. 8. 2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo podle ust. § 44a odst. 3 v návaznosti na ust. § 35 odst. 3 v návaznosti na ust. § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona č. 326/1999 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) rozhodnuto o zamítnutí žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání, a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

## II.

## Žaloba

2. Žalobce v žalobě vymezil tři okruhy žalobních bodů.
3. V prvním okruhu žalobních námitek žalobce uvedl, že ačkoliv žalovaná ve svém prvním rozhodnutí, kterým zrušila rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, vyjádřila stanovisko, že činnost žalobce je podnikáním a nikoliv závislou prací, tak správní orgán prvního stupně doplnil podklady rozhodnutí o protokol Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj o kontrole čj. 20185/6.71/17-3 ze dne 20. června 2018 (dále jen „protokol o kontrole“). Žalobce namítl, že protokol o kontrole nesměl sloužit jako důkaz ze dvou důvodů: Jednak se protokol týkal jen období 1. 9. až 31. 10. 2017, přestože mu bylo uděleno pobytové oprávnění na dobu od 12. 10. 2015 do 11. 10. 2017 (období se nekryjí), kdy žádost podal již dne 7. 8. 2017. Dále prvostupňový orgán opatřený protokol o kontrole nepředložil žalované pro rozhodnutí o odvolání a použil ho jako důkaz až po vrácení věci k rozhodnutí.
4. Druhý okruh žalobních námitek se týkal toho, že jeho výkon nelegální práce měl trvat dva měsíce z dvou let povoleného pobytu a mělo k němu dojít po podání žádosti žalobce, kdy toto neodůvodňuje existenci jiné závažné překážky bránící jeho pobytu na území. Žalobce poukázal na svou bezdlužnost, nevědomost o protiprávním jednání i plnění daňových povinností a odvodů.
5. V posledním okruhu žalobních námitek žalobce namítl, že se správní orgány nedostatečně zabývaly otázkou posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a poukázal na to, že je mu téměř 50 let, ve vlasti nezíská zaměstnání a dostane se do hmotné nouze nejen on, ale i rodina závislá na jeho příjmu – žalobce není ve vlasti sociálně ani zdravotně pojištěn a v důsledku usnesení vlády č. 474 nemůže získat zaměstnaneckou kartu.
6. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

## III.

## Vyjádření žalované k žalobě

7. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě odkázala na obsah napadeného rozhodnutí. Dále s odkazem na judikaturu správních soudů (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. října 2018, č. j. 15 A 128/2016-51) uvedla, že byla oprávněna ve svém druhém

rozhodnutí rozhodnout na základě odlišného skutkového stavu odlišně a nebyla vázána svým předchozím rozhodnutím. Prvostupňový orgán postupoval správně, pokud protokol o kontrole nepředložil žalované v odvolacím řízení, jinak by narušil princip dvojinstančnosti správního řízení. K délce výkonu nelegální práce žalobce žalovaná uvedla, že z jím předložených smluv o dílo a faktur vyplývá, že nelegální práci vykonával již od roku 2015. K posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce pak žalovaná uvedla, že se těmito dostatečně zabývala a uvedla skutečnosti, proč dopady jejího rozhodnutí do života žalobce nejsou nepřiměřené.

8. Závěrem žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

#### IV.

##### Posouzení věci soudem

9. Vzhledem k tomu, že oba účastníci řízení vyjádřili s tímto postupem výslovný souhlas (žalovaná ve vyjádření k žalobě a žalobce podáním ze dne 5. 10. 2020), rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
10. V souladu s § 75 odst. 1, 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.

#### V.

##### Rozhodnutí soudu

11. Žaloba žalobce je nedůvodná.
12. Ze správního spisu zjistil soud následující průběh správního řízení.
13. Žalobce podal dne 7. srpna 2017 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, kdy pobyt za tímto účelem byl žalobci předtím povolen od 12. 10. 2015 do 11. 10. 2017. Dne 24. srpna 2017 byl žalobce správním orgánem prvního stupně vyzván k prokázání faktického provozování živnosti od roku 2016 do současnosti. Žalobce dne 28. srpna 2017 předložil správnímu orgánu prvního stupně smlouvy o dílo uzavřené se společností BONTU Invest, s.r.o. na práci pro firmu GEMTEK CEZ s. r. o. na období března až prosince 2016 a rok 2017, smlouvy o nájmu nebytových prostor uzavřené se společností BONTU Invest, s.r.o. na období března až prosince 2016 a rok 2017, daňové přiznání k dani z příjmu za zdaňovací období roku 2015 a roku 2016 (podle níž měl žalobce v roce 2016 příjmy jen od firmy BONTU Invest, s.r.o.), faktury vystavené žalobcem firmě BONTU Invest, s.r.o. za poskytování služeb s odpočtem pronájmu a ubytování za období března až listopadu 2016 a od ledna až června 2017 a faktury vystavené žalobcem firmě KNL spol. s r.o. za poskytování služeb s odpočtem pronájmu a ubytování za období roku 2015.
14. Při výslechu dne 12. 10. 2017 žalobce vypověděl, že manželka s dvěma dětmi včetně rodičů a sourozenců žije ve Vietnamu, je zdravý a od roku 2014 pracuje (nalepuje nálepky) pro Bontu v areálu Gemteku – Bontu mu přiděluje zakázky, zástupce Bontu mu ukázal, kde si vezme štítky a kam je má lepit, smí chodit jen ke svému pronajatému pracovnímu stolu, odvedenou práci odevzdává jednou měsíčně zástupci Bontu, docházku na pracoviště eviduje otiskem prstu, klíče od pracoviště nemá, od Bontu má pracovní oděv, přístroj nutný k výkonu činnosti má též najatý od Bontu, za práci dostává odměnu od Bontu na základě faktury zajištěné zástupcem Bontu.

15. Dne 2. května 2018 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce z důvodu, že tento neplní účel povoleného pobytu a zároveň byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území ČR. Správní orgán prvního stupně dovodil, že výdělečná činnost, kterou žalobce prováděl na území ČR, nemá charakter podnikání.
16. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v jehož doplnění uvedl, že stejným způsobem vykonává činnost pro Bontu již od roku 2014, přesto mu pobytová oprávnění byla prodlužována, dále žalobce poukázal na svůj desetiletý pobyt na území a ekonomickou závislost na příjmu z území.
17. Rozhodnutím žalované čj. MV-75635-4/SO-2018 ze dne 5. prosince 2018 bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno z důvodu, že žalovaná dospěla k závěru, že výrok rozhodnutí prvostupňového správního orgánu neměl oporu ve správním spisu, když správní orgán prvního stupně nedostatečně zjistil skutkový stav týkající se charakteru činnosti žalobce v rozhodné době na území ČR vykonávané.
18. Dne 26. července 2018 správní orgán prvního stupně obdržel protokol o kontrole, podle něhož Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj provedl ve dnech 9. 11. a 8. 1. 2018 na pracovišti společnosti Gemtek.CZ, s.r.o., na adrese v P. kontrolu kontrolované osoby BONTU Invest s. r. o., která byla zaměřena na dodržování právních předpisů na úseku zaměstnanosti ve smyslu ust. § 126 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb. (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) v rozsahu mj. umožnění výkonu nelegální práce a výkonu nelegální práce. V průběhu této kontroly bylo zjištěno, že žalobce v provozovně společnosti Gemtek.CZ, s.r.o., na základě smlouvy o dílo uzavřené dne 2. ledna 2017 prováděl nejméně od 1. září 2017 do 31. října 2017 dílčí komplementaci settopboxů na pásové výrobě, přičemž tuto činnost vykonával v pracovní době, na pracovním místě na pracovišti společnosti Gemtek.CZ, s.r.o., podle jejích pokynů, práci neprováděl vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a ve vlastní prospěch, ale jménem kontrolované osoby, na její odpovědnost a v její prospěch. OIP dospěl k závěru, že kontrolovaná osoba tak umožnila žalobci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti.
19. Prvostupňovým rozhodnutím byla žádost žalobce zamítnuta z důvodu, že byla zjištěna závažná překážka jeho pobytu na území ČR, která spočívala v tom, že žalobce vykonával nejméně dva měsíce v roce 2017 nelegální práci pro BONTU Invest s. r. o. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které odůvodnil obdobně jako žalobu. Napadeným rozhodnutím žalovaná odvolání žalobce zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.
20. Soud vyšel z následující právní úpravy, účinné ke dni podání žádosti, tj. 7. 8. 2017: Podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí, že žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nelze vyhovět, jestliže je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
21. Žalobní námitky prvního okruhu nejsou důvodné.
22. Žalobce namítal, že protokol o kontrole nebylo lze použít jako podklad rozhodnutí, protože se netýkal celého období původně povoleného pobytu 12. 10. 2015 do 11. 10. 2017, ale jen období září a října 2017, tj. zčásti i období před podáním předmětné žádosti dne 7. 8. 2017. Námitce nelze přisvědčit, protože podle § 50 odst. 1, 2 správního řádu správní orgán opatřuje podklady pro rozhodnutí, jimiž jsou (kromě jiných) i podklady od jiných správních orgánů. Protokol o kontrole je takovým podkladem, který prvoinstanční orgán zajistil od Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj. Proto lze protokol o kontrole použít jako podklad rozhodnutí. Žalobce ostatně ani

pravost a správnost tohoto podkladu nezpochybňoval. Skutečnost, že se protokol o kontrole netýká celého období původně povoleného pobytu (od 12. 10. 2015 do 11. 10. 2017) a že řeší období následující po datu podání žádosti, nemá vliv na procesní použitelnost tohoto podkladu. Skutečnosti z něj zjištěné, samozřejmě výlučně k období září a října 2017, mohly být podkladem pro skutková zjištění správních orgánů.

23. Dále žalobce namítal, že prvostupňový orgán opatřený protokol o kontrole nepředložil žalované pro rozhodnutí o odvolání a použil ho jako důkaz až po vrácení věci k rozhodnutí. Ani tato námitka není důvodná: Protokol je nepochybně podkladem rozhodnutí, který procesní situaci žalobce zhoršuje, nikoli zlepšuje. Stěží proto mohlo negativně zasáhnout do práv žalobce, když se protokol o kontrole do dispozice, v tom kterém okamžiku rozhodujícího, správního orgánu dostal později a nikoli dříve. V každém případě však platí, že i kdyby správní řízení trpělo vadou, že prvostupňový orgán nepředložil v době prvního odvolacího řízení žalované protokol o kontrole, ačkoli se do jeho dispozice dostal, tato vada nemohla mít z podstaty vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí - jak prvostupňový orgán, tak i žalovaná měli v druhém rozhodovacím kole k dispozici úplné podklady k rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žalobce argumentaci o nezákonnosti namítaného postupu nijak nerozvinul a neuvedl, v čem takovou nezákonnost spatřuje, soud v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2014, č.j. 5 Azs 98/2014-15 („[M]íra precizace stížních námitek pak do značné míry určuje, jaké ochrany se stěžovateli dostane u kasačního soudu. Čím je námitka obecnější, tím obecněji k ní může soud přistoupit. Není na místě, aby soud za stěžovatele spekulativně domýšlel argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které kasační stížnost podporují.“ – dle soudu je tento závěr aplikovatelný i na řízení o žalobě před krajským soudem) shrnuje, že soud tento postup neshledává nezákonným. Soud se ztotožňuje se závěrem žalované uvedeným v napadeném rozhodnutí na str. 10, kde k této námitce uplatněné žalobce v odvolacím řízení uvedla toto: „Pokud by správní orgán I. stupně postupoval tak, jak účastník řízení požaduje, byla by narušena zásada dvojinstančnosti správního řízení. Komise na tomto místě odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 15/2007-75 ze dne 14. dubna 2009, kde soud k této zásadě uvedl, že „zásada dvojinstančnosti znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost totiž zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm.“ V případě, že by správní orgán I. stupně postoupil protokol Komisi, nemohl by se účastník řízení již účinně bránit řádným opravným prostředkem proti případným závěrům, které by z něj Komise vyvodila a zásada dvojinstančnosti by tím byla narušena. Správní orgán I. stupně postupoval procesně správně, když protokol vložil do spisu až v rámci nového projednání věci.“ Nadto soud uvádí, že z prvního zrušovacího rozhodnutí žalované vyplývá, že žalovaná ke zrušení rozhodnutí přistoupila z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu správním orgánem prvního stupně ve smyslu ust. § 3 správního řádu stran charakteru výdělečné činnosti žalobce. Protokol o kontrole pak tedy správní orgány mohly v novém řízení použít jako důkazní prostředek už proto, že tento mohl přispět ke zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti tak, aby správní orgán prvního stupně naplnil právní názor, kterým ho žalovaná ve svém zrušujícím rozhodnutí zavázala (srov. ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu). Soud se neztotožňuje s tvrzením žalobce ohledně toho, že žalovaná v jejím prvním rozhodnutí, kterým zrušila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, vyjádřila stanovisko, že

žalobcova činnost byla podnikáním, a že správní orgán prvního stupně od žalované neobdržel pokyn, aby prováděl další dokazování. Zrušující rozhodnutí žalované totiž bylo založeno na chybném postupu správního orgánu prvního stupně co do zjištění skutkového stavu a jeho subsumpce pod aplikovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy správní orgán prvního stupně následně opatřil další podklady, kterými měly být prokázány skutečnosti rozhodné pro posouzení žádosti žalobce, postupoval v intencích zrušujícího rozhodnutí žalované. Na základě takto zjištěného skutkového stavu byla pak i žalovaná oprávněna dospět k jinému právnímu závěru co do charakteru výdělečné činnosti žalobce v době, k níž se vztahoval protokol o kontrole, než ke kterému dospěla ve svém prvním rozhodnutí, když tento vyvodila na základě jinak zjištěného skutkového stavu.

24. Závěrem k tomuto okruhu námitek lze dodat, že žalovaná nebyla při vydání napadeného rozhodnutí vázána svým posouzením v prvním zrušovacím rozhodnutí, neboť pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu je vždy rozhodný skutkový stav v rozsahu zjištěném ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí s přihlédnutím ke skutečnostem stanoveným v § 82 odst. 4 správního řádu.
25. Předmětem druhého kruhu žalobních námitek byla argumentace, že žalobce sice vykonával nelegální práci v září a říjnu 2017, ale pro posouzení žádosti žalobce bylo rozhodující období dvou let před podáním žádosti. Jelikož šlo jen o dva měsíce a navíc výlučně po podání žádosti, nešlo o závažnou překážku bránící pobytu žalobce na území. Žalobce v této souvislosti poukázal na svou bezdlužnost, nevědomost o svém protiprávním jednání a plnění daňových povinností a odvodů.
26. Jádrem této žalobní námítky tedy bylo, že dvouměsíční nelegální práci žalobce nelze považovat za závažnou překážku bránící prodloužení pobytového oprávnění žalobce.
27. K této otázce se vyjádřila žalovaná na str. 7 napadeného rozhodnutí tak, že z protokolu o kontrole vyplývá závěr o nelegální práci žalobce v září a říjnu 2017 („*Správní orgán I. stupně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v souladu s ustanovením § 3 zákona č. 500/2004 Sb. Spisový materiál již nyní obsahuje pro závěry správního orgánu I. stupně řádné podklady, neboť výkon nelegální práce účastníkem řízení byl zjištěn i orgánem k tomu příslušným, tj. OIP, a účastník řízení je v protokolu o kontrole, který je součástí spisového materiálu, opakovaně jmenovitě uváděn, včetně popisu zjištěných skutečností.*“).
28. Dále žalovaná v napadeném rozhodnutí na str. 7 uvedla, že „[...] ze spisového materiálu jednoznačně vyplývá, že účastník řízení sice od 6. 3. 2009 disponuje platným živnostenským oprávněním, kde má od 10. 3. 2014 zapsanou provozovnu k předmětu podnikání na adrese P., během výslechu ze dne 12. 10. 2017 však bylo zjištěno, že v živnostenském rejstříku byl zapsán pouze formálně, avšak podnikatelskou činnost během předchozího povoleného pobytu nevykonával a ani v současné době nevykonává. Účastník řízení do protokolu o výslechu uvedl, že pracuje pro společnost BONTU Invest s.r.o. v areálu společnosti Gemtek.CZ, s.r.o. Uvedl, že jeho příchod a odchod je zaznamenáván přiložením otisku prstu, pracovní místo má sice pronajaté, ale určil mu ho zástupce společnosti BONTU Invest s.r.o. pan T., ten mu rovněž přiděluje zakázky. Společnost Gemtek.CZ, s.r.o. má zařízení, které vydává nálepky, účastník řízení si dojde na určené místo pro Wifi karty, které patří zřejmě BONTU Invest s.r.o., a jeho podnikatelská činnost tedy spočívá v tom, že u stolu, který mu určil pan T., v areálu společnosti Gemtek.CZ, s.r.o. lepí štítky vydávané zařízením společnosti Gemtek.CZ, s.r.o. na Wifi karty patřící BONTU Invest s.r.o. Co se děje dále s výrobky neví. Wifi karty přebírá oproti podpisu na papír, který není smlouvou, ale je na něm uveden počet kusů. Daný počet pak od něj pan T. na konci měsíce zase převezme. Dokumenty o převzetí má u sebe pan T. Od BONTU Invest s.r.o. si

pronajímá pracovní místo, pracovní oděv a přístroj na štítky. Víc k práci nepotřebuje. Faktury zajišťuje také pan T. Dále je součástí spisového materiálu i protokol OIP o kontrole společnosti BONTU Invest s.r.o., ze kterého vyplývá, že i kontrolou na místě bylo zjištěno, že se účastník řízení podílí pouze na kompletaci settopboxů, práci provádí na pracovním místě na pracovišti společnosti BONTU Invest s.r.o., podle jejích pokynů, práci neprovádí vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a ve vlastní prospěch, ale jménem společnosti BONTU Invest s.r.o., na její odpovědnost a v její prospěch.“ Žalovaná tedy učinila z výpovědi žalobce skutkový závěr, že žalobce podnikatelskou činnost během předchozího povoleného pobytu nevykonával a konal závislou práci pro BONTU Invest s. r. o. Závěr o závislém charakteru práce žalovaná opřela o popis pracovní činnosti podaný žalobcem při jeho výsledku (ve vztahu k době předchozího povoleného pobytu od 12. 10. 2015 do 11. 10. 2017) a protokol o kontrole (ve vztahu k době od 1. 9. 2017 do 31. 10. 2017). Soud konstatuje, že žalobce byl vyslýchán dne 12. 10. 2017 a poslední pobytové oprávnění, o jehož prodloužení předmětnou žádostí žádal, mu bylo uděleno na dobu od 12. 10. 2015 do 11. 10. 2017 (tedy poslední den povolené doby pobytu předcházel dni výsledku). Žalovaná na str. 8 napadeného rozhodnutí vysvětlila, proč nelze práci žalobce pro BONTU Invest s. r. o. kvalifikovat jako podnikání: „[...] činnost prováděná účastníkem řízení jako podnikatelem postrádá zcela rys samostatnosti, který je pojmovým znakem podnikání, což ostatně detailně rozebral i správní orgán I. stupně v napadeném rozhodnutí. Komise konstatuje, že provedeným výsledkem bylo prokázáno, že činnost vykonávaná v prostorách obchodní společnosti Gemtek.CZ, s.r.o. pro společnost BONTU Invest s.r.o., je omezena pouze na lepení štítků na Wifi karty, přičemž je kontrolována panem T., zástupcem společnosti BONTU Invest s.r.o., Komise konstatuje, že výše uvedenou práci nelze považovat za výkon samostatné výdělečné činnosti, přičemž samostatnost je jedním z pojmových znaků živnosti a podnikání obecně.“ Dále na str. 8 napadeného rozhodnutí žalovaná rozvedla, že „Z provedeného výsledku a protokolu o kontrole OIP v případě účastníka řízení byl jednoznačně prokázán pouze formální zápis do živnostenského rejstříku na základě živnostenského oprávnění, aniž by živnost byla fakticky provozována.“ Na str. 9 napadeného rozhodnutí žalovaná dále uvedla, že „Správní orgán I. stupně se v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně zabýval posouzením nebezpečnosti jednání účastníka řízení spočívajícím ve výkonu nelegální práce na území, a to i s odkazem na příslušná ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., kdy je výkon nelegální práce důvodem k uložení správního vyhoštění, a s poukazem na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 168/2017-47 ze dne 11. 12. 2017. Prokázaný výkon této práce po dobu minimálně 2 měsíců posoudil jako soustavnou činnost a svůj závěr odůvodnil v mezích správního uvážení.“ Žalovaná na str. 11 napadeného rozhodnutí dodala, že „[...] jestliže cizinec pobývá na území České republiky, je povinen respektovat její právní řád, a to bez ohledu na to, zda má platné povolení k pobytu nebo má podanou žádost a pobývá zde na základě fikce. Logika účastníka řízení by ad absurdum vedla k tomu, že by cizinci mohli v období fikce pobytu porušovat zákony, aniž by k tomu byl správní orgán I. stupně oprávněn přihlídnout. Dle ustálené správní judikatury je navíc cizinec povinen plnit účel dlouhodobého pobytu za účelem podnikání i v době fikce pobytu, z čehož nepochybně vyplývá, že správní orgán I. stupně je oprávněn hodnotit činnost cizinců i v této době (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 22/2014 ze dne 22. 7. 2014).“

29. Při vypořádání této žalobní námitky soud předesílá, že žalobní argumentace bezdlužností, nevědomostí o protiprávním jednání a plněním daňových povinností a odvodů nemůže mít vliv na hodnocení, zda jednání žalobce je závažnou překážkou bránící pobytu žalobce na území či nikoli. Zda žalobce plnil své jiné povinnosti a zda o protiprávnosti svého

jednání nevěděl, nemůže mít vliv na posouzení, zda bylo protiprávní jednání žalobce závažné a zda brání dalšímu pobytu žalobce na území.

30. Z citovaného odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná s odkazem na protokol o kontrole a výsledch žalobce shledala jinou závažnou překážku pobytu žalobce na území spočívající jednak v nelegální práci žalobce od 1. 9. do 31. 10. 2017 a jednak v neplnění účelu pobytu v době platnosti pobytového oprávnění, o jehož prodloužení žalobce žádal (12. 10. 2015 do 11. 10. 2017), a v době tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (12. 10. 2017 do 31. 10. 2017). Napadené rozhodnutí nebylo odůvodněno tím, že by žalobce neplnil účel pobytu ke dni rozhodování správních orgánů (srov. oproti tomu, zde správními orgány neužitý, zamítavý důvod dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců). Soud k tomu znovu odkazuje na str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí, kde žalovaná výslovně uvedla, že „[...] během výsledku ze dne 12. 10. 2017 však bylo zjištěno, že v živnostenském rejstříku byl zapsán pouze formálně, avšak podnikatelskou činnost během předchozího povoleného pobytu nevykonával a ani v současné době nevykonává.“ (poznámka soudu – je odkazováno na celý předchozí povolený pobyt od 12. 10. 2015 do 11. 10. 2017, přičemž současnou dobou je zjevně míněna doba výsledku, na nějž se odkazuje). Na str. 8 napadeného rozhodnutí žalovaná pak uvedla, že „Z provedeného výsledku a protokolu o kontrole OIP v případě účastníka řízení byl jednoznačně prokázán pouze formální zápis do živnostenského rejstříku na základě živnostenského oprávnění, aniž by živnost byla fakticky provozována.“, což představuje skutkové zjištění žalované, že účel pobytu (podnikání) nebyl žalobcem plněn nejen v době od 12. 10. 2015 do 11. 10. 2017 (podle jeho výsledku), ale i poté až do 31. 10. 2017, což vyplývá z protokolu o kontrole.
31. Žalovaná tedy shledala závažnou překážku pobytu žalobce na území v nelegální práci žalobce od 1. 9. do 31. 10. 2017 a dále v neprovozování podnikání od 12. 10. 2015 do 31. 10. 2017.
32. Účelem pobytu, o jehož prodloužení žalobce žádal, bylo podnikání. Plnění účelu pobytu je jednou z podmínek nutných pro prodloužení povolení pobytu cizince na území ČR. Pokud cizinec účel, pro který mu bylo povolení uděleno, neplnil, resp. existuje-li jiná závažná překážka pobytu cizince na území, nelze pobyt prodloužit. Účel pobytu musí být naplněn skutečně, nikoli pouze formálně.
33. Soud konstatuje, že žalobce v žalobě nerozporoval ani skutkový závěr žalované, že vykonával nelegální práci od 1. 9. do 31. 10. 2017, ani neprovozování podnikání (neplnění účelu pobytu) od 12. 10. 2015 do 31. 10. 2017. Jelikož žalobce skutkový stav, kterým žalovaná zamítavé rozhodnutí odůvodnila, nespороval, bylo na soudu pouze posoudit, zda takto zjištěný skutkový stav naplňuje závažnou překážku bránící pobytu žalobce na území. Soud aprobuje závěr žalované, že popsane skutečnosti brání pobytu žalobce na území: Žalobce po celou dobu předtím povoleného pobytu neplnil jeho účel, nepodnikal a vykonával závislou činnost, a dále v září a říjnu 2017 vykonával nelegální práci. Všechny tyto skutečnosti svou závažností (neplnění účelu pobytu a nelegální práce, tj. závažné porušení zákonem uložených povinností cizinci) a dlouhodobostí (v prvním případě roky po celou dobu, nikoli jen *převážnou*, předchozího pobytového oprávnění, v druhém případě měsíce) v souhrnu nepochybně tvoří závažnou překážku pobytu žalobce na území.
34. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 72/2020 – 38 ze dne 2. dubna 2020 vyplývá, že „Dle § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona dlouhodobé vízum (...) ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Taková jiná závažná překážka pobytu může být

podle judikatury kasačního soudu způsobena právě neplněním účelu pobytu po převážnou část doby platnosti předchozího pobytu (rozsudek ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43) nebo výkonem nelegální práce (rozsudek ze dne 27. 11. 2011, č. j. 7 As 82/201 - 81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 - 50, či ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27).“ Dále je zde vysvětleno s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 7 Azs 78/2018 - 46, a ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 - 25, že „[...] výslech účastníka řízení je podle § 169j zákona o pobytu cizinců přípustným důkazem. Řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a téhož zákona je řízením o žádosti. Podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), platí, že je-li v souladu s požadavky § 3 s. ř. zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. V případě, že správní orgán dospěje k závěru, že informace, které se dozvěděl z výpovědi účastníka řízení, jsou dostatečné pro zamítnutí žádosti, potom se nejedná bez dalšího o vadný postup. Výpověď účastníka řízení, žadatele o povolení k pobytu, tudíž může být - podle okolností případu - postačujícím podkladem pro rozhodnutí.“ I v této věci posuzované Nejvyšším správním soudem šlo o cizince konajícího práci pro společnost BONTU Invest s. r. o., který předložil ve správním řízení faktury, daňová přiznání a smlouvy o dílo a smlouvy o podnájem uzavřené s uvedenou firmou, a ve správním řízení vypověděl, že provádí montážní a kompletační práce na základě smlouvy o dílo uzavřené se společností BONTU Invest s.r.o., práce je mu přidělována zástupcem BONTU Invest s. r. o. Místo i obsah práce jí každý den přiděluje mistr ze společnosti BONTU Invest s. r. o., zaznamenává docházku otiskem prstu, účetní doklady podle počtu zhotovených kusů mu vystavuje společnost BONTU Invest s. r. o., na pracovišti nosí přidělený pracovní oděv a nevlastní pracovní pomůcky. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že „Ze způsobu, jakým stěžovatelka při výsledku popsala svou pracovní aktivitu, je zřejmé, že fakticky nevykonávala činnost, která by vykazovala všechny podstatné rysy podnikání, byť formálně tuto činnost jako podnikání vykazovala (vystavování faktur, zápis v živnostenském rejstříku, placení pojistného na sociální zabezpečení a daní jako OSVČ). Pro posouzení věci však není podstatné, jak stěžovatelka svou výdělečnou aktivitu označovala či formálně vykazovala, ale co bylo její podstatou.“

35. Žalobní námitka, že správní orgány nesměly přihlížet při posouzení, zda žalobce plnil účel pobytu a nevykonával nelegální práci, k době po podání žádosti, je nedůvodná. Takový imperativ ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá – správní orgány nepochybně mohou hodnotit, zda cizinec plnil své povinnosti, jak v době předchozího povoleného pobytu (a časově nelimitovaně okamžikem podání žádosti o prodloužení pobytového oprávnění), tak i v době řízení o prodloužení pobytového oprávnění. Námitka žalobce nemá oporu v zákoně o pobytu cizinců (srov. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců). Z ust. § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. Proto do pravomocného rozhodnutí o žalobcem podané žádosti se považovalo původní povolení k dlouhodobému pobytu za platné. Tomu je nutno rozumět tak, že cizinec je stále povinen dodržovat podmínky plynoucí z uděleného povolení a plnit účel pobytu, pro nějž mu povolení bylo vydáno.
36. Žalobní argumentace, že závěru o závažnosti překážky pobytu brání to, že šlo jen o dva

měsíce nelegální práce v době po podání žádosti, není opodstatněná: Jednak, jak je výše vyloženo, není relevantní, zda k výkonu nelegální práce došlo před či po podání žádosti o prodloužení pobytového oprávnění. Dále, pokud jde o argumentaci dvěma měsíci nelegální práce, žalobce pomíjí, že žalovaná odůvodnila existenci závažné překážky dalšího pobytu žalobce nejen nelegální prací, ale i více než dvouletým nepřetržitým neplněním účelu pobytu žalobcem. Námitka, že samotná dvoutměsíční nelegální práce nemůže být závažnou překážkou pobytu, je tudíž mimoběžná vůči důvodům napadeného rozhodnutí.

37. Obiter dictum soud uvádí, že, žalobcem nesporený, závěr žalované o neplnění účelu pobytu se opírá o výpověď samotného žalobce, který uvedl, že pro BONTU Invest s. r. o. v areálu Gemteku provádí stejnou činnost již od roku 2014 a jinou práci nevykonává. Skutečnost, že žalobce byl v letech 2015 až 2017 činný pouze BONTU Invest s. r. o. ostatně vyplynula i ze žalobcem předložených smluv o dílo, nájemních smluv, faktur a daňových priznání. Žalobce tedy sám tvrdil a doložil, že jedinou jeho pracovní činností byla práce pro BONTU Invest s. r. o., kdy vzhledem k žalobcem popsanému charakteru prováděné činnosti nebylo sporu o tom, že nejde o podnikání, tudíž účel pobytu neplnil.
38. Ani žalobní námitky třetího okruhu nejsou důvodné.
39. § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění ke dni 7. 8. 2017 stanoví, že žádost podle předchozího odstavce lze zamítnout, pokud důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené zamítavému důvodu, přičemž při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.
40. § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění ke dni 7. 8. 2017 stanoví, že při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.
41. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2016, č.j. 1 As 287/2015-51, platí, že „[V]ychází se z obecné zásady, podle níž tvoří správní řízení na prvním i druhém stupni jeden celek. Již v rozsudku ze dne 29. 5. 2007, č. j. 62 Ca 20/2006 - 65, publ. pod č. 1296/2007 Sb. NSS, Krajský soud v Brně zdůraznil, že dospěje-li správní orgán vyšší instance k závěru, že jednotlivá východiska dalších úvah správního orgánu nižší instance a nadto i jeho závěry vyplývající z těchto východisek jsou opodstatněné, nic mu nebrání, aby v té části, v níž se s rozhodnutím vydaným v nižší instanci ztotožní, na příslušné závěry odkázal, vyslovil s nimi souhlas, a tím je do svého rozhodnutí převzal. Takový postup sám o sobě nečiní rozhodnutí vydané ve vyšší instanci nepřezkoumatelným [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“
42. Prvostupňový orgán k přiměřenosti rozhodnutí uvedl, že při posouzení přiměřenosti vyšel z toho, že žalobce na území pobývá od ledna 2009, většinu života prožil v domovském státě, ve vlasti, kterou žalobce navštěvuje, žije jeho manželka, dvě děti a dva sourozenci a že žalobce v produktivním věku se může žít ve vlasti. Dále vyšel z důvodu zamítnutí žádosti žalobce (nelegální práce). Takto dospěl k závěru o přiměřenosti rozhodnutí.
43. Žalovaná pak na str. 11 napadeného rozhodnutí doplnila, že rozhodnutí jistě bude mít dopad do života žalobce, ale ten není nepřiměřený důvodu zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Dále odkázala na rozsudek

Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 46/2008-71 ze dne 28. 11. 2008, v němž se soud vyjádřil v tom smyslu, že „zásahem do soukromého a rodinného života, který si cizinec na území vytvořil, by v souvislosti čl. 8 Úmluvy mohl být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Výjimkou by pak mohl být pouze případ, kdy by nepřiměřeným zásahem do osobní či rodinné vazby byla již pouhá nutnost vycestování.“. Žalovaná uvedla, že vzhledem k faktické činnosti žalobce na území žalobce může řešit svůj pobytový statut prostřednictvím jiných pobytových institutů.

44. Z uvedeného vypořádání přiměřenosti správními orgány je zřejmé, že dostaly své povinnosti poměřit důsledky rozhodnutí zamítavému důvodu.
45. Jedna miska vah byla zatížena důvodem rozhodnutí (nepřetržité dlouhodobé neplnění účelu pobytu a nelegální práce).
46. Druhá miska vah byla zatížena odnětím příjmů z činnosti žalobce na území a desetiletým pobytem na území, ale její váha je snižována tím, že většinu života prožil žalobce ve vlasti a ve vlasti má žalobce všechny rodinné vazby (manželka, děti, sourozenci), kdy věk žalobce nebrání pracovnímu uplatnění ve vlasti a žalobce může (za splnění zákonných podmínek) pobývat na území ČZ na základě jiného pobytového oprávnění.
47. Soud aprobejuje závěr správních orgánů, že první miska převáží nad druhou. To, že žalobce po celou dobu posledně povoleného pobytu neplnil jeho účel a že vykonával nelegální práci, přiměřeně odůvodňuje zásah do života žalobce, který bude spočívat k nutnosti zajistit zdroj obživy jinak – buď ve vlasti nebo na území na základě jiného pobytového oprávnění.
48. Soud dodává, že ve svém výsledku žalobce potvrdil dobrý zdravotní stav a jinak ani ve správním řízení ani před soudem neargumentoval. Žalobce v řízení před správními orgány, ač nepřiměřeností argumentoval ve svých odvoláních, ani v řízení před soudem neuvedl ničeho ke svým jiným než ekonomickým vazbám na území. Jeho pouto k území ČR je podle všeho ekonomického charakteru, dopad do rodinných a sociálních vztahů je vyloučen. Zásah do ekonomické vazby je však přiměřený důvodu, pro který k němu došlo.
49. Ke konkrétním námitkám žalobce uvádí soud následující: Soud má za nedůvodnou námitku, že by přiměřenost rozhodnutí vypořádaly správní orgány nepřezkoumatelně - viz výše citace prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Správní orgány se přiměřeností zabývaly v rozsahu, který lze shledat dostatečným – uvažily všechny skutečnosti vyplývající ze spisu a jejich uvážení není zjevně nelogické nebo nesprávné. Měl-li žalobce za to, že určité skutečnosti dopad rozhodnutí fakticky zhoršují, měl je ve správním řízení tvrdit.
50. Pokud žalobce v žalobě namítl, že dopadem rozhodnutí je razantní zhoršení jeho ekonomických poměrů, tento dopad byl (stejně jako věk žalobce) správními orgány vzat do úvahy, nebyl pominut a byl správně shledán jako přiměřený důvodu zamítavého rozhodnutí.
51. Argumentoval-li žalobce tím, že vzhledem ke svému věku (v době vydání napadeného rozhodnutí 48 let) ve vlasti nezíská zaměstnání a tedy zdroj příjmů, toto tvrzení nijak neprokázal a o žádnou notorietu se nejedná. Stejně tak skutečnost, že žalobce není ve vlasti sociálně a zdravotně pojištěn, nepřiměřenost rozhodnutí nezakládá – je to právě žalobce, do jehož rozhodovací kompetence řešení svých pojištění v domovském státě patří a

nejedná o překážku vycestování vzniklou nezávisle na vůli žalobce. Pokud jde o usnesení vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018, č. 474 k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik, pak toto získání zaměstnanecké karty v době vydání napadeného rozhodnutí nebránilo – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 2/2019-54 ze dne 25. 4. 2019, publikovaný již v květnu 2019 na [http://www.nssoud.cz/Na-zaklade-usneseni-vlady-nemelo-dojit-k-pozastaveni-prijmu-zadosti-o-viza-v-Hanoji/art/25690?tre\\_id=205](http://www.nssoud.cz/Na-zaklade-usneseni-vlady-nemelo-dojit-k-pozastaveni-prijmu-zadosti-o-viza-v-Hanoji/art/25690?tre_id=205).

52. Soud má za to, že zohledňování soukromého a rodinného života cizince je pouze vedlejším hlediskem při posuzování pobytového oprávnění cizince, nikoliv kritériem hlavním, jímž je právě plnění účelu, pro který bylo povolení vydáno. Samotný fakt rodinných vazeb na území nemůže za standardních okolností převážit nad tím, že účel pobytu není plněn. Zohlednění dopadů na soukromý a rodinný život cizince může vést k závěru o nepřiměřenosti rozhodnutí jen zcela výjimečně. Podle obsahu spisu má žalobce rodinné vazby v domovském státě, bylo mu 48 let a na území žije deset let. Ze spisu nevyplývá, že by se žalobce v českém prostředí asimiloval, případně do něho alespoň hluboce integroval. Pokud by míra jeho začlenění do českého prostředí (znalost českého jazyka dobře umožňující běžný život, existence hlubokých přátelských a jiných sociálních vazeb k českému prostředí, přijetí základních hodnot a zvyklostí tohoto prostředí a vnitřní identifikace s ním aj.) vedla k závěru, že s tímto prostředím srostl natolik, že není po něm spravedlivé požadovat, aby po dlouhé době začal novou životní existenci mimo ně (a musel tedy zásadně proměnit svůj osobní a rodinný život), pak by obecně mohly mimořádné okolnosti dané jeho vazbami na území ČR převážit nad skutečností, že účel jeho dlouhodobého pobytu nebyl plněn a vykonával nelegální práci. To však nebyl případ žalobce, který netvrdil ve vztahu k území ČR žádné rodinné vazby ani netvrdil žádné jiné soukromé vazby než ekonomické.
53. Žalobu tedy soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

## VI.

### Náklady řízení

54. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaná se práva na náhradu nákladů řízení výslovně ve vyjádření k žalobě vzdala.

### Poučení:

**Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.**

Plzeň 8. října 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.  
předseda senátu