



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **P. T. T.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 144/2016 – 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

I.
Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 7. 2016, č. j. MV-93694-7/SO-2016, jímž žalovaná změnila výrokovou část rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 10. 5. 2016, č. j. OAM-32208-24/DP-2015, tak, že „žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se dle § 44a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 35 odst. 3 a ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. neprodlužuje, neboť účastnice řízení neplní účel povoleného dlouhodobého pobytu“. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak byl vypuštěn následující výrok: „Žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se dle ustanovení § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, v návaznosti na § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zák. č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do 17. 12. 2015, neprodlužuje, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.“

[2] Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně poprvé přicestovala na území České republiky v prosinci 2007 v době platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání. Před podáním předmětné žádosti pobývala žalobkyně na území České republiky na

základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání platného od 24. 10. 2013 do 23. 10. 2015. Dne 14. 9. 2015 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44a odst. 1 zákona č. 329/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[3] Z předmětné žádosti a z protokolu o výsledku žalobkyně provedeného správním orgánem prvního stupně dne 27. 1. 2016 mimo jiné vyplývá, že žalobkyně je vdaná a má tři děti, přičemž všichni jsou státními občany Vietnamské socialistické republiky. Její syn N. A. D., nar. X, pobývá od prosince 2014 s matkou v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, druhý syn a dcera žijí s otcem ve Vietnamu. Správnímu orgánu prvního stupně je z jeho úřední činnosti známo, že syn žalobkyně A. D. N., nar. X, žádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, přičemž řízení o jeho žádosti bylo ke dni rozhodnutí prvního stupně nepravomocně zastaveno. Dále žalobkyně uvedla, že v době platnosti posledního povolení k pobytu podnikala do 15. 6. 2015 na různých místech v Praze, kde prodávala textilní zboží. Od 1. 7. 2015 pracovala v továrně KH Chodov na základě živnostenského oprávnění ve výrobě automobilových součástek u pásu, někdy i u stolu. Práci vykonávala na základě smlouvy, kterou uzavírala opakovaně každý měsíc s agenturou, jejíž přesný název nezná. Měla pravidelnou pracovní dobu, práci jí přiděloval a kontroloval mistr. Vyplácena byla podle počtu vyrobených součástek každý měsíc agenturou, s níž uzavírala smlouvy, přičemž jednu výplatu obdržela v hotovosti, ostatní jí byly odeslány na účet s tím, že vždy dostala výplatní pásku. Čistý měsíční výdělek žalobkyně činil asi 15 000 Kč, přičemž z něj již neodváděla žádné pojistné.

[4] Jak již bylo uvedeno, správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobkyně na jedné straně z důvodu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, na druhé straně z důvodu dle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona, v relevantním znění.

[5] Správní orgán prvního stupně konstatoval, že výdělečná činnost, kterou žalobkyně vykonávala v továrně KH Chodov, nenaplnovala znaky podnikání ve smyslu § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), neboť ji žalobkyně nevykonávala samostatně, když sama nerozhodovala o náplni své práce, ani o své pracovní době. Vzhledem k tomu, že žalobkyně vykonávala uvedenou výdělečnou činnost podle pokynů mistra, který jí práci přiděloval a kontroloval ji, je rovněž vyloučeno, že by mohla být odpovědná za plnění zakázky jako celku, a nelze tedy uzavřít, že tuto činnost vykonávala na vlastní odpovědnost. Aby bylo možné určitou činnost považovat za podnikání, musí naplňovat současně všechny znaky uvedené v § 420 odst. 1 občanského zákoníku; vzhledem k tomu, že činnost, kterou žalobkyně vykonávala pro KH Chodov, nenaplnovala hned dva z nich, nejednalo se o podnikání ani o výkon živnosti. Jestliže žalobkyně za tuto činnost dostávala měsíčně výplatu ve výši 15 000 Kč, z níž již neplatila žádné pojistné, znamená to, že odvody na zdravotní a sociální pojištění hradila agentura, která žalobkyni vyplácela. Správní orgán prvního stupně uzavřel, že vzhledem k tomu, že žalobkyně žádala o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, přičemž její jediná výdělečná činnost nebyla podnikáním, nelze její žádosti dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyhovět, neboť v době rozhodování správního orgánu neplnila účel, pro který jí bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno.

pokračování

[6] Vzhledem k tomu, že správní orgán dospěl k závěru, že činnost žalobkyně není podnikáním, zabýval se dále otázkou, čím tato činnost ve skutečnosti je, respektive, zda se nejedná o závislou práci vykonávanou v rozporu se zákonem mimo základní pracovněprávní vztah, která by vzhledem k tomu, že žalobkyně nedisponovala povolením k zaměstnání, byla i z tohoto pohledu prací nelegální. Správní orgán prvního stupně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2011, č. j. 2 As 62/2011 – 77 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval, že ačkoliv je ke zjišťování a postihu výkonu nelegální práce obecně příslušný Státní úřad inspekce práce, je pro účely aplikace zákona o pobytu cizinců sám oprávněn učinit si úsudek o tom, zda některá činnost naplňuje, či nenaplňuje znaky závislé práce. Následně správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že činnost, kterou žalobkyně vykonávala, je závislou prací ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v znění pozdějších předpisů, neboť ji žalobkyně vykonávala osobně a za mzdu ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů, v pracovní době na dohodnutém místě. K výkonu závislé práce by přitom žalobkyně potřebovala povolení k zaměstnání, resp. zaměstnaneckou kartu, ani jedním z uvedených dokladů však nedisponovala. Tím, že žalobkyně vykonávala závislou práci bez platného povolení k zaměstnání, respektive bez zaměstnanecké karty, porušila předpisy o zaměstnanosti. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010 – 50, publ. pod č. 2951/2014 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 – 35, správní orgán prvního stupně konstatoval, že neplnění účelu předchozího pobytu po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum k pobytu za účelem podnikání, je závažnou překážkou pobytu cizince na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a s ohledem na § 44a odst. 3 téhož zákona ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců tedy i důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti jejího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.

[7] Dále správní orgán prvního stupně přistoupil v souladu s § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, k posouzení přiměřenosti svého rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. Konstatoval, že žalobkyně si za dobu svého pobytu nevytvořila pevné socio-kulturní vazby v České republice a současně nebyly zpřetrhány její vazby k zemi původu, kde má manžela, dvě děti a další rodinné příslušníky, přičemž z otisků razítek v jejím cestovním dokladu je patrné, že Vietnam navštívila v letech 2012 a 2013. Jako státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky může žít spolu se svým manželem a dalšími rodinnými příslušníky v zemi původu. Českou republiku, kde může žít její syn A. D. N., přinejmenším do pravomocného rozhodnutí o jeho žádosti, může navštěvovat na základě krátkodobých víz. Vzhledem k tomu, že měl její syn v úmyslu v České republice podnikat, dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že nemůže být finančně závislý na žalobkyni. Další pobyt žalobkyně na území České republiky lze v souladu se zákonem o pobytu cizinců realizovat na základě krátkodobých víz nebo zaměstnanecké karty, která by legalizovala její zaměstnání. Rozhodnutím bude žalobkyni znemožněno podnikání na území České republiky, s ohledem na charakter jejího podnikání to však bude v souladu s veřejným zájmem, neboť v období od 1. 7. 2015 až do vydání předmětného rozhodnutí nepodnikala a finanční prostředky si zajišťovala nelegální prací. Žalobkyně je v produktivním věku a může tedy podnikat v zemi původu. Vzhledem k uvedenému správní orgán prvního stupně

neshledal neprodloužení doby platnosti povolení žalobkyně k dlouhodobému pobytu nepřiměřeným z hlediska dopadů do jejího soukromého či rodinného života.

[8] Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaná rozhodla, jak již bylo uvedeno výše.

[9] Žalovaná konstatovala, že se správní orgán prvního stupně zabýval otázkou jiné závažné překážky pobytu cizince na území ČR nadbytečně, neboť již byl zjištěn důvod pro zamítnutí žádosti žalobkyně spočívající v neplnění účelu povoleného pobytu. Výrok II. odvoláním napadeného rozhodnutí byl proto rozhodnutím žalované vypuštěn. V důsledku vypuštění výroku II. rozhodnutí prvního stupně se odvolací námitky směřující vůči němu staly bezpředmětnými.

[10] Námitku, podle níž správní orgán prvního stupně není příslušný k posouzení otázky, zda se v případě žalobkyně jedná o podnikání, nebo o výkon závislé, resp. nelegální práce, shledala žalovaná nedůvodnou. Žalovaná konstatovala, že je oprávněna autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech vyplývajících ze zákona o pobytu cizinců, tedy i o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu narušení veřejného pořádku cizincem. Skutečnost, že výkon nelegální práce je narušením veřejného pořádku, lze tedy odůvodnit i bez autoritativního rozhodnutí jiného orgánu. Schopnost rozeznat, že nastaly určité okolnosti, které zákon spojuje s určitými následky, je a z principu musí být vlastní každému adresátovi právní normy, tím spíše pak orgánu veřejné moci.

[11] Ani námitku, podle níž nelze z důvodu jazykové bariéry a absence dokonalé znalosti české právní terminologie brát výpověď žalobkyně doslovně ani ji vnímat jako jediný podklad pro posouzení charakteru její výdělečné činnosti, neshledala žalovaná důvodnou. V průběhu celého výsledku byl přítomen tlumočník, který mohl na žádost žalobkyně položené dotazy upřesnit či vysvětlit, o to však žalobkyně nepožádala. Celý protokol o výsledku jí byl následně přetlumočen, žalobkyně tedy byla s jeho obsahem seznámena a souhlasila s ním, přičemž nežádala jeho doplnění, což stvrdila svým podpisem.

[12] Žalovaná se neztotožnila ani s námitkou nedostatečného zjištění skutkového stavu. Výsledkem žalobkyně byl dostatečně prokázán skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[13] Námitku, podle níž správní orgán prvního stupně nezhodnotil dostatečně přiměřenost rozhodnutí s ohledem na soukromý a rodinný život žalobkyně, shledala žalovaná bezpředmětnou, neboť v případě zamítnutí žádosti z důvodu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nebyl správní orgán prvního stupně povinen přiměřenost rozhodnutí hodnotit. Uplatnění § 174a zákona o pobytu cizinců v tomto případě není na místě.

[14] Žalovaná se ztotožnila se závěrem správního orgánu prvního stupně, podle něhož žalobkyně neplnila účel povoleného pobytu, a proto bylo na místě zamítnutí její žádosti s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně vykonávala činnost, která nevykazovala dva ze základních znaků podnikání, neboť nebyla vykonávána samostatně ani na vlastní odpovědnost, nejednalo se tedy o podnikatelskou činnost, nýbrž

pokračování

o zaměstnání, žalobkyně tedy v době rozhodování správních orgánů fakticky neplnila účel povoleného pobytu.

[15] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji napadeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[16] Krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž žalovaná dostatečně neodůvodnila vypuštění druhého výroku rozhodnutí prvního stupně. Správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobkyně ze dvou důvodů, přičemž každý z nich by jako důvod pro zamítnutí žádosti obstál sám o sobě. Vypuštění druhého výroku bylo logickým důsledkem toho, že žalovaná dospěla k závěru, že pro rozhodnutí ve věci plně dostačuje první z obou důvodů. Ačkoliv žalovaná formulovala výrokovou část svého rozhodnutí neobratně, když uvedla, že výrok napadeného rozhodnutí „*mění*“, v konečném souhrnu lze uzavřít, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení nejde o procesní vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci.

[17] Krajský soud neshledal ani porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně měla možnost napadnout celé prvostupňové správní rozhodnutí, což i učinila, přičemž uplatnila námitky proti oběma důvodům zamítnutí své žádosti. Nelze přijmout, že by žalobkyně mohla argumentovat rozsáhleji, kdyby výroková část rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahovala o jeden (odvolacím rozhodnutím zrušený) výrok méně. Žalobkyně nebyla rozhodnutím žalované „ochuzena“ o instanci. Žalovaná nevyužila ani žádné nové podklady pro své rozhodnutí.

[18] Krajský soud konstatoval, že již dříve např. ve svém rozsudku ze dne 14. 6. 2017, č. j. 30 A 137/2016 – 57, dospěl k závěru, že správní orgány jsou oprávněny posoudit právní povahu zapojení cizince do pracovního procesu, pokud tak činí v návaznosti na posuzování plnění, či neplnění účelu pobytu.

[19] Vzhledem k tomu, že žalovaná změnila prvostupňové rozhodnutí tak, že žádost žalobkyně byla zamítnuta pouze z důvodu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nebyla již povinna zkoumat přiměřenost dopadů svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a tedy ji nemohla zkrátit na jejích právech tím, že se touto otázkou nezabývala.

[20] Žalobní námitky porušení povinností odvolacího správního orgánu, nedostatečného odůvodnění rozhodnutí, nedostatečného zjištění stavu věci a porušení zásad obsažených v § 2 a § 4 správního řádu shledal krajský soud zcela obecnými a nedůvodnými.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[21] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně („stěžovatelka“) kasační stížností, v níž uvádí kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[22] Stěžovatelka namítá, že se krajský soud dostatečně a správně nevypořádal s žalobními body, když dal zapravdu nesprávným závěrům správních orgánů, v důsledku

čehož je napadený rozsudek (stejně jako předcházející správní rozhodnutí) nezákonný a nepřezkoumatelný.

[23] Konkrétně stěžovatelka považuje za nesprávně vypořádanou žalobní námitku, podle níž žalovaná vůbec neodůvodnila změnu prvostupňového rozhodnutí spočívající ve vypuštění jeho II. výroku. Žalovaná přitom některé odvolací námitky, především ty vytýkající prvostupňovému rozhodnutí nesprávné posouzení existence jiné závažné překážky pobytu stěžovatelky a námitky směřující proti nedostatečnému a nesprávnému posouzení přiměřenosti rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatelky, označila za irrelevantní právě z důvodu vypuštění výroku II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[24] Stěžovatelka trvá na tom, že správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn sám posoudit, zda činnost, kterou vykonávala, je podnikáním, nebo závislou činností. Má za to, že účel pobytu plnila a podnikala v souladu se svým živnostenským oprávněním. To, že své služby dodávala větší společnosti, není nijak neobvyklé, ani nelegální, stejně jako kontrola dodaných služeb příjemcem prostřednictvím mistra a finanční ohodnocení dodaných služeb na základě jejich objemu. Argumentace, o níž žalovaná opírá svou příslušnost k posouzení charakteru činnosti stěžovatelky, které je ve smyslu § 57 správního řádu předběžnou otázkou, je nesprávná, neboť by *ad absurdum* vedla k závěru, že každý adresát právní normy je povolán k závaznému výkladu práva, kterým může zasahovat do práv a povinností jednotlivců. Stěžovatelka dodává, že se žalovaná navíc odklonila od své ustálené správní praxe, neboť v obdobných věcech konstantně rozhoduje tak, že je třeba ohledně posouzení charakteru výdělečné činnosti cizince vyčkat rozhodnutí příslušného orgánu, avšak takové řízení nebylo v tomto případě správním orgánem prvního stupně iniciováno. Správní orgán prvního stupně navíc dostatečně nezjistil skutkový stav věci, když učinil závěr o výkonu nelegální práce toliko z výsledku stěžovatelky, jejíž výroky nelze brát s ohledem na jazykovou bariéru a absenci dokonalé znalosti české právní terminologie doslovně ani jako jediný podklad pro posouzení této otázky.

[25] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud, stejně jako správní orgány, pochybil v otázce posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Tuto otázku je přitom dle § 174a zákona o pobytu cizinců správní orgán povinen hodnotit z úřední povinnosti v případě všech rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona. Uvedené ustanovení obsahuje minimální výčet faktorů, správní orgán je tedy povinen vypořádat se se všemi tam uvedenými okolnostmi. Při zjišťování skutkového stavu se měl správní orgán prvního stupně v souladu s § 3 správního řádu minimálně pokusit zjistit výsledkem stěžovatelky, popř. jiným způsobem, skutečnosti uvedené v § 174a zákona o pobytu cizinců. Povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života cizince vyplývá kromě § 174a zákona o pobytu cizinců rovněž z ústavního a mezinárodního práva. Tím, že v návaznosti na vypuštění výroku II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaná nepřezkoumala správnost posouzení přiměřenosti prvostupňového rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života, porušila § 89 odst. 2 správního řádu.

[26] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[27] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své vyjádření k žalobě a na napadený rozsudek a navrhla, aby zdejší soud předmětnou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[29] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[30] Námitka nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, resp. rozsudku krajského soudu, pokud jde o důvody, pro které byl vypuštěn výrok II. prvostupňového rozhodnutí, není důvodná. Žalovaná ve svém rozhodnutí na str. 7 uvedla, že se správní orgán prvního stupně zabýval otázkou jiné závažné překážky pobytu cizince nadbytečně, neboť již byl zjištěn důvod pro zamítnutí žádosti stěžovatelky pro neplnění účelu pobytu. Každý z uvedených důvodů by sám o sobě postačoval k zamítnutí žádosti. Z uvedeného je tak zcela zřejmé, proč žalovaná k vypuštění II. výroku přistoupila. Krajský soud tuto skutečnost správně zhodnotil na str. 7 až 9 svého rozsudku.

[31] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahují obdobně.

[32] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud Ministerstvo vnitra shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).

[33] Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, Ministerstvo vnitra zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.

[34] Pokud jde o námitku stěžovatelky, podle níž správní orgán prvního stupně nebyl příslušný k posouzení charakteru výdělečné činnosti, kterou stěžovatelka provozuje, lze odkázat na rozsudek ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 – 30, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval:

„V posuzovaném případě byl účelem povoleného pobytu stěžovatele (stejně jako podané žádosti o jeho prodloužení) výkon podnikatelské činnosti – OSVČ. Ministerstvo vnitra tak nepochybně bylo oprávněno posuzovat, zda stěžovatel reálně účel dosavadního povoleného

pobytu naplňoval, zda jej neobcházel a nezneužíval pro jiný než deklarovaný účel a zda výdělečná činnost stěžovatele skutečně nesla znaky podnikání.

Bylo-li v této souvislosti v předcházejícím správním řízení zjištěno, že výdělečná činnost žalobce znaky podnikání nenaplňovala (...), 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.

Je tedy zřejmé, že v projednávané věci se nejednalo o řešení předběžné (prejudiciální) otázky ve smyslu ustanovení § 57 odst. 1 správního řádu, dle kterého platí, že jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán

- a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo*
- b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo*
- c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.*

Pokud ovšem Ministerstvo vnitra ve svých úvahách dále pokračovalo a otázkou charakteru vykonávané činnosti stěžovatele v drůbežárnách se zabývalo, přičemž v této souvislosti dospělo k závěru, že činnost stěžovatele naplňovala znaky závislé práce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k tomu nad rámec výše uvedeného doplňuje následující.

Právní úprava obsažená ve shora citovaném ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu umožňuje, aby si správní orgán o takové otázce učinil vlastní úsudek a na jeho základě vydal rozhodnutí, neboť se v takovém případě nejedná o hodnocení, zda byl spáchán trestný čin nebo přestupek a kdo za něj odpovídá, ani o otázky osobního stavu. Jak tedy správně dovodil i krajský soud, bylo na volbě správního orgánu, kterou z možností nabízených ustanovením § 57 odst. 1 správního řádu zvolí. Pokud se tedy v daném případě správní orgán I. stupně neobrátil s podnětem k zahájení řízení na příslušný inspektorát práce, jak požadoval stěžovatel, nelze v tomto postupu spatřovat pochybení.“

[35] Tyto závěry Nejvyššího správního soudu jsou plně použitelné rovněž na nyní posuzovanou věc. Postup při řešení předběžné otázky dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu je obligatorní pouze tehdy, pokud tak zákon stanoví, což není tento případ, jinak je fakultativní a správní orgán může též postupovat dle alternativy vyjádřené v § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy učinit si o předběžné otázce, nejedná-li se o výše uvedené, taxativně stanovené výjimky, úsudek sám. Oprávnění učinit si tento úsudek a na základě toho rozhodnout ve věci, k níž je daný správní orgán příslušný (v tomto případě

pokračování

rozhodnout o žádosti stěžovatelky o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu), je třeba samozřejmě odlišovat od autoritativního rozhodnutí o dané otázce, k níž správní orgán prvního stupně příslušný není, jinak by se ani nemohlo jednat o předběžnou otázku (viz samotné návěti § 57 odst. 1 správního řádu). Závěr správního orgánu prvního stupně o tom, že stěžovatelka bez příslušného oprávnění vykonávala závislou práci, tedy jiné správní orgány, příslušné rozhodnout o přestupcích, resp. správních deliktech, jejichž spáchání by případně bylo možné z této skutečnosti dovodit, v jimi vedených řízeních nijak nezavazuje. Úvahy stěžovatelky vedené v kasační stížnosti tímto směrem jsou zcela neopodstatněné.

[36] Správní orgány tedy nepochybily, když si pro účely posouzení žádosti stěžovatelky samy učinily úsudek o povaze jí vykonávané výdělečné činnosti; žalovaná pouze nesprávně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že podle závěrů správního orgánu prvního stupně je výkon nelegální práce narušením veřejného pořádku, přičemž takový závěr v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně absentuje. Uvedená dílčí nesprávnost odůvodnění však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalované. Pokud jde o tvrzení stěžovatelky, že postup správního orgánu prvního stupně v této věci odporuje jeho ustálené správní praxi, nemůže se k němu Nejvyšší správní soud vyjádřit, neboť stěžovatelka toto své tvrzení ničím nedoložila.

[37] Skutkový stav věci byl výsledkem stěžovatelky zjištěn dostatečně. Její argumentace jazykovou bariérou a nedokonalou znalostí českého práva je nepřipadná, neboť ve své výpovědi popisovala pouze skutkové okolnosti výkonu své výdělečné činnosti; pokud někdy použila právní pojem, vnímal jej správní orgán jako vyjadřovací prostředek obecného jazyka a nevycházel z toho, že by stěžovatelka rozhodné skutečnosti sama správně kvalifikovala po právní stránce. Pokud jde o obecné porozumění kladeným dotazům, jak již správně uvedl krajský soud, byl po celou dobu výsledku přítomen tlumočník, který mohl případné nejasnosti stěžovatelce na žádost vysvětlit.

[38] Správní orgány vyšly při posouzení charakteru výdělečné činnosti stěžovatelky z toho, že pracovala u výrobního pásu, příp. u stolu, v továrně na automobilové součástky. Tuto činnost vykonávala na základě smlouvy, kterou uzavírala opakovaně každý měsíc s agenturou. Pracovala v pravidelných dvanáctihodinových směnách, jeden měsíc od 8 do 20 hodin, druhý od 20 do 8 hodin, práci jí přiděloval mistr, který ji rovněž kontroloval. Odměna jí byla vyplácena každý měsíc agenturou, přičemž její výše byla závislá na počtu vyrobených součástek. Stěžovatelka obdržela každý měsíc výplatní pásku a ze svého výdělku již neodváděla žádné pojistné.

[39] Lze souhlasit se závěrem správních orgánů a krajského soudu, podle nichž popsaná činnost stěžovatelky není po faktické stránce podnikáním, neboť ji stěžovatelka nevykonávala samostatně ani na vlastní odpovědnost, když postupovala podle pokynů mistra, který ji rovněž kontroloval, měla pevně stanovenou pracovní dobu a nerozhodovala o své docházce ani o náplni své práce, nemohla tedy být ani odpovědná za plnění zakázky jako celku. Námitka stěžovatelky, podle níž je popsaná činnost podnikáním, tedy není důvodná.

[40] Neobstojí ani námitka, podle níž správní orgány ani krajský soud dostatečně neposoudily přiměřenost svých rozhodnutí z hlediska jejich dopadů do soukromého a

rodinného života. K otázce posuzování přiměřenosti rozhodnutí, jímž se zamítá žádost cizince o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání pro neplnění jeho účelu, se Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém nedávném rozsudku ze dne 27. 3. 2020, č. j. 5 Azs 320/2019 – 38, v němž dospěl k následujícím závěrům: „Podmínka, aby důsledky rozhodnutí o zrušení platnosti pobytového oprávnění byly přiměřené důvodu pro zrušení, přičemž při posuzování přiměřenosti se přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, je sice výslovně stanovena pro případy zrušení pobytového oprávnění dle § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nicméně, i když zákon s jejich relevancí nepočítá v § 37 odst. 1, nelze ani v těchto případech pomíjet čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 – 29, ze dne 25. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017 – 35). Vždy je nutno posuzovat okolnosti konkrétního případu, zde především účel pobytového oprávnění. Pokud stěžovatelka v daném případě prokazatelně nesplňuje účel pobytu, nemůže spoléhat na institut soukromého a rodinného života. V daném případě stěžovatelka účel pobytu neplnila, prodloužení jejího pobytového oprávnění pouze z důvodů soukromého a rodinného života by vedlo ke zcela k absurdnímu důsledku. Zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění založené na účelu pobytu – výkonu podnikatelské činnosti - by byly zcela liché, resp. k prodloužení pobytového oprávnění by postačovalo bez dalšího zohlednění soukromého a rodinného života; takový postup zákon zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí.“ Vzhledem k tomu, že ani v nyní posuzovaném případě stěžovatelka neplnila v době rozhodování správních orgánů účel pobytu, tedy nepodnikala, nebylo na místě zabývat se přiměřeností rozhodnutí o zamítnutí její žádosti z hlediska jeho dopadů do jejího soukromého a rodinného života.

[41] Pokud jde o námitku, podle níž žalovaná porušila § 89 odst. 2 správního řádu, když v návaznosti na vypuštění druhého výroku prvostupňového rozhodnutí nepřezkoumala jeho přiměřenost z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatelky, lze se ztotožnit se závěry krajského soudu. Vypuštění jednoho z výroků prvostupňového rozhodnutí nemohlo mít za následek omezení práva stěžovatelky na přezkum rozhodnutí v řízení o odvolání. Stěžovatelka mohla uplatnit a uplatnila námitky proti oběma důvodům, pro něž byla její žádost v prvním stupni zamítnuta, přičemž žalovaná žádnou z těchto námitek neopomněla, některé z nich však vyhodnotila jako bezpředmětné s ohledem na to, že směřovaly proti odůvodnění výroku, který byl zrušen pro jeho nadbytečnost, logicky tedy nebyl důvod se jimi zabývat po věcné stránce. Porušením principu dvojinstančnosti řízení by mohla být, v závislosti na okolnostech, opačná situace, tedy pokud by žalovaná svým rozhodnutím „přidala“ k důvodům zamítnutí žádosti uvedeným v prvostupňovém rozhodnutí další důvody, případně, pokud by důvody zcela změnila, to se však v předmětné věci nestalo.

IV.

Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, náleželo by jí tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Žalované však

pokračování

v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. května 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu