

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Q. T. H.**, zastoupena 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, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 8. 2016, č. j. MV-101805-7/SO-2016, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 8. 2017, č. j. 30 A 169/2016 – 77,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**III.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I.
### Vymezení věci

[1] Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ s platností od 22. 12. 2013 do 21. 12. 2015. Dne 26. 10. 2015 žalobkyně požádala o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 26. 4. 2016, č. j. OAM-35730-17/DP-2015, žádost žalobkyně zamítlo dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobkyně neplnila účel

povoleného dlouhodobého pobytu (výrok I.). Žádost byla současně zamítnuta též dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území (výrok II.). Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná rozhodnutím č. j. MV-101805-7/SO-2016 ze dne 29. 8. 2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Správní orgány vycházely z výslechu žalobkyně ze dne 27. 1. 2016, při němž uvedla, že od prosince 2013 do současné doby pracuje v továrně KH Chodov. Pracuje na základě smlouvy uzavřené s agenturou, do práce chodí na dvanáctihodinové směny, docházka je monitorována prostřednictvím čipu a otisku prstu. Práci jí přiděluje mistr a ve smlouvě má stanovenou hodinovou mzdu, kterou jí agentura vyplácí podle odpracovaných hodin. Správní orgány tudíž uzavřely, že výkon činnosti žalobkyně není podnikáním, resp. živností, jelikož žalobkyně tuto činnost nevykonává samostatně a na vlastní odpovědnost. Tato činnost naopak vykazuje znaky nelegální závislé práce. Žalobkyně tudíž neplní účel pobytu a výkon její pracovní činnosti po celou dobu jejího pobytu představuje závažnou překážku pobytu.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Namítala, že správní orgány vycházely pouze z výslechu žalobkyně a nedostály tudíž povinnosti zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Z důvodu jazykové bariéry a nedostatečné znalosti české terminologie pak nelze brát její výroky při výslechu doslovně. Výkon závislé, resp. nelegální práce není možné dovozovat na základě jediného výslechu. Posouzení, zda se jedná o výkon závislé práce, představuje předběžnou otázku, o níž přísluší rozhodovat pouze příslušnému inspektorátu práce. Žalovaná se dále nevypořádala s vyjádřením k podkladům pro vydání rozhodnutí, v němž uvedla, že své služby poskytované na základě živnostenského oprávnění, fakturuje KH Chodov. Správní orgány se taktéž nedostatečně vypořádaly s přiměřeností rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobkyně.

[3] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 16. 8. 2017, č. j. 30 A 169/2016 – 77 (dále jen „napadený rozsudek“). Krajský soud se s žalovanou ztotožnil v tom, že nebyl naplněn účel pobytu, kterým byla výdělečná činnost – podnikání. Bylo prokázáno, že žalobkyně vykonávala závislou činnost, čili účel pobytu nenaplňovala. Povaha činnosti žalobkyně byla zjištěna na základě všech okolností, které sama žalobkyně uvedla při výslechu do protokolu.

[4] Správní orgány při zkoumání soukromého a rodinného života zhodnotily délku pobytu žalobkyně na území ČR, věk žalobkyně, poukázaly na to, že je vdaná a bezdětná, dále se zabývaly vazbami žalobkyně k ČR a uvedly, že mimo manžela má na území ČR ještě bratra, ostatní rodinní příslušníci se nacházejí na území domovského státu žalobkyně. Žalobkyně v průběhu správního řízení netvrdila žádné další podstatné skutečnosti.

[5] Vyjádření žalobkyně k podkladům rozhodnutí bylo podáno dne 13. 4. 2016, tedy v řízení před správním orgánem I. stupně, který jej ve svém rozhodnutí zohlednil. Přesto dospěl k závěru, že žalobkyně neplnila účel pobytu. Žalovaná nebyla povinna se k této listině vyjadřovat, jelikož se k ní nevyjádřila ani žalobkyně v odvolání.

[6] Pro rozhodnutí v dané věci bylo podstatné, zda forma zapojení žalobkyně do pracovního procesu je či není podnikáním OSVČ. Správní orgány v podstatě nadbytečně zkoumaly, zda se zároveň jedná i o výkon nelegální práce nebo výkon zaměstnání vykazující znaky tzv. „švarcsystému“. Nejedná se ovšem o skutečnost, která by mohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí.

## II.
## Kasační stížnost

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Má za to, že krajský soud se náležitě nevypořádal s jejími žalobními námitkami a učinil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelným a nezákonným.

[8] Správní orgány a krajský soud se nevypořádaly s jejím vyjádřením k podkladům pro vydání rozhodnutí, v němž namítala, že své služby poskytované na základě živnostenského oprávnění fakturuje společnosti KH Chodov. Nevykonávání podnikatelské činnosti nelze konstatovat na základě jediného výslechu bez vyžádání stanovisek příslušného úřadu práce či bez použití jiných důkazních prostředků.

[9] Stěžovatelka nadále trvá na tom, že správními orgány ani krajským soudem nebyla správně posouzena otázka přiměřenosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k jejímu soukromému a rodinnému životu. V této souvislosti nemohou obstát nepodložené domněnky správních orgánů, že za více než sedm let (!) pobytu na území České republiky zde nemohlo dojít k vybudování pevných socio-kulturních vazeb, že se jí bude vést v zemi původu v podstatě lépe, neboť tam má rodinné zázemí, případně že může žít s manželem v zemi původu, protože manželovi byla též zamítnuta žádost o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu.

[10] Žalovaná dodává, že stěžovatelce nic nebrání požádat o jinou formu povolení k pobytu, že je v produktivním věku a může bez problémů podnikat nebo pracovat v domovském státě. Správním orgánům však musí být známa problematická situace kolem tzv. Visapointu a fakt, že Ministerstvo vnitra téměř ve všech případech není schopno dodržet zákonné lhůty a ochrana účastníků řízení proti nečinnosti je často neúčinná s ohledem na přehlcení ministerstva i soudů. Důsledkem napadeného rozhodnutí tak bude dlouhodobé vycestování stěžovatelky, které negativně ovlivní její sociální vazby a ekonomické aktivity na zdejším území.

[11] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

## III.
## Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí,

proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[14] Úvodem lze poukázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (například rozsudky ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50), podle které nenaplnění účelu předchozího pobytu představuje závažnou překážkou dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a je tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle ust. § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (aplikovaného na základě odkazu v ust. § 44a odst. 3 tohoto zákona). Stejně tak není sporu o tom, že dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 téhož zákona nelze dlouhodobý pobyt prodloužit, pokud cizinec neplní na území účel, pro který bylo povolení k pobytu uděleno. Správní orgány v posuzovaném případě aplikovaly obě uvedená zákonná ustanovení.

[15] Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, tedy musí být skutečně naplněn. Pro posouzení, zda cizinec porušil podmínku plnění účelu pobytu, je nutné hodnotit konkrétní skutkové okolnosti; zejména rozsah období, kdy tento účel nebyl plněn, a důvody tohoto neplnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29). Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je pak třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (viz např. rozsudek 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).

[16] Ministerstvo vnitra provedlo dne 27. 1. 2016 za přítomnosti tlumočníka výslech stěžovatelky dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Při výslechu stěžovatelka uvedla, že po celou dobu pobytu pracuje v závodě KH Chodov jako kontrolorka malých součástek na základě živnostenského listu a smlouvy o podnikání uzavřené s agenturou, jejíž název si nepamatuje. Pracuje pravidelně ve dvanáctihodinových směnách, docházka je monitorována prostřednictvím čipu a otisku prstu. Ve smlouvě má stanovenu hodinovou mzdu, která jí je vyplácena dle odpracovaných hodin. Práci jí přiděluje mistr, který její práci také kontroluje. Přehled o odpracovaných hodinách předává v továrně pověřené osobě. Měsíčně je jí vyplácena částka 25 000 Kč, může doložit i výplatní pásky od agentury. Poslední tvrzení upřesnila ve vyjádření k podkladům rozhodnutí tak, že se nejedná o výplatní pásky, ale faktury, které proplácí firma, pro kterou pracuje.

[17] Na základě uvedených skutečností dospěly správní orgány shodně k závěru, že stěžovatelka neplnila a neplní účel, pro který jí byl povolen pobyt, jelikož popsaná činnost nepředstavuje výkon samostatné výdělečné činnosti. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[18] Pokud jde o vyjádření k podkladům prvostupňového rozhodnutí, Ministerstvo vnitra toto vyjádření ve svém rozhodnutí zohlednilo (srov. str. 8 rozhodnutí). Ani skutečnost, že odměna má být stěžovatelce vyplácena na základě vystavených faktur a nikoliv dle výplatní pásky, však nemá na výsledek posouzení vliv. Ministerstvo vnitra ani žalovaná nezpochybňují, že stěžovatelka je formálně osobou podnikající na základě živnostenského oprávnění. Její pracovní činnost, tak jak jí správním orgánům podrobně sama popsala, však samostatnou výdělečnou činností není.

[19] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že správní orgány ve svých závěrech vycházely z jejího výslechu, který byl proveden před správním orgánem prvního stupně. Ani tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Předně, ačkoliv zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jakožto obecný procesní předpis s výjimkou sporného řízení výslech účastníka jako obecný důkazní prostředek neupravuje, v posuzovaném případě se uplatní zvláštní úprava výslechu účastníka v řízení podle zákona o pobytu cizinců (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, č. j. 4 As 166/2013 – 25, a ze dne 6. 2. 2014, 6 As 147/2013 – 29). Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je správní orgán oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Výslech účastníka řízení je tudíž zásadně přípustným důkazním prostředkem pro zjištění skutkového stavu věci.

[20] Zároveň je podstatné, že řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením na žádost, v němž je účastník řízení povinen tvrdit správnímu orgánu všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Sama stěžovatelka při výslechu popsala svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje naplnění účelu, pro který jí byl pobyt povolen. Správním orgánům nelze klást k tíži, že ve svých skutkových zjištěních vycházely právě z toho, co během řízení sama stěžovatelka tvrdila. Správní orgán prvního stupně pak v rozhodnutí dostatečně podrobně popsal, proč nepředstavuje pracovní činnost stěžovatelky samostatnou výdělečnou činnost.

[21] Co se týče dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, správní orgány vycházely opět z tvrzení samotné stěžovatelky, že na území České republiky má pouze manžela a staršího bratra a nejsou jí známy žádné překážky vycestování. Manžel stěžovatelky je přitom vietnamský státní občan, kterému byla zamítnuta žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu ze stejných důvodů jako stěžovatelce. Správní orgány uzavřely, že stěžovatelka je v produktivním věku a svůj rodinný i pracovní život může realizovat v zemi původu. Tyto závěry zcela odpovídají skutečnostem zjištěným v průběhu správního řízení.

[22] I zde je třeba připomenout, že je výhradně na cizinci, aby v řízení tvrdil své osobní či rodinné vazby, které mohou být rozhodnutím dotčeny, neboť se jedná o jeho intimní sféru. Pokud tak neučiní, správní orgány vycházejí z podkladů obsažených ve správním spise (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, č. j. 3 Azs 84/2016 – 39). Stěžovatelka namítá nesprávnost a nedostatečnost odůvodnění napadeného

rozhodnutí ve vztahu k jejímu soukromému a rodinnému životu. Nad rámec zjištěných skutečností však sama žádné konkrétní sociální a kulturní vazby netvrdí, a netvrdí ani žádné jiné skutečnosti, které by mohly mít na posouzení dopadů rozhodnutí do jejího soukromého či rodinného života vliv. Takovou skutečností není ani samo o sobě tvrzení, že na zdejším území pobývá již 7 let.

[23] Případné problémy žadatelů při sjednávání termínu podání žádosti přes tzv. Visapoint nemají žádnou souvislost s předmětem tohoto řízení, kterým je neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu neplnění účelu pobytu. Tyto problémy je nutné řešit právními prostředky ochrany v řízení o případné nové žádosti o pobytové oprávnění, resp. prostředky ochrany proti postupu zastupitelského úřadu v procesu nabírání žádostí.

[24] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud se v napadeném rozsudku věnoval všem námitkám, které stěžovatelka proti napadenému rozhodnutí v žalobě vznesla. Ani obecně vyjádřená námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tudíž není důvodná

## IV.
## Závěr a náklady řízení

[25] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalované v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly.

[27] Ke kasační stížnosti připojila stěžovatelka návrh na přiznání odkladného účinku. O návrhu na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. října 2017

pokračování

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu