



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **N. T. P.**, nar. X
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem X

zastoupena advokátkou Mgr. Marcelou Oškrdovou
sídlem Národní 416/37, Praha 1

proti

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 17. 2. 2020, č. j. MV-186019-4/SO-2019,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla žalobkynino odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 21. 11. 2019, č. j. OAM-34458-29/DP-2018, ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.
2. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně pobývá na území České republiky (dále jen „ČR“) od konce roku 2007. Její poslední povolený pobyt byl založen povolením k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná (dále jen „OSVČ“) s platností od 9. 12. 2016 do 8. 12. 2018. Dne 3. 12. 2018 požádala o prodloužení tohoto povolení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

3. Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2019 ministerstvo žalobkyninu žádost zamítlo podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2017 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území spočívající ve výkonu nelegální práce po dobu několika měsíců.
4. Při posouzení podmínek pro prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu ministerstvo vyšlo především z protokolů o výsledku žalobkyně ze dne 13. 9. 2017 a ze dne 28. 2. 2019, které byly pořízeny v rámci řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu (kopii protokolů ministerstvo založilo do spisu i v nyní posuzované věci). Při prvním výsledku žalobkyně mimo jiné vypověděla, že od roku 2013 do konce roku 2016 podnikala v herně v Plzni, kterou měla v nájmu spolu se svým kamarádem. Následně se do března 2017 věnovala studiu českého jazyka. Od března 2017 pracuje v areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s. r. o. (dále jen „společnost Yazaki“) na adrese X, kde má v pronájmu pracoviště od pana T.. Vyrábí zde cívky do vozidel. Neví, pro koho tuto práci provádí, ale získala ji od pana T., kterému také odevzdává hotovou práci. Komu ji pak pan T. dále předává, neví. Dále uvedla, že pracuje podle pokynů T., který jí přiděluje práci a dává jí materiál na výrobu cívek. K práci používá pouze nůžky, které jí poskytl pan T.. Do práce chodí podle množství práce a podle toho, jak řekne pan T.. Pokud by chtěla dovolenou, musí požádat pana T.. Odměna za práci je stanovena podle počtu kusů, které zaznamenává pan T.. Faktury a doklady o předání peněz připravuje rovněž pan T.. K dotazu na smlouvu o podnájmu, kterou uzavřela se společností EAST-WEST TRADECOM s. r. o. (dále jen „společnost East-West“), uvedla, že vše obstaral pan T., ona pouze podepsala smlouvu, uvedenou společnost nezná. Dále vypověděla, že v březnu a dubnu 2015 pracovala v areálu společnosti GEMTEK.CZ s. r. o. (dále jen „společnost Gemtek“), kde kompletovala modemy na wifi. V Gemteku působil také nějaký Vietnamec, žalobkyně podepsala smlouvu se společností Bontu. Dále uvedla, že to tam fungovalo podobně jako v Yazaki.
5. S ohledem na skutečnosti vyplývající z výpovědi žalobkyně založilo ministerstvo do spisu také protokol o kontrole společnosti East-West v její provozovně v areálu společnosti Yazaki na adrese X, kterou provedl Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“; kontroly na místě proběhly 4krát v období od května 2016 do února 2017). Z protokolu vyplynulo, že kontrolovaná společnost umožnila výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah (tedy výkon nelegální práce) několika fyzickým osobám. Přestože mezi nimi nebyla zjištěna žalobkyně, činnosti prováděné fyzickými osobami zmíněnými v protokolu se podle ministerstva shodují s činností, kterou žalobkyně popsala při výsledku.
6. Na základě zjištěných skutečností ministerstvo dospělo k závěru, že výdělečná činnost žalobkyně od 20. 3. 2017 do září 2017 byla výkonem závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Tuto činnost žalobkyně vykonávala ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti ke společnosti Yazaki, resp. společnosti East-West, neboť bez výhrad plnila příkazy „mistra“ pana T. pracujícího pro společnost Yazaki, resp. společnost East-West. Měla pevně stanovenou pracovní dobu a pracovala výhradně s pomůckami a materiálem poskytnutými panem T.. Výdělečná činnost žalobkyně, jak ji sama popsala, vykazovala všechny znaky agenturou zprostředkované závislé práce, a naopak postrádala znaky živnostenského podnikání (zejména samostatnost a vlastní odpovědnost).

Obdobnou činnost navíc žalobkyně vykonávala také necelé dva měsíce v roce 2015 pro společnost Gemtek.

7. Žalobkyně nebyla držitelkou zaměstnanecké nebo modré karty, neměla povolení k zaměstnání a nesplňovala ani podmínky § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), který by ji od této povinnosti osvobodil, což bylo potvrzeno dotazy u příslušných orgánů státní správy. Dopustila se tak výkonu nelegální práce, který je třeba pokládat za závažnou překážku dalšího pobytu cizince na území. Závažnost tohoto jednání vyplývá také ze skutečnosti, že výkon zaměstnání bez potřebného povolení je důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Nepřiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života ministerstvo neshledalo.
8. Proti rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně odvolání, které žalovaná zamítla v záhlaví označeným rozhodnutím. Ministerstvo podle žalované zjistilo stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jeho závěry jsou podepřeny podklady obsaženými ve spisu. Kromě podkladů získaných z řízení o žalobkynině žádosti o povolení k trvalému pobytu si ministerstvo vyžádalo také informace od Úřadu práce ČR (dále jen „úřad práce“) a Okresní správy sociálního zabezpečení Rakovník (dále jen „OSSZ“). Použití podkladů z jiného řízení bylo možné, neboť byla splněna kritéria stanovená rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Azs 195/2014-36. Podklady byly získány v souladu se zákonem, jsou součástí spisu, žalobkyně s nimi byla seznámena a měla možnost se k nim vyjádřit. Výpovědi žalobkyně zaznamenané v protokolech ze dne 13. 9. 2017 a 28. 2. 2019 jsou jasné a srozumitelné, neumožňují proto jiné závěry než ty, ke kterým dospělo ministerstvo.
9. Podle žalované bylo dostatečně prokázáno, že v průběhu předchozího povoleného pobytu za účelem podnikání žalobkyně vykonávala závislou práci namísto samostatné výdělečné činnosti. Smlouvu o dílo a smlouvu o pronájmu žalovaná vyhodnotila jako zastřené právní jednání. Výkon závislé práce byl dostatečně prokázán žalobkyninými výpověďmi (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 Ad 5/2014-39). Žalovaná dodala, že žalobkyně vykonávala závislou práci bez povolení k zaměstnání, zaměstnanecké či jiné karty nejen v období zmíněném ministerstvem, ale také v období od roku 2018 do doby provedení výsledku dne 28. 2. 2019. Podle své výpovědi žalobkyně v tomto období balila koření pro společnost Hysop ve Stříbře (resp. pro pana V. V. H.), která jí dodávala koření v pytlí a odvážela si hotové výrobky. Dodavatel zajišťoval vše, co žalobkyně potřebovala k balení – pytlíčky, sklenice, koření. Měla pouze svoji váhu. V pronájmu měla stůl na vykonávání práce vždy na měsíc. Pokud potřebovala dovolenou, musela to oznámit. I tato výdělečná činnost postrádá znak samostatnosti.
10. Žalovaná se též ztotožnila s názorem ministerstva vztahujícím se k posouzení přiměřenosti rozhodnutí, včetně závěru, že samotná délka pobytu na území bez dalšího nepřiměřenost způsobit nemůže.

II. Obsah žaloby

11. V žalobě žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné, neboť ministerstvo i žalovaná vyšly z protokolu o výpovědi žalobkyně, který byl pořízen v rámci jiného řízení (řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu). Podle žalobkyně se jedná o podklad získaný v rozporu se zákonem.

12. Podle § 55 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), platí, že „[k]aždý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet“. Z toho vyplývá, že účastník není povinen vypovídat pravdivě a může skutečnosti zamlčet nebo nemusí vypovídat vůbec. Použitím protokolu z jiného řízení bylo popřeno právo žalobkyně nevypovídat a bylo také porušeno právo na poučení související s úkonem správního orgánu, a to v takové intenzitě, která způsobuje nezákonnost rozhodnutí žalované i ministerstva.
13. Jediným dalším důkazem byl protokol oblastního inspektorátu práce o kontrole na pracovišti společnosti East-West, ze kterého je podle žalované „zřejmé, že společnost umožňovala výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) [zákona o zaměstnanosti]“. Podle žalobkyně nebyla žalovaná oprávněna takový závěr učinit. Umožnění výkonu nelegální práce je podle zákona o zaměstnanosti přestupkem. Podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu si správní orgány nemohou učinit úsudek o tom, zda byl spáchán přestupek. Protokol o kontrole není rozhodnutím o přestupku. Správní orgány proto nemohly svá rozhodnutí o tomto protokolu opřít ani si učinit úsudek o tom, zda byl spáchán přestupek. Krom toho, obecné konstatování, že se daná společnost dopustila přestupku, nemůže ovlivnit výsledek řízení o žádosti žalobkyně. Je nepřijatelné akceptovat princip kolektivní viny.
14. Z téhož důvodu si správní orgány nemohly učinit úsudek o tom, zda přestupek spáchala žalobkyně, mohly by vyjít pouze z případného rozhodnutí o přestupku vydaného orgánem, který je k tomu zmocněn.
15. Vzhledem k tomu, že jedinými důkazy, na nichž správní orgány založily svá rozhodnutí, byly podklady použité v rozporu se zákonem, je zřejmé, že nezjistily skutečný stav bez důvodných pochybností.
16. Žalobkyně připouští, že neplnění účelu pobytu může být jinou závažnou překážkou pobytu na území. K neplnění účelu musí ovšem docházet po převážnou část doby pobytu. Žalobkyně pobývala legálně na území ČR více než 10 let. Správní orgány však konstatovaly neplnění účelu v řádu měsíců. Jednání, které žalovaná označuje za výkon nelegální práce, nebylo prokázáno, neboť podklady byly opatřeny v rozporu se zákonem, jak již žalobkyně zmínila výše. I pokud by však snad takové jednání správní orgány podložily relevantními důkazy, nejednalo by se o naplnění pojmu jiné závažné překážky pobytu, neboť nedosahuje dostatečné intenzity a délky trvání. Nadto, od údajného jednání popsaného v napadeném rozhodnutí uplynula značná doba, k níž správní orgány nepřihlédly.

III. Vyjádření žalované k žalobě a replika žalobkyně

17. Žalovaná ve svém vyjádření navrhla zamítnutí žaloby. K možnosti použití protokolu z jiného řízení opětovně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 195/2014-36. Nesouhlasila ani s námitkou překročení pravomoci, neboť správní orgán rozhodující o žádosti o pobytové oprávnění je oprávněn učinit si úsudek o tom, zda žadatel svým jednáním naplnil důvod pro zamítnutí žádosti včetně posouzení, zda se dopustil výkonu nelegální práce. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2017, č. j. 29 A 97/2015-88. Závěrem dodala, že v posuzované věci nebyla shledána jiná závažná překážka pobytu v neplnění účelu pobytu, ale ve výkonu nelegální práce. Výkon nelegální práce může být postižen i uložením správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, a to bez ohledu na dobu trvání protiprávního jednání.

18. V replice žalobkyně zopakovala, že výkon nelegální práce i umožnění výkonu nelegální práce jsou přestupky podle zákona o zaměstnanosti. Správní orgán si podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu nesmí učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin či přestupek. Pokud žalovaná zakládá své rozhodnutí na závěru, že se žalobkyně dopustila výkonu nelegální práce, činí tak v rozporu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Měly-li správní orgány za to, že se žalobkyně dopustila přestupku, měly vyčkat rozhodnutí o přestupku vydaného příslušným orgánem.

IV. Posouzení žaloby soudem

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 29. 2. 2020, žaloba byla odeslána dne 18. 3. 2020), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem souhlasili.
20. Žaloba není důvodná.
21. Žalobkyně brojí proti neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se vztahuje obdobně mimo jiné § 35 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců (§ 44a odst. 3 téhož zákona). Podle § 35 odst. 3 „[d]obu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a dobu pobytu na území na toto vízum nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37)“.
22. V posuzované věci správní orgány shledaly naplnění podmínek § 37 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona [*„Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a), c), d), g), h) a j) až l) nebo v § 56 odst. 2 [...] za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. [...]“*] ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona (*„Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže [...] je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území“*).
23. Z citovaných ustanovení vyplývá, že povolení k dlouhodobému pobytu nelze prodloužit mimo jiné tehdy, pokud byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
24. Správní orgány vyhodnotily ekonomickou činnost žalobkyně jako závislou práci vykonávanou mimo pracovněprávní vztah a bez pracovního povolení či zaměstnanecké karty (tedy nelegální práci podle zákona o zaměstnanosti), v čemž spatřovaly jinou závažnou překážku pobytu na území ve smyslu výše citovaného § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
25. Podle § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 1. 2012 může být závislá práce vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.
26. Zároveň platí, že *„[c]izinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak“* (§ 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve znění

účinném do 14. 8. 2017, od 15. 8. 2017 byla do citovaného ustanovení přidána možnost držení karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance) a „[c]izinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky“ (§ 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti).

27. Nelegální práci se pak podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti rozumí mimo jiné závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, nebo práce vykonávaná cizincem bez povolení k zaměstnání nebo některé z karet, jsou-li podle tohoto zákona vyžadovány.
28. Podle žalobkyně nebyly správní orgány oprávněny učinit závěr o výkonu nelegální práce, neboť se jedná o přestupek, a tedy o otázku, o níž si s ohledem na § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu nemohly učinit úsudek samy. Této námitce soud nepřisvědčil.
29. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgány rozhodující v řízení o udělení, prodloužení či zrušení pobytového oprávnění podle zákona o pobytu cizinců jsou oprávněny učinit si vlastní úsudek o tom, zda cizinec vykonával závislou práci a zda se dopustil nelegální práce, aniž by se musely obracet na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30, nebo ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 213/2017-34, body 34 až 36, obdobně v kontextu vyhoštění rozsudek ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 93/2012-41, bod 39).
30. V takovém případě totiž nerozhodují o vině za spáchání přestupku a neukládají za dotčené jednání sankci. Rozhodnutí o neprodloužení pobytu nemá sankční charakter ani důsledky, které jsou s rozhodnutími v oblasti správního trestání spojeny. V případě posouzení otázky charakteru výdělečné činnosti pro účely posouzení, zda v dané věci existuje závažná překážka pobytu na území spočívající ve výkonu nelegální práce, příp. neplnění účelu pobytu, jedná ministerstvo i žalovaná plně v rámci své kompetence. Tyto orgány jsou pro účely řízení vedeného podle zákona o pobytu cizinců oprávněny posoudit, zda výdělečná činnost cizince naplňuje znaky jednání, které lze charakterizovat jako výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Předchozí pravomocné rozhodnutí o spáchání přestupku není pro takový závěr nezbytnou podmínkou.
31. Žalobkyně správním orgánům dále vytýká, že neoprávněně použily jako důkaz protokoly o jejich výsledcích, které byly pořízeny v rámci jiného řízení (v řízení o její žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu). Ani tato námitka není důvodná.
32. Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů „užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy“. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že použití důkazů z jiného řízení je přípustné, pokud jsou důkazy získány v souladu se zákonem, dostanou se do dispozice správního orgánu v souladu se zákonem, účastníku řízení jsou tyto důkazy zpřístupněny a má možnost se k nim vyjádřit a reagovat na ně (viz rozsudek č. j. 1 Azs 195/2014-36). Na tento rozsudek žalobkyni upozornila již žalovaná s tím, že podle jejího názoru jsou požadavky citovaného rozsudku splněny, neboť protokoly byly v souladu se zákonem pořízeny v jiném řízení o žádosti žalobkyně, byly založeny do spisu v nyní posuzované věci, žalobkyně byla s nimi seznámena a mohla se k nim vyjádřit. V žalobě žalobkyně na tento závěr nijak nereagovala a nijak neupřesnila, který ze zmiňovaných požadavků podle ní nebyl splněn.

33. Namítla pouze to, že podle jejího názoru protokoly z jiného řízení nejsou použitelné, protože je tím porušeno její právo nevypovídat a je jí upřeno právo na poučení související s daným úkonem.
34. Z protokolů o výsledku ze dne 13. 9. 2017 a ze dne 28. 2. 2019 vyplývá, že žalobkyně byla před započítím výsledků řádně poučena. Mimo jiné také o tom, že je povinna vypovídat pravdivě, nesmí nic zamlčet a v případě, že uvede nepravdivé nebo neúplné údaje, spáchá tím přestupek podle § 156 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Byla také poučena, že může odeprít výpověď, pokud by takovou výpovědí způsobila sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek. Řádného poučení o jejich procesních právech se jí tedy dostalo před tím, než byly pohovory započaty. V nyní posuzované věci pak byly protokoly o výsledcích použitelné za podmínek zmíněných výše v bodu 32, jejichž splnění žalobkyně účinně nezpochybnila.
35. Zároveň je podstatné, že řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením o žádosti, v němž je účastník řízení povinen tvrdit správnímu orgánu všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci (viz rozsudek NSS č. j. 6 Azs 302/2017-17). Sama žalobkyně při výsledku popsala svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje, že by se jednalo o výkon samostatné výdělečné činnosti. Správním orgánům nelze klást k tíži, že ve svých skutkových zjištěních vycházely právě z toho, co během řízení sama žalobkyně tvrdila.
36. Správní orgány tedy nepochybily, pokud vyšly z výpovědi žalobkyně zaznamenaných v protokolech ze dne 13. 9. 2017 a ze dne 28. 2. 2019. Výpověď účastníka řízení může být s ohledem na okolnosti v řízení o pobytovém oprávnění stěžejním důkazem. Podle § 51 odst. 3 správního řádu platí, že „[j]e-li v souladu s požadavky § 3 [správního řádu] zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne“. V případě, že správní orgán dospěje k závěru, že informace, které se dozvěděl z výpovědi účastníka řízení, jsou dostatečné pro zamítnutí žádosti, potom se nejedná bez dalšího o vadný postup. Výpověď účastníka řízení, žadatele o povolení k pobytu, tudíž může být – podle okolností případu – postačujícím podkladem pro rozhodnutí (viz rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 174/2020-42, bod 22, nebo ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020-38, bod 16).
37. Výpověď samotné žalobkyně byla v posuzované věci klíčovým důkazem, nebyla však důkazem jediným. Ze spisu i ze správních rozhodnutí vyplývá, že se ministerstvo obrátilo s žádostmi o informace týkající se žalobkyně na úřad práce a OSSZ, z jejich sdělení pak vyplynulo, že v rozhodných obdobích, kdy žalobkyně podle své výpovědi vykonávala výdělečnou činnost v areálu společnosti Yazaki a v areálu společnosti Gemtek, nedisponovala povolením k zaměstnání, zaměstnaneckou ani modrou kartou.
38. Smlouvu o dílo a smlouvu o podnájmu pracovního místa, které žalobkyně uzavřela se společností East-West, správní orgány považovaly za zastřený pracovněprávní vztah s ohledem na skutečnosti sdělené samotnou žalobkyní. Tento závěr je v souladu s ustálenou judikaturou, podle níž smluvní vymezení nemůže být rozhodné, odporuje-li skutečné povaze vykonávané práce. Posuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky závislé práce, by totiž mělo vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu (zda jsou smluvní strany vůči sobě fakticky v postavení dvou rovnocenných obchodních partnerů apod.). Je proto třeba zjistit povahu vykonávané práce a následně to, zda vykonávaná činnost odpovídá jejímu formálnímu vymezení. Jinými

slovy, rozhodující je skutečný charakter vykonávané práce, nikoliv smluvní vymezení (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-71, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 Ads 404/2017-31, bod 30, ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 Ads 437/2017-84, body 34 a 36, ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020-38, bod 19, ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 Azs 351/2019-36, bod 17, nebo ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 Azs 151/2020-42, bod 18). Touto optikou správní orgány výdělečnou činnost žalobkyně posoudily, v žalobě však žalobkyně proti tomuto posouzení nevznesla konkrétní námitky.

39. Dále správní orgány přihlédly k protokolu o kontrole oblastního inspektorátu práce, který se týkal kontroly společnosti East-West v její provozovně v areálu společnosti Yazaki. V rámci této kontroly bylo zjištěno, že kontrolovaná společnost umožnila několika osobám výkon závislé práce. Správní orgány porovnáním zjištění zaznamenaných v tomto protokolu a žalobkyniných výpovědí dospěli k závěru o shodě v podstatných rysech výkonu výdělečných činností. Byť se protokol o kontrole netýkal přímo žalobkyně, což správní orgány nezastíraly, týkal se společnosti, s níž žalobkyně uzavřela formálně smlouvu o dílo a smlouvu o pronájmu a zároveň shodné provozovny této společnosti v areálu společnosti Yazaki. Správní orgány mohly tento protokol použít jako nepřímý důkaz na podporu svých závěrů. Žalobkyně vůči tomuto protokolu namítla, že protokol o kontrole není rozhodnutím o přestupku, jehož by se společnosti East-West či Yazaki dopustily. Jak již soud vysvětlil výše, správní orgány jsou v rámci pobytových řízení oprávněny hodnotit, zda určitá činnost vykazuje znaky závislé, resp. nelegální práce, aniž by musely vyjít z rozhodnutí o přestupku. Rozhodná proto byla skutková zjištění, která z daného protokolu vyplynula.
40. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že správní orgány dostatečně důkazně podložily svůj závěr o tom, že žalobkyně po dobu několika měsíců vykonávala nelegální práci. Žalobní námitky tento závěr účinně nezpochybnilly. Námitka žalobkyně, že napadené rozhodnutí je založeno pouze na důkazech, které byly získány v rozporu se zákonem, je s ohledem na výše uvedené nedůvodná.
41. Dále žalobkyně namítla, že neplnění účelu pobytu může být jinou závažnou překážkou pobytu na území jen tehdy, pokud k neplnění účelu dochází *po převážnou část doby* pobytu.
42. Se žalobkyní lze souhlasit potud, že pro naplnění hypotézy § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je třeba, aby překážka pobytu na území byla závažná. V případě neplnění účelu pobytu judikatura skutečně za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince považuje situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „*většinu doby*“ povoleného pobytu (viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014-35, nebo ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 313/2015-35). Účel pobytu je naopak plněn, pokud je podnikatelská činnost v období povoleného pobytu „*alespoň převážně vykonávána*“ (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 80/2010-200, nebo ze dne 6. 11. 2014, č. j. 9 Azs 219/2014-39).
43. V nyní posuzované věci však správní orgány nezaložily svůj závěr o naplnění hypotézy § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců na tom, že žalobkyně neplnila účel pobytu, jak žalobkyně v žalobě mylně tvrdí, ale na tom, že dlouhodobě vykonávala nelegální práci.
44. V případě výkonu nelegální práce výše zmíněnou časovou podmínku *převážné doby* povoleného pobytu judikatura nestanoví. Výkon nelegální práce je na rozdíl od „pouhého“ neplnění účelu pobytu také porušením zákona o zaměstnanosti, a může být sankcionován jako přestupek nebo může být důvodem pro uložení správního vyhoštění. Proto je na něj

možné i pro účely naplnění hypotézy § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nahlížet přísněji, než na „pouhé“ neplnění účelu pobytu.

45. Z judikatury správních soudů vyplývá, že výkon nelegální práce lze považovat za jinou závažnou překážku pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 11. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53, bod 12, či výše citované rozsudky č. j. 1 Azs 72/2020-38, bod 14, č. j. 10 Azs 351/2019-36, bod 21, a č. j. 6 Azs 302/2017-27).
46. Zároveň ovšem judikatura připouští, že mohou existovat okolnosti, které závažnost tohoto protiprávního jednání snižují natolik, že je použití § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (a tedy i odepření prodloužení pobytu) vyloučeno. Mezi takové okolnosti patří např. následující případy: (1) výkon nelegální práce byl prokázán pouze v délce 1 dne a zároveň žalobce plnil účel předchozího povoleného pobytu (rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019-33), (2) cizinec byl sice od 2. 2. 2017 zaměstnán bez povolení k zaměstnání, tedy došlo bez pochyb k nelegálnímu výkonu práce, ale již od 22. 2. 2017 splňoval podmínky pro vydání povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny, na základě něhož by mohl bez dalšího podle § 98 písm. l) zákona o zaměstnanosti pracovat (rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019-27), nebo (3) cizinec v převažující míře a fakticky (nikoliv pouze formálně) vykonával funkci jednatele obchodní společnosti, která nedisponovala žádnými zaměstnanci, a přitom plnil i další činnosti týkající se vlastního předmětu podnikání společnosti, k nimž neměl povolení k zaměstnání (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 Azs 95/2019-36, obdobně rozsudky NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019-41, nebo ze dne 27. 3. 2020, č. j. 3 Azs 115/2018-40).
47. Za nedostatečný podklad pro závěr o existenci jiné závažné překážky Nejvyšší správní soud označil také situaci, kdy žalobce vykonával nelegální práci sezonně čtyři nebo pět měsíců v roce, zatímco po zbývajících část roku se věnoval činnosti, u níž správní orgány nevyloučily, že byla podnikáním, a tedy naplňováním účelu předchozího povoleného pobytu (rozsudek ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25). Obdobně v rozsudku ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 399/2020-31, Nejvyšší správní soud konstatoval, že správní orgány si kromě zjištění doby výkonu nelegální práce musí ujasnit poměr nelegální práce cizince ve vztahu k jeho legální činnosti.
48. V nyní posuzované věci ze zjištění učiněných ve správním řízení vyplývá, že žalobkyně vykonávala nelegální práci dlouhodobě – po dobu několika měsíců, a to přinejmenším v období od 20. 3. 2017 do září 2017 a po dobu dvou měsíců v roce 2015, přihlédnout lze též k období, kdy žalobkyně pracovala pro společnost Hysop (od blíže neupřesněného data v roce 2018 do pohovoru dne 28. 2. 2019). Výkon nelegální práce žalobkyní tedy bezpochyby naplňuje požadavek na dlouhodobost stanovený výše citovanou judikaturou. Zároveň z tvrzení žalobkyně ani ze zjištění správních orgánů nevyplývá, že by žalobkyně v rozhodném období kromě výkonu nelegální práce vykonávala také práci legální nebo že by vedle nelegální práce podnikala. V případě žalobkyně neexistovaly ani jiné skutkové okolnosti, které by správní orgány byly povinny zohlednit, ale neučinily tak. Existenci takových okolností, které by vylučovaly aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, žalobkyně ani netvrdila. Tvrzení, že od vytýkaného jednání uplynula značná doba, soud s ohledem na výše popsané skutkové okolnosti nepřisvědčil.
49. Soud se proto ztotožnil se závěrem správních orgánů, že v posuzované věci byl naplněn

důvod pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podle § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona.

V. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

50. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námitky, proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
51. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o žalobě žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení :

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. května 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu