



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **T. T. H. L.**, narozena X
státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky
bytem X
doručovací adresou X

zastoupena advokátem JUDr. Zdeňkem Veberem
sídlem Purkyňova 593/10, Jižní Předměstí, Plzeň

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 22. 3. 2019, č. j. MV-138374-4/SO/sen-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

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, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 15. 10. 2018, č. j. OAM-1029-14/ZM-2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým ministerstvo podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu č. 16/2019 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítlo žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území.

2. Žalobkyně namítá, že ministerstvo v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vychází z informací z řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu č. j. OAM-31389/DP-2017, přičemž z důkazů v něm provedených dovozuje existenci závažné překážky pobytu žalobkyně na území. Uvedené řízení však nebylo v době vydání prvostupňového rozhodnutí pravomocně ukončeno a nebylo vyloučeno, že žalovaná rozhodnutí ministerstva zruší. Tímto postupem došlo k závažnému porušení zásady presumpce neviny, neboť nelze vycházet z důkazů provedených v jiném (pravomocně neskončeném) řízení. Žalobkyně navíc neměla možnost se k tomuto postupu vyjádřit. Jediným důkazem, z něhož ministerstvo vycházelo, byla výpověď žalobkyně; chybí provedení výsledku osob, které žalobkyně ve své výpovědi jmenovala.
3. Žalobkyně dále nesouhlasí se závěrem, že vykonávala závislou práci, neboť žalobkyně uzavřela smlouvu o dílo a v souladu s touto smlouvou fakturovala a podávala daňová přiznání. V případě žalobkyně nebylo naplněno několik znaků závislé práce, a to konkrétně nadřízenost údajného zaměstnavatele, jednání žalobkyně jménem zaměstnavatele, práce za mzdu a na náklady zaměstnavatele, soustavnost a osobní výkon práce. Není zřejmé, zda tyto skutečnosti správní orgány zjišťovaly a jaké důkazy provedly. Ministerstvo nezjistilo dostatečně skutkový stav a nedostatečně se vypořádalo s definičními znaky závislé práce. Závěr, že se v případě žalobkyně jednalo o nelegální práci, nemá oporu v provedeném dokazování. Správní orgány nemohly otázku nelegální práce posoudit jako otázku předběžnou, ale bylo třeba o tom rozhodnout samostatně v řízení s údajným zaměstnavatelem.
4. Podle žalobkyně se správní orgány měly zabývat intenzitou porušení zákona v porovnání s porušením zákona třetí osobou, která se podle nich měla dopustit nelegálního zaměstnávání. Bylo nutné zohlednit míru zavinění ze strany žalobkyně, neboť je zřejmé, že ona žádný veřejný zájem neohrozila. Žalobkyně je přesvědčena, že svým jednáním neporušila zákony a neohrozila trh práce v takové míře, která by odůvodňovala závěr o existenci závažné překážky pro její pobyt na území České republiky (dále též „ČR“).
5. Žalovaná ve svém vyjádření navrhla zamítnutí žaloby. Uvedla, že ministerstvo zamítlo žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území, a to proto, že žalobkyně neplnila účel povoleného pobytu, neboť činnost, kterou vykonávala, nebyla podnikáním, ale výkonem nelegální práce. Žalobkyně od začátku roku 2015 do podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty u podnikatelky T. Q. N., IČO: X, (dále jen „odběratelka“) kontrolovala vodovodní baterie a balila je. Její pracovní činnost postrádala prvek samostatnosti jako pojmový znak podnikání. Podle žalované z výsledku žalobkyně ze dne 20. 12. 2017 vyplynulo, že nerozhodovala o činnosti, kterou vykonávala v areálu odběratelky. Ta žalobkyni zajistila pracovní ochranné pomůcky a její práci od ní přebírala a kontrolovala. Odměna byla žalobkyni vyplácena podle počtu zhotovených kusů. Žalobkyně rovněž v uvedeném období nevykonávala jinou

výdělečnou činnost, což svědčí o její hospodářské závislosti. Činnost prováděná žalobkyní postrádala rys samostatnosti jako pojmový znak podnikání. Žalobkyni byla zadávána práce, jež byla kontrolována odběratelkou, která žalobkyni zajistila ochranné pracovní pomůcky a která ji poučila o bezpečnosti práce. S odkazem na komentářovou literaturu a judikaturu žalovaná uvedla, že smlouva o dílo uzavřená žalobkyní byla zastřeným právním jednáním, neboť o smlouvu o dílo se jednat nemohlo. Skutečnost, že pro výkon nelegální práce bylo po žalobkyni vyžadováno plnění formálních podnikatelských aktivit, nemůže zastřít výkon závislé práce, a tedy výkon nelegální práce žalobkyní. Proto byla podle žalované prokázána existence jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území, neboť se žalobkyně dopustila nelegálního výkonu zaměstnání a neplnila účel pobytu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

6. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
7. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci k výzvě soudu nevyjádřili s takovým postupem nesouhlas.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Žalobkyně dne 9. 1. 2018 podala u ministerstva žádost o zaměstnaneckou kartu za účelem zaměstnání u zaměstnavatele CPS - Communication & Publishing Services, s.r.o., IČO: 04460545 (dnes „CPS - Communication & Publishing Services, s.r.o. v likvidaci“), na pracovní pozici „montážní dělníci mechanických zařízení“. Bezprostředně před podáním žádosti pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání osoby samostatně výdělečně činné s platností od 13. 1. 2016 do 12. 1. 2018.
9. Součástí správního spisu je rovněž kopie protokolu o výsledku žalobkyně ve věci řízení o její žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 20. 12. 2017, č. j. OAM-31389-12/DP-2017. Z něj vyplývá, že žalobkyně v rámci účastnického výsledku dne 20. 12. 2017 mimo jiné uvedla následující: Do ČR přicestovala v roce 2007 za účelem podnikání. V současnosti podniká pro odběratelku; pracuje na adrese Stráž 38; má smlouvu o dílo; kontroluje sprchové baterie. Když prodávala u stánku, bývala jí velká zima a chtěla pracovat uvnitř v teple. Odběratelka je její známá a žalobkyně se jí zeptala, jestli pro ni nemá práci. Potom podepsali smlouvu o dílo. Žalobkyně má místo v objektu na adrese Stráž 38, kde kontroluje vodovodní baterie, které balí do igelitového pytlíku a poté do papírové krabice. Pro odběratelku pracuje od začátku roku 2015 do současné doby. Výrobky se tam dováží, nevyrábí se tam. Převážně se tam brousí vodovodní baterie. „Kluci“ brousí baterie, a když si myslí, že jsou dobré, dají je na hromadu. Odběratelka je pak předá žalobkyni za účelem kontroly. Baterie kontroluje pouze žalobkyně, někdy odběratelka; ostatní brousí baterie. Poté, co žalobkyně baterie zkontroluje, rovnou je balí, ale občas předtím odběratelka zkontroluje, zda dělá práci dobře. Zabalené baterie žalobkyně skládá na paletu, kterou si pak převezme odběratelka a převeze ji na jiné místo. K dispozici má stůl, židli a pojízdný stolek, na pracovním místě je také paleta a ruční

paletový vozík; na jednom pojízdném stolku jsou nezkontrolované věci a na druhém zkontrolované. Obalový materiál je uskladněn v rohu, odkud žalobkyni odběratelka řekla, že má obaly odebírat. Žalobkyně většinou přichází v osm nebo devět hodin ráno. Práci končí podle sebe tak, aby zvládla splnit „zakázku“. Většinou je to podle toho, kolik se obrousí baterií. Musí zkontrolovat 300 až 400 ks baterií denně, aby splnila „zakázku“. Pracuje převážně ve všední dny, ale nemusí vždy, někdy chodí v sobotu (má-li hodně výrobků ke kontrole). Přestávky má podle svého rozhodnutí. Souhlas odběratelky, aby mohla přijít v sobotu, nepotřebuje; docházku si neeviduje. Na konci každého měsíce vydá na základě zkontrolovaných výrobků fakturu a odběratelka jí tuto fakturu proplatí v hotovosti. Volno má většinou v soboty, neděle a o svátcích. Mimořádné volno mimo tyto dny oznamuje odběratelce, což nemusí, má-li práci splněnou. Z pomůcek potřebuje nanejvýš rukavice, které dostala zdarma od odběratelky. Faktury odběratelce za předcházející odpracovaný měsíc vystavuje jednou měsíčně, v prvním nebo druhém týdnu nového měsíce. Od roku 2015 pracuje pouze pro odběratelku, nikde jinde nepracovala a nemá ani jiné příjmy než od odběratelky.

10. Součástí správního spisu je také výpis údajů z veřejné části živnostenského rejstříku ke dni 15. 10. 2018, z něhož plyne, že žalobkyně byla od 6. 12. 2007 držitelkou živnostenského oprávnění s předmětem podnikání „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ s platností do 10. 12. 2018. Dále jsou v něm obsaženy kopie tří smluv o dílo uzavřených ve dnech 2. 1. 2015, 2. 1. 2016 a 2. 1. 2017, které žalobkyně uzavřela s odběratelkou a jejichž předmětem je provedení práce a činností žalobkyní pro odběratelku spočívajících v kontrolování kvality a zabalení smluveného počtu kusů výlisků vodních baterií po jejich obroušení a vyleštění s místem plnění v dílně odběratelky na adrese č. p. X, S., okres D.; odběratelka se v nich mimo jiné zavázala poskytnout žalobkyni potřebnou součinnost, technické poradenství, školení o bezpečnosti práce a dodržování hygienických předpisů a poskytnout jí (zapůjčit) v dílně odběratelky na uvedené adrese k provedení díla bezplatně stroje a elektrickou energii. Správní spis obsahuje také soubor kopií dokumentů označených jako „faktura – daňový doklad“ vydaných žalobkyní odběratelce s datem uskutečnění zdanitelného plnění vždy k poslednímu dni měsíců leden 2016 až říjen 2017. Uvedeným fakturám z roku 2017 s označením č. THLT2017/01 až THLT2017/10 odpovídají výdajové pokladní doklady vystavené odběratelkou, jejichž kopie jsou k nim ve správním spise přiřazeny. Součástí správního spisu jsou rovněž kopie dalších dokumentů žalobkyně: přehledu o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2016, přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2016, rozvahy ke dni 31. 12. 2016, výkazu zisku a ztráty ke dni 31. 12. 2016, přílohy k účetní závěrce za rok 2016, účetního deníku za rok 2016 a pokladní knihy za rok 2016.
11. Opatřením ze dne 9. 3. 2018, č. j. OAM-1029-11/ZM-2018, ministerstvo žalobkyni vyzvalo k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a k uplatnění tohoto práva jí stanovilo lhůtu 7 dnů ode dne doručení výzvy. Toto opatření bylo žalobkyni doručeno dne 19. 3. 2018. Ve dnech 29. 8. 2018 a 30. 8. 2018 žalobkyně doručila ministerstvu průkaz komerčního pojištění s platností do 12. 1. 2018, kopii cestovního dokladu a víza, žádost o registraci doručovací adresy a plnou moc k zastupování tehdejším zmocněncem.
12. Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo rozhodlo tak, jak je uvedeno v bodu 1 tohoto rozsudku. Rozhodnutí odůvodnilo tím, že z výsledku žalobkyně je zřejmé, že popsaná výdělečná činnost není podnikáním. Ač má žalobkyně živnostenské oprávnění, nikdy jako osoba samostatně výdělečně činná nepůsobila. Žalobkyní popsaná činnost, kterou na území

ČR vykonává, naplňuje znaky závislé činnosti v pracovněprávním vztahu. Jedná se totiž o práci vykonávanou ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů a zaměstnanec ji vykonává osobně. Závislá práce je vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele nebo na jiném dohodnutém místě. Naproti tomu podnikatelem je ten, kdo samostatně, na vlastní účet a odpovědnost vykonává výdělečnou činnost živnostenským či jiným obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Živností je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených zákonem. Žalobkyně vykonávala činnost *osobně, soustavně a za účelem dosažení zisku*. K otázce *samostatnosti* ministerstvo uvedlo, že tento znak bývá vymezován jako schopnost či možnost rozhodovat o všech organizačních a technických podmínkách výkonu dané činnosti, zejména o tom, v jaké době a po jakou dobu bude činnost realizována, na jakém místě a ve vztahu k jaké cílové skupině zákazníků. Žalobkyně však od ledna 2016 do provedení výsledku celou dobu pracovala pro odběratelku na adrese Stráž 38, kde kontroluje a balí vodovodní baterie. Z její výpovědi vyplývá, že žalobkyní popsaná činnost prvek samostatnosti postrádá. Žalobkyně je závislá na jednom zdroji příjmů a spolupracuje s jednou osobou, přičemž odběratelka ji poučila o bezpečnosti práce, kontroluje její odvedenou práci a ukázala jí, kde má odebírat materiál potřebný k práci. Činnost žalobkyně je součástí určitého procesu, na kterém se podílí více lidí, jejichž práci kontroluje. Ministerstvo dále nemá za to, že by uvedenou činnost žalobkyně vykonávala na *vlastní odpovědnost*, neboť její práci kontroluje odběratelka, což vylučuje možnost, že by žalobkyně byla zodpovědná za plnění zakázky jako celku. Činnost žalobkyně proto není výkonem živnosti ani podnikáním, ale výkonem závislé práce, ke které žalobkyně potřebovala povolení k zaměstnání či zaměstnaneckou kartu. Žalobkyně však tuto činnost vykonávala v rámci svého živnostenského oprávnění. Žalobkyně měla povinnost plnit účel pobytu, pro který získala pobytové oprávnění. Pokud žalobkyně nepůsobila jako osoba samostatně výdělečně činná, neplnila účel pobytu, kterým bylo podnikání, a není proto důvod, aby na území ČR pobývala. S odkazem na judikaturu správních soudů ministerstvo uvedlo, 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 a důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo tak uzavřelo, že žalobkyně dlouhodobě v průběhu povoleného pobytu pracovala bez potřebného povolení k zaměstnání či zaměstnanecké karty, čímž dlouhodobě prokazovala neúctu k právnímu řádu ČR. Tímto jednáním žalobkyně porušovala právní úpravu zaměstnanosti a ignorovala dodržování jednoho ze základních zájmů státu, kterým je trh práce a jeho ochrana. Je ve veřejném zájmu, aby právní předpisy byly dodržovány a aby se na území ČR zdržovali pouze cizinci, kteří tyto normy dodržují. Ministerstvo zároveň dospělo k závěru, že nevydání zaměstnanecké karty není nepřiměřené z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně.

13. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně dne 1. 11. 2018 odvolání, přičemž její odvolací námitky se zcela shodují se žalobními body.
14. Žalovaná napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění napadeného rozhodnutí mimo jiné shrnula obsah výpovědi žalobkyně a ztotožnila se se závěrem ministerstva, že žalobkyně neplnila účel povoleného k pobytu, neboť činnost, kterou vykonávala, nebyla podnikáním, ale

výkonem nelegální práce. Žalobkyně nerozhodovala o činnosti vykonávané v areálu odběratelky, která žalobkyni zajistila pracovní pomůcky, kontrolovala její práci a žalobkyně jí práci odevzdávala. Odměna byla žalobkyni vyplácena podle počtu zhotovených kusů. Skutečnost, že žalobkyně nevykonávala jinou výdělečnou činnost, svědčí o její hospodářské závislosti pouze na odběratelce. Žalovaná má za to, že v případě žalobkyně byly naplněny tři znaky závislé práce: *soustavnost*, *osobní výkon práce* a *vztah nadřízenosti a podřízenosti* mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Činnost žalobkyně postrádala rys *samostatnosti*, neboť jí byla práce denně zadávána odběratelkou a odběratelkou také následně kontrolována. Odběratelka zároveň žalobkyni zajistila pracovní pomůcky (rukavice). Skutečnost, že se žalobkyně nacházela na pracovišti v režimu pracovního týdne (pondělí až pátek) a na pracovišti se nacházely další pracující osoby včetně odběratelky, která jí zadávala práci a kontrolovala ji, vyplývá, že žalobkyně byla podřízena pracovní době „*pracoviště*“ odběratelky. Při své práci byla žalobkyně závislá na přidělování práce odběratelkou. Zároveň podle žalované žalobkyně nevykonávala dílo na základě smlouvy uzavřené s odběratelkou. S odkazem na komentářovou literaturu uvedla, že dílo se od práce poskytované zaměstnancem liší zejména tím, že dílo vykonává zhotovitel samostatně, podle vlastního rozvrhu, s vlastními prostředky a na vlastní riziko, přičemž nepodléhá doзору ani řízení objednatele. S odkazem na judikaturu pak dodala, že smlouva o dílo byla zastřeným právním jednáním, neboť vůle žalobkyně a odběratelky ve skutečnosti směřovala k uzavření pracovněprávního poměru. Živnostenské oprávnění žalobkyně či uzavření smlouvy o dílo nemohou zastřít výkon závislé práce, a tedy výkon nelegální práce ze strany žalobkyně. Žalobkyně byla podle žalované povinna plnit účel povoleného pobytu (podnikat), přičemž existuje veřejný zájem na tom, aby cizinci plnili účel, pro který na území pobývají. Podle žalované je nutné pracovní trh chránit před cizinci, kteří jeho stabilitu narušují výkonem nelegálního zaměstnání. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vyplývá, že pod pojem jiné závažné překážky pobytu cizince na území lze podřadit neplnění účelu pobytu, a to i v minulosti. K výsledku žalobkyně žalovaná uvedla, že kladené otázky byly určité, týkaly se běžných věcí ohledně plnění účelu pobytu a z výsledku nevyplývá, že by jim žalobkyně nerozuměla, dožadovala se upřesnění otázky nebo jí činilo problém odpovědět. Provedení výsledku odběratelky by bylo v projednávané věci nadbytečné.

Posouzení žaloby soudem

15. Soud předesílá, že míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobkyni u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí. Není na místě, aby soud za žalobkyni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobkynina advokáta (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Z judikatury plyne, že „[ž]alobce je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl žalovaný vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58). Žalobkyně sice mohla zopakovat argumentaci obsaženou v odvolání,

například pokud ji žalovaná dostatečně nevypořádala, případně neshoduje-li se žalobkyně s jejím skutkovým či právním posouzením. V žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je však vždy třeba výslovně uvést, jaké konkrétní závěry odvolacího správního orgánu pokládá žalobce za nedostatečné či nesprávné. Neučiní-li tak, je krajský soud oprávněn zabývat se posouzením zákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí toliko v obecné rovině, neboť v opačném případě by za žalobce domýšlel, z jakých konkrétních důvodů pokládá napadené správní rozhodnutí za nezákonné (srov. analogicky rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2021, č. j. 6 Ads 385/2020-48).

16. V projednávaném případě je z obsahu podané žaloby patrné, že je založena na argumentaci obsažené již v odvolání, s nímž se vypořádala žalovaná v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně převzala odvolací námitky, aniž na odůvodnění napadeného rozhodnutí blíže reagovala. Soud proto na odůvodnění napadeného rozhodnutí, s jehož závěry se ztotožňuje, plně odkazuje (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Žalobní body pak z uvedených důvodů posoudil pouze v obecné rovině. Pokud totiž žalobkyně v žalobě bez dalšího pouze opakuje již v odvolání uplatněné námitky, pomíjí tím jejich věcné posouzení ze strany žalované.
17. Podle § 46 odst. 6 věty druhé písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).
18. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministerstvo dlouhodobé vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
19. Namítá-li žalobkyně, že ministerstvo v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vycházelo při posuzování existence jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území ČR z podkladů shromážděných v (tehdy) pravomocně neskončeném řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu č. j. OAM-31389/DP-2017, nemůže jí soud dát za pravdu. Podle § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) platí, že skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti jsou podkladem pro vydání rozhodnutí. Z rozsudku NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, vyplývá, že skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti se zásadně nedokazují, přičemž správní orgán *„musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známy tzv. úřední skutečnosti“*, a pokud *„čerpá určitá fakta ze soudních rozhodnutí nebo soudních spisů, může jít dle jejich povahy o skutečnosti úředně známé. V takovém případě nutno označit soudní rozhodnutí, ze kterého jsou určitá fakta čerpána.“* Těmto požadavkům ministerstvo a žalovaná podle soudu dostály. Předně je třeba zdůraznit, že se v projednávané věci nejedná o podklady jiného správního orgánu v nějakém zcela nesouvisejícím řízení, nýbrž o podklady shromážděné ministerstvem v paralelně vedeném řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Předcházející řízení přitom mělo k předchozímu povolenému dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povahu svého druhu řízení o změně účelu pobytu (z podnikání na zaměstnání, byť na základě zaměstnanecké karty). Ministerstvo v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí navíc jednoznačně identifikovalo řízení, v jehož rámci shromáždilo podklady, které následně založilo do spisu k věci vedené v předcházejícím řízení. Na skutečnosti, že ministerstvo či žalovaná využily podkladů shromážděných v řízení o jednom druhu pobytového oprávnění v paralelně vedeném řízení o jiném druhu pobytového oprávnění

totožné žadatelky, tak nelze shledat ničeho nezákonného. Naopak má soud za to, že je takový postup v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti. Námitka je nedůvodná.

20. Využitím podkladů z paralelně vedeného a pravomocně neskončeného řízení nemohlo dojít ani k porušení typicky trestněprávní zásady presumpce neviny. Podle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.) každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena. Tato zásada se neuplatňuje pouze v trestním řízení ve formálním smyslu, nýbrž se aplikuje i v dalších řízeních sankční povahy, například v řízení přestupkovém (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07). Zamítnutí žádosti žalobkyně o zaměstnaneckou kartu nepředstavuje sankci za protiprávní jednání, neboť se jedná o pouhé „*administrativní opatření upravující přistěhovalectví*“. Neudělení zaměstnanecké karty jako svého druhu dlouhodobého pobytu tak nemůže být považováno za sankční opatření, a předcházející řízení proto trestní povahu nemělo (srov. analogicky rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 4 As 66/2008-124). Námitka je nedůvodná.
21. Nedůvodnou soud shledal rovněž námitku, že ministerstvo nezjistilo dostatečně skutkový stav, neboť jediným důkazem, z něhož vycházelo, byla výpověď žalobkyně. Podle soudu je totiž jednoznačné, že výpověď žalobkyně nebyla jediným podkladem pro zamítnutí její žádosti, neboť rozhodovací důvody prvostupňového (i napadeného) rozhodnutí byly založeny na řadě podkladů rekapitulovaných v bodu 10 tohoto rozsudku, které navíc odpovídají skutečností sděleným žalobkyní během jejího výslechu. Z odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí je přitom zcela zřejmé, z jakých podkladů ministerstvo a žalovaná vycházely. Námitka je nedůvodná.
22. K námitce neprovedení výslechů osob, které žalobkyně zmínila ve výpovědi, soud uvádí, že z § 52 správního řádu vyplývá, že správní orgán není vázán důkazními návrhy účastníků. Vždy má v nezbytném rozsahu provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ze zákona neplyne povinnost správního orgánu provést ke zjištění skutkového stavu například důkaz výslechem dalších osob. Správní orgány při zjišťování skutkového stavu vycházejí zásadně z podkladů, které mají k dispozici, a je-li jimi skutkový stav, o němž nejsou rozumné pochybnosti, objasněn v rozsahu potřebném pro vydání rozhodnutí (což bylo v projednávané věci splněno), není třeba provádět další dokazování (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 54 A 163/2018-32). Žalobkyně sice namítá, že měly být vyslechnuty další osoby, netvrdí však, jaké konkrétní skutečnosti ve vztahu k výkonu své činnosti pro odběratelku hodlala těmito důkazními prostředky prokázat. Důkazní prostředky je přitom zásadně třeba označit k prokázání rozhodných skutečností a na podporu konkrétních tvrzení. Žalobkyně navíc doplnění dokazování v řízení před ministerstvem nenavrhla, ač k tomu měla příležitost. Námitka je nedůvodná.
23. Nedůvodná je také námitka, že se žalobkyně nemohla k podkladům prvostupňového rozhodnutí vyjádřit, neboť toto tvrzení je v rozporu s obsahem správního spisu. Jak je uvedeno v bodu 11 tohoto rozsudku, opatřením ze dne 9. 3. 2018, doručeným žalobkyni dne 19. 3. 2018, ministerstvo žalobkyni k seznámení se s podklady rozhodnutí vyzvalo, avšak žalobkyně této možnosti nevyužila. Sama pak ve dnech 29. 8. 2018 a 30. 8. 2018 svou žádost doplnila o některé další podklady, přičemž provedení jakýchkoliv dalších důkazů nenavrhla.

24. Z odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí dále v dostatečném rozsahu vyplývá, z jakých podkladů ministerstvo a žalovaná dovodily, že činnost žalobkyně vykonávanou pro odběratelku od začátku roku 2015 není možné považovat za podnikání, ale že se naopak žalobkyně jejím výkonem dopustila nelegální práce. Z judikatury NSS plyne, že mezi znaky závislé práce patří její soustavnost, osobní výkon práce podle pokynů zaměstnavatele, hospodářská závislost na zaměstnavateli (povinnost jednat jménem zaměstnavatele a na jeho účet) a vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance (srov. rozsudky ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, či ze dne 6. 12. 2017, č. j. 9 Azs 340/2017-43). Se všemi těmito znaky se správní orgány v dostatečném rozsahu vypořádaly a žalobkyně v žalobě žádnou další argumentaci nad rámec odvolacích důvodů nepřináší. Ministerstvo a žalovaná se věnovaly definičním znakům podnikání i závislé (nelegální) práce. Z odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí tak plyne, že žalobkyně vykonávala činnost osobně, soustavně a za účelem dosažení zisku, nicméně tato činnost nebyla vykonávána na vlastní odpovědnost, nýbrž ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, a chyběl jí prvek samostatnosti, přičemž podle žalované smlouvy o dílo z let 2015 až 2017 uzavřené mezi žalobkyní a odběratelkou představovaly zastřené právní jednání, neboť se o dílo vůbec jednat nemohlo. Tyto své závěry ministerstvo a žalovaná v dostatečném rozsahu odůvodnily (srov. body 12 a 14 tohoto rozsudku). Jelikož v případě závislé práce není rozhodné, zda tak cizinec činí na základě uzavřené platné pracovní smlouvy nebo v tzv. faktickém pracovním poměru (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2016, č. j. 6 Azs 249/2016-24), není podle zdejšího soudu rozhodné ani to, že žalobkyně práci odběratelce formálně fakturovala a ve vztahu ke správě daní tuto činnost vykazovala jako podnikání. O tom, že žalobkyně dostala za svou práci finanční odměnu, není ani mezi účastníky sporu. Navíc z judikatury vyplývá, že v obdobných případech postačuje zodpovědět, že během dříve povoleného pobytu u cizince absentovalo podnikání formou činnosti osoby samostatně výdělečně činné, přičemž to, o co se v případě cizince jednalo ve skutečnosti (zda šlo o nelegální práci, či nikoliv), je nadbytečné zjišťovat a není to rozhodné pro další osud řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 4. 2017, č. j. 30 A 116/2016-64). I v projednávané věci totiž bylo rozhodné, že žalobkyně neplnila účel pobytu (podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná), čímž zároveň s ohledem na další okolnosti projednávané věci založila existenci jiné závažné překážky svého dalšího pobytu na území. Zda se dopustila výkonu nelegální práce, je z hlediska aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců druhořadé (byť nikoliv nevýznamné). O tom, že by vedle činnosti pro odběratelku při balení a kontrole vodovodních baterií ve Stráži vykonávala též skutečnou podnikatelskou činnost, žalobkyně nic netvrdila; naopak uvedla, že žádnou jinou výdělečnou činnost nevykonávala. S ohledem na obecnou rovinu přezkumu závěrů ministerstva a žalované (srov. body 15 a 16 tohoto rozsudku) soud žádnou vadu neshledal. Tyto žalobní námitky jsou proto rovněž nedůvodné.
25. Soud nesouhlasí se žalobkyní ani v tom, že si správní orgány nemohly otázku výkonu nelegální práce žalobkyní posoudit jako otázku předběžnou.
26. Podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán 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.

27. Ministerstvo ani žalovaná totiž neposuzovaly, zda se žalobkyně dopustila přestupku výkonu nelegální práce podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), o čemž by si skutečně úsudek učinit nemohly, ale posuzovaly, zda je zde jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Existenci této překážky pak shledaly v tom, že žalobkyně neplnila účel pobytu dle povoleného pobytového oprávnění. Ten podle nich neplnila z toho důvodu, že místo výkonu podnikání na základě živnostenského oprávnění jako osoba samostatně výdělečně činná vykonávala závislou práci. Jelikož ji k výkonu této práce neopravňovalo žádné vydané pracovní povolení ani zaměstnanecká karta, posoudily výkon této závislé práce jako nelegální práci. V tomto aplikačním rámci si podle soudu správní orgány mohly učinit úsudek, zda v případě žalobkyně byl naplněn právní pojem nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném od 1. 1. 2012, neboť tomu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu v části věty za středníkem nebrání. Navíc, jak bylo již výše uvedeno, je v projednávané věci primárně rozhodné, zda žalobkyně neplnila účel pobytu (podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná), a tím zároveň s ohledem na další okolnosti projednávané věci založila existenci jiné závažné překážky svého dalšího pobytu na území. Námitka je proto nedůvodná.
28. K námitce, že žalobkyně svým jednáním neporušila zákony a neohrozila trh práce v takové míře, která by odůvodňovala závěr o existenci závažné překážky pro její pobyt na území ČR, soud uvádí, že existenci jiné závažné překážky dalšího pobytu žalobkyně na území ČR správní orgány spatřovaly v neplnění účelu pobytu žalobkyně minimálně od začátku roku 2015 do prosince 2017. Podle nich žalobkyně místo podnikání živnostenským způsobem jako osoba samostatně výdělečně činná vykonávala závislou práci bez příslušného oprávnění, tj. práci nelegální. Judikatura NSS zdůrazňuje, že „*hypotézu v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (jiná závažná překážka pobytu cizince na území) nenaplní jakýkoliv nelegální výkon závislé práce, ale jen výkon práce dlouhodobý*“ (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25). Tato dlouhodobost je v dosavadní judikatuře NSS často spojována s dobou dvou let či delší (srov. rozsudky ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-9; ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-24; ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 399/2020-33; ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53; ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19). V případě žalobkyně tato doba nejenže představovala převážnou část doby (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010-50, č. 2951/2014 Sb. NSS), na kterou jí bylo uděleno předchozí pobytové oprávnění, ale zároveň byla dobou delší než 2 roky. Z rekapitulace odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí (srov. body 12 a 14 tohoto rozsudku) vyplývá, že se správní orgány zabývaly i otázkou ochrany veřejného zájmu. S ohledem na obecnou rovinu přezkumu napadeného rozhodnutí (srov. body 15 a 16 tohoto rozsudku) proto ani tuto žalobní námitku soud neshledal důvodnou.
29. Jestliže pak žalobkyně namítá, že se správní orgány měly zabývat intenzitou porušení zákona v porovnání s porušením zákona třetí osobou, která se dle správních orgánů měla dopustit nelegálního zaměstnávání, tj. odběratelkou, nemůže jí soud dát za pravdu. Rozhodovací důvod pro prvostupňové a napadené rozhodnutí představuje neplnění účelu pobytu žalobkyně s ohledem na její výkon nelegální práce, v němž správní orgány s ohledem na ostatní okolnosti projednávané věci spatřovaly existenci jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území. Mezi okolnosti, které správní orgány vzaly nebo

měly vzít za základ svého rozhodování, intenzita porušení zákona odběratelkou a existence jejího zavinění či jeho míra, vůbec nepatří. Námitka je nedůvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

30. Jelikož soud neshledal žalobní body důvodnými a ani z obsahu správního spisu nezjistil žádnou vadu řízení, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
31. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže 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 je 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 23. listopadu 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu