



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **M. B.**, státní příslušnost Ukrajina
zastoupena advokátem Mgr. Michalem Wiedermannem,
sídlem Bauerova 491/10, Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 1. 2018, čj. MV-169769-4/SO-2015,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo vnitra“), rozhodnutím ze dne 6. 3. 2015, čj. OAM-45244-16/DP-2014, zamítlo žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 35 odst. 3 a dále ve spojení s ustanovením § 37 odst. 1 písm. b) 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“), a (druhým výrokem) podle ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 35 odst. 3 a dále ve spojení s ustanovením § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

2. Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že činnost vykonávaná žalobkyní není podnikáním ve smyslu ustanovení § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění (dále jen „občanský zákoník“), jelikož absentují znaky samostatnosti a výkonu činnosti na vlastní odpovědnost. Zároveň uvedla, že žalobkyně vykonává nelegální práci. Žalovaná na základě podaného odvolání potvrdila první výrok rozhodnutí Ministerstva vnitra a druhý výrok zrušila, jelikož aplikaci ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců označila za nadbytečnou.

II. Shrnutí žaloby

3. V žalobě ze dne 8. 2. 2018 žalobkyně uvedla, že svou činnost vykonávala na základě platného živnostenského oprávnění a v souladu s ustanovením § 420 odst. 1 občanského zákoníku. Živnostenské oprávnění žalobkyni vzniklo dne 16. 3. 2011 a jeho doba platnosti byla opakovaně prodlužována. Současně se žalobkyně jako osoba samostatně výdělečně činná přihlásila k odvodům pravidelných dávek státního sociálního zabezpečení, které hradí řádně a nepřetržitě v zákonné výši.
4. V rámci své podnikatelské činnosti nabízí žalobkyně zejména služby v oblasti úklidových prací a třídění odpadu. Tyto práce prováděla v souladu s živnostenským oprávněním v době podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na základě smlouvy o dílo. Má za to, že výdělečnou činnost vykonávala samostatně, na vlastní účet a odpovědnost a za účelem dosažení zisku. Při podnikání nejde o samostatnost absolutní, neboť podnikatel je ve své činnosti vázán řadou okolností, např. přáním zákazníka. Výdělečnou činnost vykonává podle vlastní úvahy, tedy sama rozhoduje, jaké služby bude poskytovat, za jakou cenu je bude prodávat, nabízet apod., dále rozhoduje o tom, zda bude činnost vykonávat osobně nebo bude zaměstnávat pracovníky, jejichž práci bude organizovat. Zároveň za výsledky podnikatelské činnosti nese riziko a odpovědnost jako fyzická osoba celým svým majetkem.
5. Ve vykonávané činnosti nelze spatřovat osobní a hospodářskou závislost, jelikož žalobkyně se řídí pokyny pouze v rámci přání klienta. Hospodářskou závislost odmítla také z důvodu, že je příjemcem dávky z důchodového fondu Ukrajiny z důvodu invalidity a na základě celkového onemocnění III. třídy.
6. Správní orgány neposoudily všechny okolnosti, za nichž je činnost vykonávána, teprve při komplexním pohledu a zvážení všech skutečností je možné dojít k závěru o charakteru vykonávané práce. Rozdílným znakem odlišující pracovněprávní vztah od občanskoprávního a obchodněprávního vztahu je právní rámec pracovních smluv, které vytváří vymezení dominantního postavení zaměstnavatele. V pracovněprávním vztahu je vytvořen zvláštní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, kdy oběma stranám náleží zvláštní práva a povinnosti. Zaměstnanec je navíc povinen svou práci vykonávat osobně. Žalobkyně vykonávala činnost sama, nikoliv jménem klienta potažmo zaměstnavatele, rovněž si o svých pracovních postupech rozhodovala sama, kdy dbala přání klienta. Výdělečnou činnost vykonávala v čase, který si sama určila, nikoliv v pevně stanoveného pracovní době. Žalobkyně sice formálně splňovala znak výkonu práce na

pracovišti zaměstnavatele, ale to pouze z důvodu poskytování úklidových služeb na pracovišti klienta. Zároveň tímto klientem nebyla nijak limitována v činnosti pro další klienty.

7. Pracovněprávní vztahy nemohou být uzavírány, pokud na jejich uzavření není oboustranný zájem. Opačný výklad by popíral soukromoprávní podstatu pracovního práva.
8. Správní orgány rozhodnutím v neprospěch žalobkyně porušily právo na spravedlivý proces, jelikož neprokázaly znaky nelegální práce. Nadto žalovaná uvádí v odůvodnění informace, které nevyplývají ze spisového materiálu a které jsou dokonce v rozporu s důkazy. Například žalobkyně uvedla, že nemá pevně stanovenou pracovní dobu, přičemž žalovaná využila argumentu přesně stanovené pracovní doby pro podporu svých tvrzení.
9. V neposlední řadě žalobkyně uvedla, že Ministerstvo vnitra nezohlednilo, že je již od roku 2008 držitelkou povolení k dlouhodobému pobytu a v České republice má ekonomické vazby. Česká republika je jejím druhým domovem a má zde těžiště svých ekonomických zájmů. Rozhodnutí o zamítnutí a neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu považuje za nepřiměřený zásah do jejího soukromého života.
10. Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.

III. Shrnutí vyjádření žalované

11. V podání ze dne 15. 3. 2018 uvedla žalovaná, že spisovým materiálem bylo prokázáno, že žalobkyně sice vykonává činnost osobně a za účelem dosažení zisku, ale nikoliv samostatně a na vlastní odpovědnost. Nadto se jedná o závislou práci, jelikož osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči nadřízenému nachází v podřízeném postavení.
12. Jelikož žalobkyně od počátku povoleného pobytu výhradně pracuje pro společnost SITA SVEŠ na základě smlouvy se společností PLP INVEST, tedy neplní účel povoleného pobytu, žalovaná považovala aplikaci ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců za nadbytečnou.
13. Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

IV. Posouzení věci soudem

14. Krajský soud v Brně (dále také „soud“) ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i předcházející rozhodnutí Ministerstva vnitra včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná**.
15. Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobkyně jednak s poukazem na neplnění účelu pobytu [ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] a jednak s poukazem na existenci jiné závažné překážky [ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] spočívající v nenaplnění účelu pobytu a výkonu nelegální práce. Žalovaná dospěla k závěru, že žalobkyně od počátku povoleného pobytu výhradně pracuje pro společnost SITA SVEŠ na základě smlouvy se společností PLP INVEST, tudíž neplní účel pobytu. Z tohoto pohledu považovala aplikaci ustanovení § 56

odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců za nadbytečnou a žádost tedy byla konečným rozhodnutím zamítnuta pouze podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

16. Oba výše uvedené důvody pro zamítnutí žádosti jsou spojeny s odlišným režimem, mimo jiné z hlediska posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a rovněž z hlediska rozsahu doby, která je relevantní pro závěr rozhodnutí (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2019, čj. 6 Azs 345/2018-42, zejména body 18 – 20, a v něm citovanou judikaturu). Zatímco o *neplnění účelu* ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je rozhodováno dle aktuálního stavu v průběhu řízení o prodloužení povolení k pobytu, tak při rozhodování o *nenaplnění účelu* pobytu ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců se zkoumá pouze činnost cizince v době posledního povoleného pobytu (srovnej např. rozsudek ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 – 43)
17. Žalovaná tedy vyšla pouze z toho, že žalobkyně účel pobytu neplnila, přičemž zamítnutí žádosti z důvodu nenaplnění účelu pobytu označila za redundantní. Soud je sice vázán uplatněnými žalobními body (zásada dispoziční) a žalobkyně tuto otázku neučinila předmětem soudního přezkumu, nicméně toliko *nad rámec* uvádí, že zamítavé rozhodnutí Ministerstva vnitra je ze dne 6. 3. 2015, přičemž napadené rozhodnutí bylo vyhotoveno až s téměř tříletým odstupem dne 12. 1. 2018. Ze spisu přitom není zřejmé, že by žalovaná zjišťovala aktuální situaci, tedy zda žalobkyně ani v průběhu odvolacího řízení nezačala plnit povolený účel pobytu. K tomu je ovšem třeba dodat, že obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je doplňována (zejména v řízení o žádosti) povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu svých tvrzení. Žalobkyně přitom podala pouze blanketní odvolání, které z její strany nebylo v průběhu odvolacího řízení nijak doplněno. Soud opětovně zdůrazňuje, že výše popsané úvahy vyslovil pouze pro úplnost, jelikož žalobkyně uvedenou otázku neučinila předmětem přezkumu.
18. Rozhodnutí správních orgánů jsou tedy v mezích uplatněných žalobních bodů přezkoumatelná.
19. Soud považoval za nadbytečné provádět důkaz výpisem ze živnostenského rejstříku, jelikož spor mezi účastníky nespočívá v otázce (formální) existence živnostenského oprávnění žalobkyně. K prokázání plnění účelu pobytu dle judikatury správních soudů nestačí jen to, že je cizinec pouze formálně zapsán v obchodním rejstříku, popř. živnostenském rejstříku, podstatné je i to, zda jeho činnost lze hodnotit jako souladnou s povoleným účelem pobytu i po stránce faktické. Právě v tomto aspektu nebyl účel pobytu podle správních orgánů plněn.
20. Dle ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku platí, že *kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele*.
21. Rozhodnutí správních orgánů jsou založena na tom, že žalobkyně svou činností naplňovala znaky podnikání pouze částečně, jelikož absentovaly znaky samostatnosti a vlastní odpovědnosti. Řada tvrzení uvedených v žalobě poukazuje na to, že i tyto znaky byly v případě žalobkyně naplněny, tudíž v těchto otázkách lze spatřovat centrální bod sporu mezi účastníky.

22. Soud musí konstatovat, že po přezkoumání spisového materiálu, neshledal námitky žalobkyně za důvodné. Zejména skutečnosti, které byly Ministerstvem vnitra zjištěny z výsledku žalobkyně ze dne 23. 10. 2014 v rámci řízení o žádosti o udělení trvalého pobytu, utvrzují soud v tom, že závěry správních orgánů v dané věci byly správné. Výkon „živnosti“ žalobkyně spočíval v podstatě v tom, že byla smluvním partnerem zasílána k výkonu práce ke konkrétním společnostem, kde byla zcela konkrétně úkolována (resp. dostávala přidělenou konkrétní pracovní náplň na daný den), obdržela pracovní pomůcky a zároveň byla její práce kontrolována určitým zaměstnancem. Zjištěný model (resp. jeho klíčové aspekty, které soud vyzdvihl) bezesporu neodpovídá podnikatelské činnosti.
23. Argumenty uvedené v žalobě nicméně vystihují určitou vágnost hranice mezi tím, kdy se ještě může jednat o výkon podnikání v oblasti úklidových služeb a kdy již půjde fakticky o výkon závislé práce, jelikož ani činnost podnikatele nelze označit za „absolutně“ samostatnou. Žalobkyně argumentovala například tím, že se řídí pouze přáním klienta, výkon práce se řídí její vlastní úvahou, rozhoduje o tom, jaké služby bude poskytovat a za jakou cenu, zda bude zaměstnávat pracovníky. Za svou činnost nese rovněž odpovědnost jako fyzická osoba celým svým majetkem.
24. Žalobní námitky ovšem nemají dostatečnou oporu ve skutečnostech, které byly v řízení zjištěny, je-li věc vnímána v jejím celkovém kontextu. Aby soud pro účely vypořádání těchto námitek pouze neopakoval skutečnosti zjištěné z výsledku žalobkyně, domnívá se, že postačí zejména odkázat na příslušnou část rozhodnutí Ministerstva vnitra (zejména str. 3 – 8), popř. napadeného rozhodnutí (str. 4 – 6), kde je podrobně rozebráno a zasazeno do celkového kontextu věci, proč je činnost žalobkyně fakticky hodnocena jako výkon závislé práce, nikoliv jako podnikání. Jak bylo uvedeno výše, soud se s tímto posouzením ztotožňuje a nemá o něm pochybnosti.
25. Žalobkyně uvedla, že pro společnost PLP INVEST přímo nepracuje, ačkoliv s nimi má uzavřenou smlouvu. Proto když nyní v žalobě uvádí, že svou činnost podřizuje pouze „přáním svého klienta“, nepůsobí to zcela věrohodně. Ostatně konkrétní podoba práce jí měla být určována až přímo na místě jejího výkonu, a to odlišným subjektem od společnosti PLP INVEST, která měla být v době výsledku smluvním „klientem“ žalobkyně. Tento argument tedy soud vnímá spíše jako účelový. Zbytek námitek soud rovněž považuje za nedůvodné, jelikož neodpovídají zjištěnému skutkovému stavu.
26. Skutečnosti, že žalobkyně má příslušné živnostenské oprávnění a je přihlášena k platbám do systému státního sociálního zabezpečení (přičemž platby řádně odvádí), nemůže dle soudu překonat faktickou stránku věci. V případě sankčního řízení by takové skutečnosti jistě bylo možné zohledňovat ve prospěch žalobkyně, nicméně z pohledu plnění účelu povoleného pobytu to nic nemění na závěru, že žalobkyně se povolenému účelu pobytu fakticky nevěnuje. Z těchto důvodů soud nepovažoval důkazní návrh směřující k prokázání realizace plateb na sociální zabezpečení žalobkyně za relevantní v nynějším řízení.
27. Námitky poukazující na odlišnosti pracovněprávního vztahu soud rovněž nepovažuje za důvodné. Je pravdou, že pracovní poměr vzniká na základě pracovní smlouvy, která je výsledkem oboustranné souhlasné vůle jejích stran a zakládá každé ze stran specifická práva a povinnosti. Žalobkyně tedy poukazuje na formální stránku věci a svou argumentací v podstatě vylučuje možnost existence „faktického“ výkonu závislé práce v případě, kdy strany výslovně nevyjádřily vůli navázat mezi sebou pracovněprávní vztah.

Tuto argumentaci soud považuje za nesprávnou, jelikož je obecně známo, že v praxi se lze setkat s faktickým výkonem závislé práce mimo pracovní poměr (tzv. švarcsystémem), přičemž se jedná o jev právem reprobovaný. Námitka žalobkyně ohledně toho, že mezi sebou strany neuzavřely pracovní smlouvu, tudíž není relevantní ve vztahu k fakticitě výkonu závislé činnosti. Právě tato faktická stránka deklarované podnikatelské činnosti žalobkyně byla předmětem zkoumání ze strany správních orgánů a byla důvodem pro nevyhovění žádosti žalobkyně.

28. Žalobkyně rozporovala, že by byla na „zaměstnavateli“ osobně či hospodářsky závislá. Nezbyvá než zopakovat, že v řízení vyšlo najevo, že žalobkyně byla společností PLP INVEST vysílána ke konkrétním společnostem, kde vykonávala přidělenou práci. Žalobkyně výslovně uvedla, že družstva, se kterými měla v minulosti smlouvy, jí shání práci, tudíž ani v tomto ohledu nelze hovořit o samostatnosti, resp. osobní/hospodářské nezávislosti. Důkazní návrhy, kterými žalobkyně chtěla prokázat, že je příjemkyní důchodových dávek z Ukrajiny, soud považuje za nerelevantní pro dané řízení. Hospodářská „závislost“ žalobkyně na zaměstnavateli totiž nemusí nutně být existencionalního charakteru. Tudíž ani existence případných jiných příjmů žalobkyně (resp. „finanční nezávislost“ žalobkyně) není způsobila zpochybnit zjištěné skutečnosti – faktický výkon závislé činnosti (resp. neplnění účelu povoleného pobytu).
29. Namítané neprokázání znaků nelegální práce rovněž není důvodné. Předně lze opětovně poukázat na podrobnější odůvodnění těchto znaků, které jsou obsažené v již odkazované komplexní pasáži rozhodnutí Ministerstva vnitra. Dále je ovšem nutno zdůraznit, že žalobkyně v tomto směru argumentovala závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, které se ovšem týkají řízení o přestupku spočívajícím ve výkonu nelegální práce. Je samozřejmé, že v případě ukládání správního trestu za přestupkové jednání musí být všechny znaky skutkové podstaty správními orgány z úřední povinnosti v dostatečném rozsahu prokázány. V nynější věci ovšem Ministerstvo vnitra nevedlo přestupkové řízení a výskyt „nelegální práce“ hodnotilo pouze z hlediska existence „jiné závažné překážky“. Soud navíc ani tyto námitky neshledává přílehlavými na posuzovanou věc, jelikož ve výsledku byla žádost žalobkyně zamítnuta napadeným (konečným) rozhodnutím pouze z důvodu neplnění účelu pobytu, nikoliv z důvodu existence jiné závažné překážky (spočívající v nenaplnění účelu pobytu ve spojení s výkonem nelegální práce). Konečný právní názor tedy z existence nelegální práce nijak nevychází.
30. Dále žalobkyně poukázala na rozpor se spisovým materiálem. V konkrétní rovině uvedla, že žalovaná argumentuje výkonem činnosti v pevné pracovní době, což neodpovídá tomu, co uvedla během výslechu. Soud uvedenou námitku ověřil a na str. 5 napadeného rozhodnutí je skutečně uvedeno, že žalobkyně vykonávala práci v přesně stanovené době. Během výslechu přitom uvedla, že pevně stanovenou pracovní dobu nemá a chodí do práce na šestou hodinu, někdy i na sedmou, a práci se věnuje do deseti hodin. Argument uvedený v napadeném rozhodnutí tedy skutečně nereflektuje výpověď žalobkyně. Shledaná nesprávnost nicméně nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, jelikož se nejednalo o jediný či snad stěžejní argument, kterým žalovaná odůvodnila svůj závěr. Nadto lze poukázat na to, že i když nešlo o pevnou pracovní dobu, tak byla žalobkyni přesně evidována a dle rozsahu odpracované doby byla následně odměňována. Ve zbytku byla tato námitka uplatněna pouze v obecné rovině, přičemž soud neshledal její důvodnost.

31. Žalobkyně namítala, že Ministerstvo vnitra nezohlednilo z hlediska přiměřenosti dopadů rozhodnutí dlouhodobost jejího pobytu na území České republiky. Ani tuto námitku soud nepovažuje za důvodnou. Ministerstvo vnitra přiměřenost dopadů hodnotilo v kontextu všech zjištění, přičemž zohledňovalo i skutečnost, že žalobkyně na území České republiky pobývá od roku 2008. Dopad rozhodnutí byl vyhodnocen jako přiměřený, jelikož žalobkyně na území pobývá v pronajaté (nikoliv vlastní) nemovitosti a rovněž zde nemá žádné rodinné příslušníky. Ti pobývají v její zemi původu, kterou žalobkyně pravidelně navštěvuje.
32. Pokud žalobkyně obecně označila celkový dopad rozhodnutí do jejího soukromého života za nepřiměřený s ohledem na její ekonomické vazby apod., lze takovou námitku označit za zjevně nedůvodnou. Žádost žalobkyně byla (po zásahu žalované) zamítnuta pouze na základě ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které správním orgánům neukládá povinnost zabývat se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

33. Při přezkumu napadených rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věta první soudního řádu správního soud shledal podanou žalobu jako nedůvodnou. Proto ji v souladu s § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
34. O náhradě nákladů soudního řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
35. Žalobkyně neměla v řízení o žalobě úspěch. Žalované nevznikly náklady přesahující její běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 21. ledna 2020

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu