

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **T. A. B.,** zastoupena Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovarská 130, Plzeň, 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 28. 2. 2020, č. j. 57 A 190/2018 – 46,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2020, č. j. 57 A 190/2018 – 46, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2018, č. j. MV-115353-4/SO-2018. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 20. 7. 2018, č. j. OAM-6470-18/DP-2018, kterým byla 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, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti jejího povolení k dlouhodobému pobytu a platnost tohoto povolení nebyla prodloužena, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území ČR.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyni byl povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání jako osoby samostatně výdělečně činné s platností od 25. 4. 2016 do

24. 4. 2018. Dne 9. 4. 2018 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR. Správní orgán I. stupně si k žádosti žalobkyně obstaral protokol o jejím výslechu ze dne 23. 8. 2017, který byl proveden v řízení o její žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR. Z výpovědi žalobkyně vyplynulo, že žalobkyně se ke dni výslechu po dobu tří let věnovala výdělečné činnosti ve společnosti Gemtek.CZ s.r.o., v pozici montéra, opraváře a baliče. V areálu společnosti měla žalobkyně své pracovní místo, její pracovní doba byla od 6.00 do 18.00 hod. a mohla odejít dříve, pokud jí to dovolili nadřízení (mistři). Práci jí zadávali a kontrolovali po ní dva mistři (jeden společnosti BONTU Invest s.r.o. a druhý společnosti Gemtek.CZ s.r.o.), veškeré pracovní pomůcky jí poskytovala společnost, u které pracovala. Žalobkyně v uvedené společnosti získala práci prostřednictvím společnosti BONTU Invest s.r.o., která jí vystavovala účetní doklady a vyplácela odměnu. Jediný příjem žalobkyně na území ČR byl z této činnosti, přičemž odměnu dostávala podle počtu odpracovaných kusů. Jinou výdělečnou činnost žalobkyně nevykonávala.

[3] Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že výdělečná činnost žalobkyně nejeví znaky podnikatelské aktivity, především z důvodu absence samostatnosti výkonu této činnosti a odpovědnosti za ní. Výdělečná činnost žalobkyně naopak naplňuje dle správního orgánu I. stupně znaky závislé práce. Žalobkyně, ač měla být osobou samostatně výdělečně činnou, byla v dané společnosti fakticky zaměstnána, jelikož se její činnost řídila principy nadřízenosti a podřízenosti. Vzhledem k tomu, že žalobkyně vykonávala závislou práci bez potřebného povolení k zaměstnání a mimo pracovněprávní vztah, dopustila se dle správního orgánu I. stupně výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v relevantním znění. Podle správního orgánu I. stupně bylo prokázáno, že žalobkyně jednak po převážnou dobu svého posledního povoleného dlouhodobého pobytu na území ČR neplnila účel, pro který jí byl pobyt povolen, a nadto zde byla zaměstnána bez potřebného povolení. Správní orgán I. stupně v tomto jednání žalobkyně shledal závažnou překážku jejího dalšího pobytu na území ČR.

[4] Správní orgán I. stupně proto dospěl k závěru, že žalobkyně tímto jednáním naplnila důvod pro neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, resp. žalobkyně přestala splňovat podmínku pro vydání tohoto povolení dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jelikož byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území ČR. Správní orgán I. stupně se zabýval rovněž důsledky neprodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu žalobkyně a dospěl k závěru, že dané rozhodnutí nebude nepřiměřeně zasahovat do soukromého ani rodinného života žalobkyně. Celá rodina žalobkyně, včetně jejích rodičů a sourozenců, žije ve Vietnamu, který žalobkyně dle záznamů v cestovním dokladu navštěvuje. Žalobkyně sice na území ČR pobývá od roku 2008, ale s ohledem na její věk a dobu pobytu ve Vietnamu nemohlo dojít ke zpřetrhání jejích vazeb ve Vietnamu ani k vybudování tak pevných vazeb v ČR, že by zamítnutí její žádosti bylo v tomto ohledu nepřiměřené. Vzhledem k věku žalobkyně není vyloučeno, aby byla ekonomicky aktivní ve Vietnamu, případně aby si upravila pobyt na území ČR prostřednictvím další institutů, které jí zákon o pobytu cizinců nabízí. Z těchto důvodů správní orgán žádost žalobkyně již zmíněným rozhodnutím ze dne 20. 7. 2018, č. j. OAM-6470-18/DP-2018, zamítl a platnost povolení k dlouhodobému pobytu jí neprodloužil.

[5] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná výše uvedeným rozhodnutím ze dne 5. 12. 2018, č. j. MV-115353-4/SO-2018, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná konstatovala, že výdělečná

činnost žalobkyně nesplňuje kumulativně všechny pojmové znaky podnikání ve smyslu § 420 odst. 1 zákona č. 89/ 2012 Sb., občanský zákoník, v relevantním znění (dále jen „občanský zákoník"), resp. absentuje samostatnost výkonu této činnosti i její výkon na vlastní odpovědnost. Žalovaná považuje za závažnou překážku pobytu žalobkyně na území ČR to, že žalobkyně po celou dobu svého posledního povoleného pobytu vykonávala závislou práci bez platného povolení k zaměstnání, takže po tuto dobu neplnila účel svého pobytu. Dle žalované sice nebylo prokázáno, že žalobkyně vykonávala nelegální práci, ale žalovaná souhlasí se správním orgánem I. stupně, že činnost žalobkyně nebyla podnikáním, což tvoří závažnou překážku jejího dalšího pobytu na území ČR. Žalovaná dále konstatovala, že správní orgán I. stupně provedl dostatečné dokazování, přičemž vycházel z obsahu spisového materiálu, jehož součástí je i protokol o výslechu, před kterým byla žalobkyně poučena, že musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. K námitce žalobkyně, že nelze dovozovat výkon závislé práce na základě jediného výslechu, žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 – 27 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že správním orgánům nelze klást k tíži, pokud vycházely právě z toho, co sami cizinci v průběhu řízení tvrdili.

[6] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 28. 2. 2020, č. j. 57 A 190/2018 – 46, zamítl. Krajský soud konstatoval, že napadená rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumatelná, jelikož správní orgány jednoznačně a srozumitelně popsaly, v čem spatřují závažnou překážku pobytu žalobkyně na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány nepochybily, když vyšly ze skutečností, které žalobkyně o způsobu realizace své pracovní činnosti na území ČR vypověděla v rámci účastnického výslechu, přičemž na jeho použitelnost nemá vliv ani to, že se uskutečnil v jiném řízení. Žalobkyně v průběhu správního řízení nijak nezpochybnila skutečnosti, které při výslechu uvedla. Dle krajského soudu bylo výslechem žalobkyně prokázáno, že žalobkyně po celou dobu posledního povoleného pobytu podnikatelskou činnost nevykonávala, jelikož vykonávala závislou práci. Krajský soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 – 30, podle něhož při posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, je správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince a činit si o této otázce vlastní úsudek.

[7] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku porušení legitimního očekávání žalobkyně, přičemž konstatoval, že dřívější nezákonné rozhodnutí při existenci jednoznačné právní úpravy nemůže vyvolat právo na prodlužování pobytu žalobkyně, nemůže ani založit její legitimní očekávání. Dále krajský soud konstatoval, že dlouhodobé neplnění účelu povoleného pobytu představuje hrubé nerespektování zákonných pravidel a naplňuje skutkovou podstatu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Závěrem krajský soud zdůraznil, že námitku nepřiměřenosti správních rozhodnutí vznesla žalobkyně až v podané žalobě, nicméně správní orgán I. stupně se touto otázkou zabýval s ohledem na skutečnosti, které vyplynuly z obsahu správního spisu dostatečně, a dospěl ke správným závěrům.

II.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Podle stěžovatelky postupoval správní orgán I. stupně nezákonně, když vycházel pouze z protokolu o výslechu stěžovatelky, jenž s ní byl proveden v řízení o udělení povolení k trvalému pobytu, které bylo zahájeno ještě před podáním žádosti v nyní posuzované věci. Tímto postupem byla stěžovatelce odňata možnost se k plnění účelu svého pobytu vyjádřit, což nelze dodatečně zhojit tím, že se mohla seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Stěžovatelka je toho názoru, že ji měl správní orgán I. stupně vyzvat, aby v souladu s § 103 písm. s) zákona o pobytu cizinců prokázala provozování živnosti nebo jiné podnikatelské činnosti, příp. aby prokázala závažné důvody, proč nemohla účel pobytu plnit. Vzhledem k tomu, že uběhl delší čas téměř osmi měsíců mezi dnem provedení stěžovatelčina výslechu a podáním její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, mohlo v této době dojít k podstatné změně okolností. Správní orgány se však nezabývaly aktuálním skutkovým stavem věci. Stěžovatelka je přesvědčena, že nikdy nebyla zaměstnána, a svoji činnost vždy považovala za výkon podnikatelské činnosti. Správní orgány však v tomto smyslu nedostatečně zjistily skutkový stav, když vycházely pouze z protokolu o výslechu stěžovatelky, přičemž jejich závěry jsou značně nepřesné a zkreslené. Stěžovatelka zdůraznila, že odpovědnost za umožnění výkonu závislé práce je hlavně na zaměstnavateli. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 – 30, není dle stěžovatelky vzhledem k nesprávně zjištěnému skutkovému stavu v nyní posuzované věci případný.

[10] Stěžovatelka namítá, že žalovaná i krajský soud odhlédly od skutečnosti, že jí v minulosti byla doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání prodlužována, přičemž po celou dobu (od roku 2012) vykonávala obdobnou činnost. Stěžovatelka nikdy nebyla upozorněna, že by se mělo jednat o činnost, která není podnikáním, takže neměla žádné podezření, že by měla vykonávat svoji činnost v rozporu se zákonem. Navíc v provozovně společnosti BONTU Invest s.r.o. proběhlo během let několik kontrol na úseku zaměstnanosti a nikdy nebyly nalezeny žádné závady. Podle stěžovatelky existuje v daném ohledu také odlišná praxe jednotlivých regionálních pracovišť správního orgánu I. stupně. K argumentaci krajského soudu týkající se legitimního očekávání stěžovatelka uvádí, že nezavinila nezákonnost dřívějších rozhodnutí správních orgánů, přičemž jejich správnost a zákonnost nebyla přezkoumávána. Stěžovatelka proto měla legitimní očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, že její žádosti bude vyhověno, pokud bylo i jejím předchozím žádostem vždy vyhověno a správní orgány neshledaly žádné závady v plnění účelu jejího pobytu, přičemž nedošlo ani k žádné změně situace po faktické ani po právní stránce.

[11] Stěžovatelka má za to, že pokud by byla její činnost považována za výkon závislé práce tak, aby bylo možné tuto činnost hodnotit jako závažnou překážku jejího pobytu na území ČR, měly správní orgány individuálně zhodnotit veškeré okolnosti dané věci. Správní orgány se však nezabývaly tím, zda v době rozhodování o žádosti stěžovatelky závažná překážka jejího pobytu na území ČR stále trvala.

[12] Závěrem stěžovatelka namítá nedostatečné posouzení přiměřenosti dopadů napadených rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Stěžovatelka ke svým rodinným a osobním poměrům uváděla, že ČR je jejím druhým domovem, žije zde více než 10 let, nemá žádné dluhy vůči sociálnímu systému v ČR či jiným osobám. Ve Vietnamu nemá žádné vazby, zaměstnání či jiný zdroj obživy ani majetek. Neprodloužení pobytového oprávnění na území ČR by pro stěžovatelku mělo zdrcující účinek a o jinou formu pobytového oprávnění z území ČR žádat nemůže.

[13] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatovala, že postupovala v souladu se zákonem, přestože vycházela pouze z protokolu o výslechu stěžovatelky provedeného v řízení o žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu. Dle žalované rovněž z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že neplnění účelu pobytu spočívající v nevykonávání podnikatelské činnosti lze považovat za závažnou překážku prodloužení pobytového oprávnění cizince ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná má rovněž za to, že neprodloužením doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nedochází k porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jelikož stěžovatelce není tímto postupem znemožněno do budoucna pobývat na území ČR, přičemž veřejný zájem na dodržování právních předpisů převažuje nad zájmem jednotlivce. Podle žalované nemůže ani doba pobytu stěžovatelky na území ČR vyvážit důvod pro zamítnutí její žádosti a po správním orgánu I. stupně nelze požadovat, aby výhradně z vlastní iniciativy vyhledával a opatřoval důkazy nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Ve zbytku žalovaná odkázala na žalobou napadené rozhodnutí, vyjádření k žalobě a rozsudek krajského soudu a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro její nedůvodnost zamítl.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti 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.

[17] Převážně obecně formulovanou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, podle níž se krajský soud nedostatečně zabýval otázkou přiměřenosti rozhodnutí žalované, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Napadený rozsudek krajského soudu je srozumitelný a opřený o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl

tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Krajský soud žalobní body, včetně namítané nepřiměřenosti rozhodnutí žalované, vypořádal, své závěry odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, nelze tak jeho rozsudek považovat za nepřezkoumatelný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2021, č j. 5 Azs 388/2020 – 45).

[18] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu přezkoumatelným, přistoupil k posouzení důvodnosti dalších stížních námitek.

[19] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 55 odst. 1 a 2 téhož zákona vztahují obdobně. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a dobu pobytu na území ČR na toto vízum prodloužit, pokud správní orgán shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza ve smyslu § 37 téhož zákona. Dle § 37 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců zruší správní orgán 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 zákona o pobytu cizinců.

[20] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí, že „*[d]louhodobé 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 pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“.

[21] Pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území ČR představuje neurčitý právní pojem, při jehož aplikaci jsou správní orgány povinny patřičně odůvodnit, v jakém jednání žadatele tuto překážku spatřují (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019 – 27, ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 Azs 325/2020 – 33, a ze dne 18. 10. 2018, č. j. 5 Azs 82/2016 – 29, publ. pod č. 3812/2018 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019 – 27, konstatoval, že „*[n]eplnění účelu povoleného pobytu lze přitom v obecné rovině považovat za jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 Azs 171/2015 - 144). Vždy je však nezbytné hodnotit konkrétní skutkové okolnosti případu. Dojde-li správní orgán k závěru, že žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu účel dříve povoleného pobytu neplnil, nelze toto neplnění účelu automaticky považovat za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území a jeho žádost tak automaticky zamítnout*“.

[22] I v nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud připomíná, že při posuzování existence jiné závažné překážky pobytu cizince na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je nutné hodnotit všechny okolnosti posuzované věci komplexně – správní orgány jsou při výkladu tohoto neurčitého právního pojmu povinny se zabývat intenzitou a závažností jednání žadatele spočívajícího ve výkonu závislé práce namísto podnikání v kontextu veškerých okolností, které v řízení vyšly najevo. Judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje vodítka k tomu, zda je možné jednání konkrétního cizince hodnotit jako jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Podstatné je zejména to, zda cizinec plnil, či neplnil účel svého pobytu. Pod pojem jiná závažná překážka lze podřadit situaci, kdy cizinec vykonával závislou práci namísto podnikání, a to dlouhodobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 – 25); v dosavadních případech byla tato dlouhodobost

spojována s obdobím zhruba dvou let (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 – 53, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018 – 24, a ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019 – 19). K hledisku trvání hodnoceného jednání cizince ovšem mohou přistupovat i další faktory (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020 – 36, ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 192/2019 – 27, či ze dne 25. 7. 2022, č. j. 5 Azs 173/2021 – 32).

[23] Stěžovatelka předně namítá, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci, neboť vycházely pouze z protokolu o jejím výslechu, který s ní byl navíc proveden v rámci jiného správního řízení. Správní orgán I. stupně měl stěžovatelku dle jejího názoru vyzvat k prokázání provozování živnosti nebo výkonu jiné podnikatelské činnosti. Ze správního spisu však vyplývá, že správní orgán I. stupně stěžovatelku vyzval k předložení dokladů, které by některou z těchto skutečností prokazovaly, k čemuž jí stanovil lhůtu 30 dnů ode dne doručení výzvy ze dne 9. 4. 2018, č. j. OAM-6470-4/DP-2018. Stěžovatelka následně prostřednictvím svého zástupce doložila platební výměr finančního úřadu ze dne 10. 5. 2017 na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2016, potvrzení celního úřadu ze dne 19. 4. 2018 o neexistenci nedoplatků, vyúčtování záloh na pojistném na důchodové pojištění za rok 2017, potvrzení o stavu splatných nedoplatků na pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ze dne 23. 4. 2018, potvrzení finančního úřadu ze dne 12. 3. 2018 o neexistenci daňových nedoplatků a výzvu živnostenského úřadu ze dne 12. 4. 2018 k odstranění nedostatků, nedoložila však, že by se zabývala jinou výdělečnou činností, než tou, kterou popisovala ve své výpovědi dne 23. 8. 2017 v rámci řízení o udělení povolení k trvalému pobytu.

[24] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že správní orgány svá rozhodnutí založily především na poznatcích, které získaly z její výpovědi při výslechu v jiném správním řízení, takový postup však nelze bez dalšího považovat za nezákonný. Výslech cizince jakožto účastníka řízení představuje v souladu s § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, resp. nyní v souladu s § 169j zákona o pobytu cizinců, přípustný důkaz (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 – 27, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 7 Azs 78/2018 – 46, a ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 – 25), a to i v případě, kdy je tato výpověď použita v jiném správním řízení dle tohoto zákona. V rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Azs 195/2014 – 36, Nejvyšší správní soud k této otázce konstatoval, že *„[p]odle § 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 (přiměřeně srov. rozsudek ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 Afs 19/2009 - 57).* (...) *Protokoly o výpovědích stěžovatelky i jejího manžela byly pořízeny v souladu se zákonem v jiném správním řízení vedeném podle zákona o pobytu cizinců; byly tak zachovány tytéž zásady provádění důkazů vyplývající ze zákona o pobytu cizinců a ze správního řádu (zejm. § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Stěžovatelka rovněž měla možnost se k důkazům shromážděným ve správním řízení vyjádřit*“.

[25] I v nyní posuzované věci byl protokol o výslechu stěžovatelky pořízen v souladu s § 18 správního řádu ve spojení s § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, v řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, tedy v jiném správním řízení podle zákona o pobytu cizinců. Protokol o výslechu se dostal do dispozice stěžovatelky

v nyní posuzované věci v rámci seznámení se s podklady rozhodnutí dne 25. 4. 2018. Stěžovatelka se s ním tedy mohla seznámit a mohla využít též svého práva vyjádřit se k podkladům. Dne 16. 5. 2018 se s výpovědí stěžovatelky seznámil její zástupce, nicméně ani on se k obsahu spisového materiálu, resp. k výpovědi stěžovatelky nevyjádřil. Lze tak učinit dílčí závěr, že podmínky použitelnosti daného důkazu v řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byly splněny (srov. též rozsudek Nevyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2016, č. j. 5 Azs 133/2016 – 38). Dospěl-li tedy správní orgán I. stupně k závěru, že poznatky, které z výslechu stěžovatelky získal, dostačují pro zamítnutí její žádosti, nejedná se bez dalšího o vadný postup. Výslech stěžovatelky tudíž mohl být, v závislosti na dalších okolnostech případu, dostačujícím podkladem pro jeho rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020 – 38).

[26] Řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením o žádosti, v němž je účastník řízení povinen tvrdit a doložit správnímu orgánu veškeré skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Stěžovatelka při výslechu popsala svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje naplnění účelu, pro nějž jí byl pobyt povolen. Správním orgánům proto nelze klást k tíži, že při rozhodování vycházely právě z této výpovědi stěžovatelky (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 – 27). Pokud se stěžovatelka domnívala, že od provedení výslechu a podání její žádosti uplynul již delší čas a mohlo dojít k podstatné změně okolností, měla stěžovatelka možnost vyjádřit se k provedenému výslechu a tvrdit, jakož i doložit, jaké změny od té doby nastaly. Stěžovatelka však během správního ani soudního řízení nijak nerozporovala svou předchozí výpověď ani netvrdila, že by došlo k jakékoliv změně týkající se výkonu její výdělečné činnosti. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka formulovala námitku spočívající v porušení § 3 správního řádu tak, že nespecifikovala, jaké konkrétní skutečnosti podstatné pro řízení nebyly zjištěny, ač zjištěny být měly, mohl Nejvyšší správní soud tuto námitku posoudit pouze v obecné rovině. Dospěl přitom k závěru, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, jelikož z námitek stěžovatelky nevyplývají a ani Nejvyšší správní soud ze spisu neshledal žádné okolnosti, které by v řízení nebyly zohledněny, ač zohledněny být měly.

[27] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační námitce týkající se povahy výdělečné činnosti stěžovatelky. Z jejího popisu je zřejmé, že se fakticky nejednalo o činnost nesoucí podstatné rysy podnikání dle § 420 odst. 1 občanského zákoníku, ačkoliv ji stěžovatelka jako podnikání vykazovala. Stěžovatelkou vykonávaná činnost měla mnohem blíže k výkonu závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Pro posouzení věci není rozhodné, jak stěžovatelka svou výdělečnou aktivitu označovala nebo vykazovala, ale co bylo její podstatou. Z hlediska posouzení splnění účelu pobytu je nezbytné, aby podnikání bylo realizováno i fakticky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 71). Správní orgány i krajský soud proto dospěly ke správnému závěru, že činnost vykonávaná stěžovatelkou nevykazuje znaky podnikání ve smyslu § 420 odst. 1 občanského zákoníku, neboť ji stěžovatelka neprováděla nezávisle, pod vlastním jménem, na vlastní účet a odpovědnost. Stěžovatelka naopak docházela na jedno pracoviště, dodržovala pevně stanovenou pracovní dobu a řídila se pokyny nadřízených (mistrů), kteří jí zadávali práci a kontrolovali ji. Jednoho z nich na pracoviště vysílala společnost BONTU Invest s.r.o., od níž následně stěžovatelka obdržela odměnu. Stěžovatelka tuto činnost sice vykonávala osobně a za účelem dosažení zisku, avšak nikoliv samostatně a na vlastní odpovědnost. Nejvyšší správní soud rovněž

připomíná, že již řešil obdobné případy jiných pracovníků společnosti BONTU Invest s.r.o. vykonávajících obdobnou výdělečnou činnost, přičemž dospěl k závěru, že taková činnost není podnikáním (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2021, č. j. 4 Azs 74/2021 – 23, ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 174/2020 – 42, a ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 Azs 12/2021 – 28).

[28] Pokud jde o námitku, podle níž není odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018 – 30, na nyní posuzovanou věc přiléhavý, je třeba souhlasit s krajským soudem, že závěry, které Nejvyšší správní soud v této věci učinil, je možné vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Správní orgán I. stupně je dle tohoto rozsudku oprávněn posuzovat, zda žadatel fakticky naplňuje účel dosavadního pobytového oprávnění, zda jej neobchází a nezneužívá pro jiný než deklarovaný účel a zda výdělečná činnost cizince skutečně nese znaky podnikání. Oprávnění učinit si tento úsudek o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu a na základě toho rozhodnout ve věci, k níž je daný správní orgán příslušný (v tomto případě rozhodnout o žádosti stěžovatelky o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu), je třeba samozřejmě odlišovat od autoritativního rozhodnutí o dané otázce, k níž správní orgán I. stupně příslušný není, jinak by se ani nemohlo jednat o předběžnou otázku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 213/2017 – 34).

[29] Lze tak uzavřít, že v nyní posuzované věci se správní orgány vzhledem ke konkrétním okolnostem případu dostatečně zabývaly tím, zda jednání stěžovatelky spočívající v neplnění účelu povoleného pobytu skutečně představuje jinou závažnou překážku jejího pobytu na území ČR. Z výpovědi stěžovatelky je zřejmé, že účel svého pobytu neplnila minimálně po dobu tří let před výslechem, který s ní byl proveden dne 23. 8. 2017, tzn. po převážnou dobu svého předchozího pobytu, který jí byl povolen s platností od 25. 4. 2016 do 24. 4. 2018. Přestože tedy stěžovatelka namítala, že se správní orgány nezabývaly tím, zda v době rozhodování o její žádosti stále trvala závažná překážka jejího pobytu na území ČR, nijak svá tvrzení vyplývající z provedeného výslechu nerozporovala a ani se nezmínila, že by došlo ke změně její výdělečné činnosti, resp. že by již odpadla existence jiné závažné překážky jejího pobytu na území ČR. Stěžovatelka v průběhu správního řízení ani v následném soudním řízení neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, které měly být v jejím případě zohledněny, aby bylo možné dospět k závěru, že v jejím případě jiná závažná překážka jejího pobytu na území ČR již neexistuje.

[30] Pokud jde o námitku legitimního očekávání, je třeba uvést, že ze správního spisu neplyne, že by v minulosti při udělování povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání či prodlužování doby jeho platnosti si byly správní orgány vědomy toho, jak činnost, kterou stěžovatelka v té době vykonávala, skutečně probíhala a že by se jednalo ve skutečnosti o závislou práci, a ani stěžovatelka takovou skutečnost v nynějším správním ani soudním řízení neprokázala (tím méně pak rozdílnou praxi správních orgánů ve srovnatelných případech). To, jak pracovní činnost stěžovatelky probíhala, vyplynulo až z jejího výslechu provedeného dne 23. 8. 2017. V takové situaci nemohlo u stěžovatelky vzniknout legitimní očekávání, že jí bude doba platnosti povolení k pobytu prodloužena.

[31] Neobstojí ani námitka, podle níž správní orgány ani krajský soud dostatečně neposoudily přiměřenost svých rozhodnutí z hlediska jejich dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstatoval, že při

posuzování přiměřenosti těchto dopadů není nutné výslovně uvádět hodnocení všech kritérií uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba výslovně zohlednit okolnosti, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 – 37, a ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 – 36). Břemeno tvrzení v tomto ohledu však tíží primárně žadatele o pobytové oprávnění (resp. o prodloužení doby jeho platnosti), neboť „*je to totiž sám žadatel, kdo disponuje relevantními informacemi ze svého soukromého a rodinného života a kdo nejlépe může vylíčit specifika svého soukromého a rodinného života do té míry, aby mohla být položena ‚na misku vah' proti veřejným zájmům, které případně naopak brání udělení pobytového oprávnění. Jde o informace z jeho vlastní soukromé až intimní sféry (pokud by šlo například o informace týkající se zdravotního stavu žadatele a příslušníků jeho rodiny), jejichž sdělení závisí výlučně na vůli žadatele*" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020 – 27).

[32] V nyní posuzované věci stěžovatelka ohledně svého rodinného a soukromého života nic konkrétního neuváděla. Správní orgán I. stupně tedy vycházel jen ze skutečností, které vyšly najevo v průběhu řízení, resp. z toho, co stěžovatelka uvedla při svém výslechu v řízení o udělení povolení k trvalému pobytu. Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně v daném ohledu za dostatečné, přičemž v odvolání stěžovatelka v daném ohledu také ničeho nenamítala, nelze tedy žalované vytýkat, pokud se k této otázce v žalobou napadeném rozhodnutí přímo nevyjádřila. Správní orgán I. stupně přihlédl ke všem kritériím stanoveným v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, o nichž měl povědomí: zohlednil délku pobytu stěžovatelky na území České republiky a dále přihlédl k jejímu věku, zdravotnímu stavu, rodinným vazbám, majetkovým poměrům a vazbám na zemi původu. Ani s konkrétními závěry správního orgánu I. stupně stěžovatelka relevantním způsobem nepolemizuje a vyslovuje s nimi spíše obecný nesouhlas. Tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti, že ve Vietnamu nemá žádné vazby, je navíc v rozporu s tím, co zmínila při svém výslechu, totiž, že ve Vietnamu žijí její rodiče a sourozenci, naopak v České republice žádné rodinné příslušníky nemá, pouze v té době zmínila, že zde má přítele. Z kopie stěžovatelčina cestovního pasu založené ve správním spise rovněž vyplývá, že do Vietnamu relativně často cestuje. Ani námitka týkající se zásahu do soukromého či rodinného života stěžovatelky tedy není důvodná.

IV.
Závěr a náklady řízení

[33] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první za použití § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, náleželo by jí tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Žalované však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í :

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

pokračování

V Brně dne 23. září 2022

JUDr. Jakub
Camrda
předseda senátu