



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **T.A.B.**, narozená dne ...
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem ...
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 4. 2019, č. j. MV-12824-6/SO-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 8. 12. 2017, č. j. OAM-2939-6/ZR-2017, jímž byla podle § 37 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) zrušena platnost jejího povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná („OSVČ“) a zároveň jí byla podle § 37 odst. 3 téhož zákona stanovena lhůta k vycestování z území ČR do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

II.

Žaloba

2. V podané žalobě žalobkyně nejprve uvedla, že zásadním způsobem nesouhlasí s argumentací žalované, již odůvodňuje zrušení platnosti jejího povolení k dlouhodobému pobytu. Dle názoru žalobkyně žalovaná naprosto nesprávným a konkrétní situaci nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem a zatížila tak své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.
3. Dále podle žalobkyně z napadeného rozhodnutí vyplývá, že její povolení k dlouhodobému pobytu bylo zrušeno z toho důvodu, že dle názoru správního orgánu prvního stupně (který žalovaná následně aprobovala) neplnila účel, pro který jí bylo povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR uděleno. S tímto žalobkyně zásadním způsobem nesouhlasila. Naopak měla za to, že správní orgán nepostupoval tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, resp. že správní orgán skutečnosti, které vyplývají ze spisu, vyložil nesprávným způsobem a dovodil nesprávné a zavádějící závěry. Napadené rozhodnutí je tedy v rozporu se zásadou materiální pravdy.
4. Žalobkyně rovněž nesouhlasila s tvrzením žalované, že námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu není důvodná, jelikož bylo v řízení dostačující využití jediného výsledku účastnice řízení k prokázání, že neplní účel svého povoleného dlouhodobého pobytu. Podle žalobkyně je řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu řízením z moci úřední a je zde přeneseno důkazní břemeno na správní orgán dle § 50 odst. 3 správního řádu. Judikatura použitá v napadeném rozhodnutí žalovanou se však ve všech případech vztahuje k řízení o žádosti, jež je ovládáno zásadou dispoziční. Jedná se tudíž o dvě rozdílné formy řízení a nelze na ně beze všeho uplatnit stejná pravidla a tak stejně nelze na něj vztáhnout soudní rozhodnutí týkající se řízení o žádosti. V návaznosti na použití pouze jediného výsledku jako podkladu pro rozhodnutí si opětovně žalobkyně dovolila poukázat na rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2016 č. j: MV-76243-6/SO-2016. V tomto skutkově téměř totožném případě zaujala žalovaná následující stanovisko: „Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb. postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Komise shledala, že v posuzovaném případě správní orgán I. stupně nedostatečně ujistil skutkový stav věci, když konstatoval, že účastník řízení nepodniká, vykonává závislou práci, a tudíž neplní účel povoleného pobytu podle §37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. Jediným důkazem zde byl výslech účastníka řízení, přičemž podle §103 písm. s) zákona č. 326/1999 Sb. je cizinec povinen na požádání prokázat provozování živnosti. Důkazní břemeno je tedy na straně účastníka řízení, správní orgán I. stupně však takovou výzvu účastníku řízení neučinil.“ V citovaném rozhodnutí se dále uvádí: „Z výše uvedeného je zřejmé, že správní orgán I. stupně učinil v posuzovaném případě závěr týkající se činnosti účastníka řízení toliko

na popisu činnosti účastníka řízení, který poskytl při výslechu a který správní orgán I. stupně učinil, aniž by mu byly známy bližší okolnosti právních vztahů, které při činnosti účastníka řízení pro lom Horní Dvorce vznikaly mezi ním a tímto subjektem. Odpovědi účastníka řízení na dotazy správního orgánu I. stupně při výslechu byly obecné, konkrétních právních vztahů se nedotýkaly. Správní spis tedy neobsahuje žádný podklad, z něhož by bylo možno spolehlivě dovodit, že mezi zadavatelem konkrétních prací a účastníkem řízení vznikaly právní vztahy, v jejichž rámci fakticky docházelo k realizaci závislé práce v pracovněprávním vztahu. “ Žalobkyně současně k prokázání nelegálního zaměstnávání poukazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, který definuje institut závislé práce. K prokázání výkonu nelegální práce na základě provedeného jediného výslechu a jeho způsobilosti prokázat nelegální zaměstnávání, poté žalobkyně odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 18/2014-80.

5. Žalobkyně považovala za naprosto stěžejní zdůraznit, že správnímu orgánu dodala veškeré dokumenty prokazující výkon podnikatelské činnosti a nemůže se ztotožnit se závěrem správního orgánu, že toto nemůže prokázat výkon samostatně výdělečné činnosti, ač je to jedním ze zákonných povinností a pojmových znaků podnikání. Žalobkyně disponuje platným živnostenským oprávněním, podniká na vlastní účet, řádně hradí veškeré povinné zákonné odvody dle povinností živnostníka a řádně odevzdává rovněž pravidelně daňové přiznání a následně odvádí daň z příjmu. Žalobkyně se tedy nejen že chová jako živnostník a vykonává podnikatelskou činnost, ale také živnostníkem je, a to jak po materiální, tak formální stránce. Správní orgán se však snaží v rámci svého rozhodnutí tvrdit opak, a sice že činnost, kterou žalobkyně vykonává, není podnikáním, nýbrž výkonem závislé, resp. nelegální práce. Správní orgán toto své tvrzení následně dlouze odůvodňuje, avšak značně tendenčně a s nesprávnou argumentací, která odporuje právnímu rámci dané problematiky. Žalobkyně uvedla, že předmětnou činnost vykonávala, s vlastními prostředky, na vlastní účet a odpovědnost, a to především na základě smluvního vztahu - smlouvy o dílo. Svou činnost vykonávala sice ve spolupráci, ale nezávisle na pokynech na zadavatele, zcela jistě se nejednalo o závislou, resp. nelegální práci, jak tvrdí správní orgán. Druh práce, který žalobkyně vykonávala, nemusí být v žádném případě vykonáván pouze na základě zaměstnaneckého poměru a pouze pro její charakter a proto, že ji často vykonávají zaměstnaní nekvalifikovaní dělníci, nemůže být stigmatizována pro výkon živnosti. Žalobkyně může v rámci zakázky navíc opakovat jednu a tu samou činnost stále dokola, neboť vykonávaná činnost je ryze v dispozici kontrahentů. Správní orgán svojí právní úvahou odůvodňuje, proč se v případě žalobkyně nejedná o výkon živnosti, nýbrž nelegální práci.
6. Samostatnost činnosti je u žalobkyně zjevně dána tím, že má zakázku na konkrétní činnost a tuto pak vykonává, přičemž tuto činnost pro zadavatele vykonává na základě konsensu, resp. jí není určována direktivně tak jako v pracovním poměru. Co se týče údajného nevykonávání práce na vlastní odpovědnost, tvrzení správního orgánu a jeho argumentace jsou v tomto bodě podle žalobkyně naprosto nepřezkoumatelné. Žalobkyně nepracuje v pracovním poměru, nýbrž smluvně jako živnostník. Za této situace pochopitelně nese za svou činnost odpovědnost, tak jak stanovuje zákon, zkrátka už jen proto, že odpovídá sama za sebe z titulu právního vztahu, na jehož základě činnost vykonává - smlouvy o dílo a zároveň z titulu svého postavení živnostníka. Z odůvodnění správního orgánu de facto vyplývá, že pokud žalobkyně nenese odpovědnost za celý prostor, ve kterém vykonává svou činnost v tomto případě, nelze hovořit o činnosti na vlastní odpovědnost. Žalobkyně pouze odpovídá za svou činnost a případné důsledky z její práce plynoucí, což je ovšem

zcela v souladu se zákonem. Dle argumentace správního orgánu by pak de facto žádný drobný živnostník nemohl být podnikatelem, neboť nevykonává činnost na vlastní odpovědnost ve smyslu odůvodnění správního orgánu. Dle výše zmíněného tedy nelze objektivně dovozovat výkon závislé, resp. nelegální práce na základě jediného výsledku, zejména s odkazem na nároky dokazování, a to soustavnost výkonu práce, výkon práce pro zaměstnavatele a podle jeho pokynů. Z těchto důvodů pokládala žalobkyně napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.

7. Shora uvedené má podle žalobkyně přesah i na ustanovení § 3 správního řádu, neboť s ohledem na výše uvedené a s ohledem na jazykovou bariéru nemůže správní orgán podložit své závěry o výkonu nelegální práce pouze z výsledku žalobkyně, jak však v rozporu se zmiňovaným § 3 správního řádu učinil. To, že správní orgán tvrdí, že má tuto skutečnost za prokázanou ještě neznamena, že skutkový stav byl skutečně zjištěn nad vší pochybnost. Žalobkyně trvala na tom, že posouzení, zda se jedná o podnikání, či závislou činnost je předmětem předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu, avšak řízení o ní neproběhlo a ani nebylo správní orgánem nijak iniciováno. Podle žalobkyně je nepřípustné, aby celé rozhodnutí správního orgánu bylo postaveno na jeho spekulacích, což samozřejmě odporuje smyslu § 3 správního řádu. Žalobkyně totiž byla přesvědčena, že účel pobytu plní a podniká v souladu s právními předpisy. Z důvodu jazykové bariéry a absence dokonalé znalosti české právní terminologie pak není možné výroky žalobkyně z protokolu o výsledku brát doslovně a jako jediný podklad pro posouzení výkonu podnikání, resp. závislé činnosti. Žalobkyně tedy namítala nejen neoprávněnost správního orgánu posuzovat tuto otázku, ale také nedostatečně zjištěný skutkový stav, na základě kterého správní orgán toto posouzení, ke kterému je dle jejího v názoru nepřislušný, staví. Žalobkyně považovala tento postup správního orgánu za postup v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu, tedy za uzurpování pravomoci, která správnímu orgánu nebyla svěřena a dále za postup v rozporu s § 3 správního řádu, neboť skutkový stav pro tvrzené závěry správního orgánu není dostatečně zjištěn. Žalobkyně nad rámec výše uvedeného poukazovala na § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, který výslovně vylučuje z možnosti správního orgánu vytvořit si o určité záležitosti úsudek, úsudek o tom, zda byl spáchán správní delikt. Vzhledem k tomu, že výkon nelegální práce je správním deliktem, jak správní orgán sám v odůvodnění svého rozhodnutí přiznává, správnímu orgánu nenáleží pravomoc rozhodnout o tom, zda ke spáchání deliktu došlo či nikoliv. Vzhledem k tomu, že celé odůvodnění rozhodnutí správního orgánu stojí právě na tvrzení, že se žalobkyně dopustila výkonu nelegální práce, k čemuž však neměl správní orgán pravomoc, je dle jejího názoru toto rozhodnutí naprosto nezákonné a nepřezkoumatelné.
8. V poslední řadě žalobkyně namítala, že se správní orgán vůbec nevypořádal s otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. I když zákon výslovně nezakotvuje povinnost správního orgánu zkoumat tuto přiměřenost ve věci zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, judikatura Nejvyššího správního soudu se k této problematice staví rozdílně. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2018 č. j. Azs 201/2016-46 a uvedla, že ačkoliv se tento judikát vztahuje k řízení o zrušení trvalého pobytu, lze jej aplikovat i na zrušení povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobkyně již ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně namítala nepřiměřenost rozhodnutí. Správní orgán se tedy měl zabývat možným zásahem do jejího soukromého a rodinného života. Tento postup je bezpochyby hrubým porušením zásady materiální pravdy vyjádřené v § 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí je tedy podle žalobkyně z uvedeného důvodu pro

rozpor s § 174a zákona o pobytu cizinců, § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu nezákonné a nepřezkoumatelné.

9. Závěrem žalobkyně v podané žalobě odkazovala znění § 2 odst. 4 správního řádu a poukazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012. Pokračovala tím, že uvedla, že zákon o pobytu cizinců sám stanovuje minimální výčet faktorů, které správní orgán musí při posuzování přiměřenosti zohlednit, a to v § 174a zákona o pobytu cizinců. Dále žalobkyně v této souvislosti upozornila na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2014 č. j. 5 As 102/2013 -31 a poukázala na to, že na území ČR žije již přes 10 let, což je poměrně dlouhá doba a bezesporu zde má vytvořené silné jak sociální, tak ekonomické vazby. Tento fakt však vůbec nevzal správní orgán v potaz, jelikož se přiměřeností vůbec nezabýval. Žalobkyně zdůraznila, že v jejím případě správní orgán pochybil a s nepřiměřeností napadeného rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců se vypořádal nedostatečně. Žalobkyně měla za to, že žalovaná výše uvedeným postupem zatížila své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.
10. Žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

11. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaná uvedla, že žalobní námitky žalobkyně jsou shodné s námitkami uvedenými v odvolání. S ohledem na to žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém byly předmětné námitky řádně vypořádány. Žalovaná se ztotožnila s právním názorem správního orgánu I. stupně, který zrušil platnost povolení žalobkyně k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ, neboť žalobkyně neplní účel pobytu.
12. Žalovaná žádala, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

13. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích, přičemž žalobkyně poukázala na to, že správní orgány měly v řízení postupovat podle základních zásad upravených ve správním řádu, protože zákon o pobytu cizinců speciální úpravu neobsahuje, a zdůraznila, že nelze podceňovat dopad správního rozhodnutí do jejího soukromého života s ohledem na možnosti podání žádosti o nové pobytové oprávnění.

V.

Posouzení věci soudem

14. 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.

VI.

Rozhodnutí soudu

15. Žaloba je nedůvodná.

16. Soud vyšel z následující právní úpravy: Podle § 37 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zruší ministerstvo platnost povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže cizinec neplní na území účel, pro který bylo vízum uděleno.
17. Žalobkyně pobývala na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání od 25. 4. 2016 do 24. 4. 2018.
18. Dne 23. 8. 2017 byla žalobkyně prvostupňovým orgánem za účasti tlumočníka v řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu (dále jen „jiné řízení“) vyslechnuta, když žalobkyně vypověděla, že poslední tři roky (od roku 2013) pracuje v Gemteku, kde montuje elektřinu, dělá opravy a balí výrobky, má pracovní dobu od 6 do 18 hodin, v práci má stůl a židli, mistr jí na začátku směny zadává práci a na konci si poznamená počet zpracovaných kusů, mistr jí dává výrobní materiál, je placená od kusu, každý měsíc za ni Bontu vystaví fakturu, Bontu jí výplatu převádí na účet, neví, kolik, dostává za kus, to je věc dohody mezi Gemtekem a Bontu, v práci dostala pracovní obuv, rukavice a vrtačku, má nárok na čtyřtýdenní neplacenou dovolenou ročně, dovolenou musí předem hlásit mistrovi od Bontu, nic jiného než tuto práci nedělala. Žalobkyně dodala, že je na území od roku 2008, na území nemá příbuzné, rodiče a sourozenci žijí ve vlasti.
19. Rozhodnutím prvoinstančního orgánu ze dne 4. 10. 2017, čj. OAM-9529-13/TP-2017, vydaným v jiném řízení, byla žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu zamítnuta z důvodu, že žalobkyně v rozporu s uděleným pobytovým oprávněním vykonávala po dobu tří let závislou práci a neplní účelu pobytu (podnikání). Prvostupňový orgán zahájil dne 6. 11. 2017 řízení o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně pro neplnění účelu pobytu, vyzval žalobkyni k tvrzení a prokázání výkonu podnikání, když ji poučil o tom, že prozatím má za prokázané neplnění účelu pobytu vzhledem k závislé práci pro GEMTEK s. r. o., a současně jí marně umožnil seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření k věci.
20. Prvostupňový správní orgán své rozhodnutí ze dne 8. 12. 2017 odůvodnil tím, že žalobkyně v posledních třech letech neplní účel povoleného dlouhodobého pobytu (nevykonává podnikání) a vykonává závislou činnost. Prvoinstanční orgán své rozhodnutí opřel o závěr, že žalobkynina činnost ve firmě GEMTEK.CZ s. r. o. tak, jak ji popsala v rámci výslechu, není podnikáním, neboť žalobkyně tuto činnost nevykonávala samostatně.
21. Žalobkyně podala proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolání, kde uvedla, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu bylo napadeno odvoláním a není tudíž pravomocné. Další odvolací námitkou bylo, že správní orgány neměly pravomoc posuzovat, zda se žalobkyně dopustila nelegální práce, když OIP provedl kontrolu a nelegální práci žalobkyně nezjistil. Dále žalobkyně namítla, že její jednání nelze podřadit pod závažné narušení veřejného pořádku. K přiměřenosti žalobkyně uvedla, že správní orgán nevyhodnotil kritéria dle § 174a zákona o pobytu cizinců, žalobkyně pobývá na území již 10 let a je zde z větší části integrována. V průběhu odvolacího řízení žalobkyně namítla v podání ze dne 22. 11. 2018, že závěr o závislé práci nelze učinit z jediného výslechu žalobkyně ovlivněného jazykovou bariérou, požádala o opakování výslechu k prokázání podnikání a předložila doklady k úhradě sociálního pojištění a daní a žádost o vysvětlení pohovoru.
22. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že skutkový závěr o neplnění účelu povoleného pobytu byl správně opřen o výpověď žalobkyně, která je jasná, srozumitelná a

neumožňuje jiný závěr o charakteru práce vykonávané žalobkyní. Žalovaná shrnula výpověď žalobkyně tak, že žalobkyně vykonávala práci soustavně, její pracovní doba byla evidována, svou nepřítomnost musela předem hlásit, práce jí byla přidělována a určen a kontrolován byl způsob jejího provedení – pro podnikání nesvědčí ani vystavování faktur. Žalobkyně byla před započítáním výsledku poučena o povinnosti vypovídat pravdu a přes možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí nenavrhla žádné důkazy vyvracející její výpověď, proto její výpověď jako opora skutkového zjištění stačí. Prvostupňový orgán směl posuzovat charakter činnosti vykonávané žalobkyní na území, protože nerozhodoval o spáchání přestupku ani uložení sankce. Podle zákona o pobytu cizinců nebyl prvoinstanční orgán povinen posuzovat přiměřenost rozhodnutí. Žalovaná shrnula, že výkon činnosti žalobkyní není podnikáním, jde o závislou činnost, resp. nelegální práci.

23. Prvním žalobním bodem ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. byla námitka žalobkyně, že ve správním řízení nebyl řádně zjištěn skutkový stav. Žalobkyně uvedla, že pro závěr o neplnění účelu pobytu nepostačí jediný výsledek žalobkyně, a poukázala na to, že řízení bylo vedeno z moci úřední a že žalobkyně nebyla vyzvána k prokázání výkonu podnikání. Výpověď žalobkyně nelze brát doslovně vzhledem k jazykové bariéře a absenci znalosti české právní terminologie. Žalobkyně disponuje živnostenským oprávněním, podniká na vlastní účet, řádně hradí daně a odvody. Závěr o závislé činnosti žalobkyně je nepřezkoumatelný.
24. Tato žalobní námitka není důvodná.
25. Platnost povolení k dlouhodobému pobytu musí ministerstvo zrušit, pokud cizinec neplní na území účel, pro který bylo vízum uděleno. Účel pobytu musí být naplněn skutečně, nikoli pouze formálně. Závěr učiněný správními orgány z výpovědi žalobkyně o neplnění účelu pobytu a výkonu závislé práce je správný. V tomto směru jsou úvahy správních orgánů logické a srozumitelně podané a soud je aprobejuje a odkazuje na ně. Soud se ztotožňuje s vyhodnocením dokazování provedeného ve správním řízení, že žalobkyně účel pobytu (podnikání) neplní (lépe řečeno, ke dni vydání prvoinstančního rozhodnutí neplnila), neboť vykonávala činnost závislou. Správním orgánům nelze klást k tíži, že při skutkových zjištěních vycházely z výpovědi žalobkyně, a nic na tomto závěru nemění, že šlo o řízení zahájené z moci úřední.
26. Pokud žalobkyně namítá, že nebyla vyzvána k prokázání výkonu podnikání, pomíjí, že oznámením ze dne 27. 10. 2017 doručeným žalobkyni dne 6. 11. 2017 prvostupňový orgán sdělil žalobkyni, že její závislou činnost pro Gemtek nepovažuje za podnikání a že má proto za to, že žalobkyně účel pobytu (podnikání) neplní. Současně žalobkyni vyzval, ať sdělí a prokáže skutečnost, že tomu tak není, tj. že účel pobytu plní. Žalobkyně byla však zcela pasivní a na výzvu nijak nereagovala. Námitka je proto nedůvodná.
27. Pro posouzení charakteru výdělečné činnosti žalobkyně byly rozhodující následující skutečnosti vyplývající z výpovědi žalobkyně svědčící o závislé práci: Žalobkyně nevykonávala práci samostatně ani na vlastní odpovědnost, protože uvedla, že pracuje vždy od 6 do 18 hodin (její docházka je evidována) a mistr jí každý den přidělí práci, kontroluje ji a spočítá zpracované výrobky. Z výpovědi žalobkyně vyplynulo, že si sama nezajišťovala místo výkonu práce ani pracovní oděv a pracovní náradí a že dovolenou musí předem hlásit mistrovi. Nesamostatnost činnosti žalobkyně prokazuje vyjádření žalobkyně, že má nadřízeného (mistra), že nezhotovuje své faktury, nýbrž je vyhotovuje firma Bontu, jíž formálně faktury vystavuje, a že neví, kolik činí její odměna za jeden kus výrobku. Z výpovědi žalobkyně učinily správní orgány správný závěr, že žalobkyně nepodniká,

protože sama žalobkyně při svém výsledku vypověděla, že jinou výdělečnou činnost než v Gemteku nevykonává. V protokolu o výpovědi žalobkyně přitom žalobkyně byla poučena o povinnosti vypovídat pravdu, protokol podepsala a stvrdila tak svůj souhlas s jeho obsahem. Jakkoli soud přisvědčuje žalobkyni, že reálná paleta variant výkonu podnikání je široká a neuzavřená, v jejím případě závěr o závislém charakteru činnosti a vyloučení podnikání z výše uvedených důvodů nevzbuzuje žádné pochybnosti. Správní orgány tedy dostatečně podložily závěr, že žalobkyně neplní účel povoleného pobytu (podnikání), neboť z její vlastní výpovědi vyplynulo, že samostatnou výdělečnou činnost nevykonávala a její činnost vykazovala znaky závislé práce.

28. Skutkový stav byl ve správním řízení zjištěn řádně s tím, že žalobkyně byla v prvoinstančním správním řízení přes jasnou výzvu prvoinstančního orgánu zcela pasivní, k podkladům pro rozhodnutí se nevyjádřila, žádné skutečnosti vyvracející závěry správních orgánů netvrdila a žádné důkazy tato oponentní tvrzení nenavrhovala. Skutečnost, že žalobkyně formálně má živnostenské oprávnění, platí daně a odvody, závěr o skutečném nevykonávání podnikání nevylučuje (rozhodný je skutečný stav, nikoli stav formálněprávní). Soud v tomto směru odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, z něhož vyplývá, že *„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.“* Závěr o závislé činnosti žalobkyně byl správními orgány řádně odůvodněn a je přezkoumatelný. Namítala-li žalobkyně, že její výpověď nelze brát doslovně vzhledem k jazykové bariéře a absenci znalosti české právní terminologie, pak soud poukazuje na to, že výpovědi žalobkyně byl přítomen tlumočník a žalobkyně žádné opravy protokolu nežádala, přestože s obsahem protokolu byla seznámena (viz podpisy žalobkyně na každé straně protokolu o výsledku). Výpověď žalobkyně je zcela jednoznačná a žádné pochybnosti nevzbuzuje, přičemž žádnou právní terminologii žalobkyně při své výpovědi nepoužila a ani otázky správního orgánu nemohly být nijak pro právního laika nesrozumitelné.
29. Pokud žalobkyně argumentovala rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, pak toto rozhodnutí publikované pod č. 3027/2014 ve Sb. NSS, se netýkalo řešeného předmětu řízení (šlo o správní řízení o přestupku spočívajícím ve výkonu nelegální práce). Navíc správní orgány v případě žalobkyně hodnotily všechny relevantní kritéria pro posuzování nelegální práce a jejich závěry jsou proto s rozsudkem Nejvyššího správního soudu v souladu a nikoli v rozporu.
30. Soud shrnuje, že prvoinstanční správní orgán v rámci řízení dostatečně zjistil skutkový stav a nepochybil, pokud vyšel ze skutečností, které žalobkyně o způsobu realizace své pracovní činnosti na území ČR vypověděla v rámci výsledku, neboť není rozhodnějších skutečností než těch, které žalobkyně ke svému pracovnímu působení sama uvedla. Soud proto námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu neshledal důvodnou. Soud má za to, že správní orgány zjistily skutkový stav, o němž nevznikly důvodné pochybnosti, a provedené dokazování správně vyhodnotily ve smyslu § 3 a § 50 odst. 3, 4 správního řádu. Odůvodnění napadeného rozhodnutí splňuje požadavky na něj kladné v § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobní námitka, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav, protože zjištění o závislém charakteru práce žalobkyně nemá oporu v provedeném dokazování a má

vyplývat pouze z jednoho výsledku žalobkyně, je proto nedůvodná.

31. Druhou žalobní námitkou bylo, že k posouzení otázky nelegální práce neměly správní orgány ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu pravomoc.
32. I tato námitka je nedůvodná. K žádnému porušení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu ze strany správního orgánu však nedošlo. Správní orgány byly kompetentní učinit vlastní úsudek o závislé práci žalobkyně za situace, kdy k této otázce nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí, protože nešlo o posouzení, zda žalobkyně spáchala správní delikt. Předmětem skutkového zjišťování správních orgánů nebyly otázky spáchání správního deliktu, ale otázka, zda žalobkyně plnila účel povoleného pobytu (podnikání) nebo ne, konkrétně zda žalobkyně vykonávala závislou práci, což by neplněním povoleného účelu pobytu nepochybně bylo. Pokud správní orgány zjišťovaly a posuzovaly, zda ve vztahu k povolenému účelu pobytu (podnikání) žalobkyně vykonávala závislou činnost nebo podnikala, plnily povinnosti kladené na ně zákonem o pobytu cizinců řádně a své kompetence nepřekročily (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2017, č. j. 29 A 97/2015-88).
33. Soud popsanou právní argumentaci podporuje i odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Azs 373/2018 – 30, ze dne 24. července 2019, podle něhož platí, 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 vs. závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek. Z popsaného rozsudku vyplývá i závěr, že *„Bylo-li v této souvislosti v předcházejícím správním řízení zjištěno, že výdělečná činnost žalobkyně znaky podnikání nenaplňovala (přičemž tento závěr, ani s ním související konkrétní skutkové okolnosti, nebyly v řízení předmětem sporu), nastala zde bez dalšího překážka, která bránila žádosti stěžovatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání vyhovět, a jako taková tedy nutně musela vést k zamítnutí žádosti stěžovatele. V důsledku toho pak zároveň bylo nadbytečné provádět ze strany správního orgánu jakékoli další úkony a dokazování směřující k posouzení, zda se v případě faktické činnosti stěžovatele jednalo o závislou práci a zda byla vykonávána legálně či nelegálně.“*
34. V poslední žalobní námitce žalobkyně vytýkala správním orgánům, že se nevypořádaly s přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, přestože to žalobkyně požadovala v odvolání.
35. V případech § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců tento zákon správním orgánům neukládá povinnost zabývat se namítanou přiměřeností (viz § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Při právním posouzení této otázky je nutno vycházet nejen z § 174a zákona o pobytu cizinců a relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, ale i z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“).
36. Pokud jde o judikaturu Nejvyššího správního soudu, vyšel soud z jeho rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016 - 36, podle něhož platí, že i když zákon o pobytu cizinců nestanoví pro určité typy správních rozhodnutí povinnost správních orgánů zkoumat přiměřenost dopadů správních rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníků správních řízení, nelze přehlížet, že Česká republika je vázána čl. 8 Úmluvy - i přes to, že právní úprava pro určité typy rozhodnutí výslovně nestanoví povinnost zkoumat dopady rozhodnutí do sféry účastníka řízení, vždy je nutné, aby správní orgány přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života v těchto případech zkoumaly,

pokud to cizinec ve správním řízení namítne.

37. „S nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života se proto musejí správní orgány vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v dotčeném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona, a nic na tom nemění ani odst. 3 § 174a zákona o pobytu cizinců, který byl do tohoto ustanovení nově doplněn s účinností od 15. 8. 2017 a který stanoví, že přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Azs 230/2019 – 53 ze dne 17. října 2019).
38. „V posuzované věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ze správního spisu nevyplývají žádné okolnosti, pro něž by bylo možné zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu považovat za (z hlediska dopadu do rodinného a soukromého života žalobce) nepřiměřené. (...) Žalovaná tedy tím, že se dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele vůbec nevěnovala, zatížila své rozhodnutí vadou. Tato vada nicméně nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Smyslem přímé aplikace Úmluvy v situacích podobných této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého či rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí jen proto, aby do nich přibýlo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 433/2017 – 29 ze dne 31. 1. 2018).
39. „Ve vztahu k poslední kasační námitce lze tedy v souladu s citovanou judikaturou uzavřít, že krajský soud nepochybil, jestliže aproboval postup žalované, která ke zcela obecné odvolací námitce, že „správní orgán I. stupně zcela opomenul svou povinnost posuzovat přiměřenost svého rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců“ uvedla, že daná povinnost nebyla ve věci stěžovatelky citovaným zákonem založena. Krajský soud dále v napadeném rozsudku srozumitelně posoudil okolnosti života stěžovatelky, vyplývající ze správního spisu, jimiž doložil, že v jejím případě k nepřiměřenému zásahu do rodinného a soukromého života dojít nemohlo. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že postup správních orgánů nezaložil rozpor s čl. 8 Úmluvy.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Azs 49/2018 – 42 ze dne 15. listopadu 2018).
40. V rozsudku čj. 5 Azs 259/2018 – 59 ze dne 10. ledna 2019 Nejvyšší správní soud uvedl, že „NSS nicméně dospěl k závěru, že z obsahu správního spisu ani z tvrzení stěžovatele nevyplývají žádné okolnosti, pro které by bylo možné stanovení nové doby k vycestování považovat z hlediska soukromého a rodinného života stěžovatele za nepřiměřené. Stěžovatelova námitka totiž zůstala jen ve zcela obecné rovině, neboť pouze namítal, že žije ve společné domácnosti s přítelkyní, která má na území ČR trvalý pobyt, aniž by uvedl, jaké konkrétní dopady bude mít rozhodnutí o stanovení nové doby k vycestování (srov. rozsudek NSS 13. 12. 2018, čj. 7 Azs 360/2018-39) do jeho soukromého a rodinného života. Stěžovatel především nijak nekonkretizoval, proč se svou přítelkyní, která rovněž pochází z Ukrajiny, nemůže např. odcestovat na Ukrajinu, neuvedl, nakolik je jejich vztah intenzivní a významný, jaké mají společné plány do budoucna atd. Žalovaná (a následně rovněž městský soud) tedy tím, že se dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele vůbec nevěnovala, zatížila své rozhodnutí vadou. Tato vada nicméně nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalované. Jak totiž uvedl NSS již v rozsudku ze dne 22. 11. 2017, čj. 6 Azs 348/2017-26: „Smyslem přímé aplikace Úmluvy v situacích podobných této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého a rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí pouze proto, aby do nich přibýlo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly

nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány. Proto je námitka stěžovatele – byť ve svém jádru opodstatněná – nedůvodná.“

41. Výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu vykládá soud v případech, kdy zákon o pobytu cizinců nestanoví povinnost správního orgánu posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, tak, že:
- a) Správní orgány musí přiměřenost zkoumat jen za podmínky, že to cizinec v jakékoli fázi správního řízení namítne.
 - b) Namítne-li cizinec, že rozhodnutí je nepřiměřené, aniž by uvedl, jaký konkrétní dopad by dané rozhodnutí mělo mít, je dostačující, pokud odvolací orgán ve svém rozhodnutí uvede, že zákon o pobytu cizinců správnímu orgánu nestanovil povinnost zabývat se bez dalšího dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.
 - c) Pokud správní orgány se dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince přes jeho námitku vůbec nevěnovaly, zatížily tím svá rozhodnutí vadou. Soud však musí zkoumat, zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a vyjde přitom z obsahu správního spisu. Pokud by se dodatečným provedením tohoto posouzení ze strany správního soudu na výsledku věci a výrocích napadených rozhodnutí nic nezměnilo, neboť nepřiměřenost dopadů dotčeného rozhodnutí na cizincovy osobní a rodinné poměry není dána, je taková žalobní námitka nedůvodná.
42. V nyní posuzovaném případě žalobkyně při svém výsledku uvedla, že je na území od roku 2008, na území nemá příbuzné, přičemž její rodiče a sourozenci žijí v domovském státě. V odvolání žalobkyně výslovně namítla nepřiměřenost rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců a odkázala na to, že na území pobývá deset let a je zde z větší části integrována. V posuzovaném případě k přiměřenosti prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí uvedl, že v zájmu ČR je, aby na jejím území pobývali jen ti cizinci, kteří plní účel pobytu a neporušují zákony. Žalovaná ve druhém odstavci str. 7 napadeného rozhodnutí uvedla, že podle zákona o pobytu cizinců se správní orgány přiměřeností podle § 174a zabývat nemusí.
43. Soud shrnuje, že žalobkyně ve správním řízení neuvedla žádné konkrétní rodinné či soukromé vazby či další skutečnosti mající vliv na posouzení dopadů rozhodnutí do jejího života. Skutečnost, že česky nerozumějící žalobkyně pobývá na území deset let, aniž by uvedla, zda a jaké mimořádné okolnosti její privátní sféry svědčí pro rodinné a soukromé vazby k území, není s to odůvodnit závěr o nepřiměřenosti rozhodnutí. 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 – jde zejména o 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, a to v rozsahu a kvalitě sdílené cizincem správními orgány. Podle obsahu spisu má žalobkyně rodinné vazby v domovském státě, je jí 46 let a na území žije deset let. Ze spisu nevyplývá, že by se žalobkyně v českém prostředí asimilovala, případně do něho alespoň hluboce integrovala.

Pokud by míra jejího 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 srostla natolik, že není po ní spravedlivé požadovat, aby po dlouhé době začal novou životní existenci mimo ně (a musela tedy zásadně proměnit svůj osobní a rodinný život), pak by mohly mimořádné okolnosti dané jejími rodinnými vazbami na území ČR převážit nad skutečností, že účel jejího dlouhodobého pobytu nebyl plněn. Soud však dodává, že rodinné vazby na území by nebyly s to převážit, pokud by nebyly součástí širší vazby k českému prostředí charakterizovanému určitou kulturní identitou, nýbrž toliko vazbami k rodinné jednotce, která svými celkovými poměry součástí českého prostředí není. Rodinné či osobní vazby toho typu, jež nejsou vázány specificky na území ČR, nýbrž mohou být realizovány i jinde, typicky v zemi původu cizince a jeho rodiny, zásadně nemohou být důvodem, který za situace, v níž se nachází žalobkyně, mohou převážit nad okolností, že účel jejího dlouhodobého pobytu se v podstatných ohledech míjel s tím, jak byl deklarován. To však nebyl případ žalobkyně, která žádné rodinné vazby na území netvrdila.

44. Soud shrnuje, že nevypořádání námitky nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí nezduvodněné konkrétním dopadem by do soukromého a rodinného života žalobkyně, bylo sice vadou rozhodnutí, ale nikoli vadou mající za důsledek nezákonnost rozhodnutí. Dodatečným provedením posouzení přiměřenosti by se na výroku napadeného rozhodnutí nic nezměnilo, neboť nepřiměřenost dopadů dotčeného rozhodnutí na osobní a rodinné poměry žalobkyně není dána. Proto je i poslední žalobní námitka nedůvodná.
45. Soud dodává k argumentaci žalobkyně při jednání soudu, že nezjistil, že by správní orgány v řízení postupovaly v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů upravenými v § 2 a násl. správního řádu namítaným způsobem, tedy tak, že by nedůvodně preferovaly veřejný zájem nad individuálním zájmem žalobkyně, když ostatně tuto námitku ve lhůtě stanovené pro podání žaloby ani nevznesla. Jelikož v této lhůtě žalobkyně ani neuvedla námitku, že správní orgány nezohlednily její omezené možnosti podání žádosti o nové pobytové oprávnění, soud k ní při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí nemohl přihlížet (viz § 72 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 2 in fine s. ř. s.).
46. Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

47. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal.

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 14. ledna 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu