



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **B. T. H.**, zastoupena Mgr. Zdeňkem Veberem, advokátem se sídlem Purkyňova 593/10, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2018, č. j. MV-40229-5/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 1. 2020, č. j. 30 A 162/2018 – 50,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ s platností od 3. 7. 2015 do 2. 7. 2017. Dne 6. 6. 2017 požádala o prodloužení doby jeho platnosti. Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 6. 2. 2018, č. j. OAM-11621-20/DP-2017, žádost 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 a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobkyně neplnila účel povoleného dlouhodobého pobytu (výrok I.). Správní orgán I. stupně žádost současně zamítl také dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území (výrok II.). Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaná zamítla napadeným rozhodnutím. Správní orgány totiž z výsledku žalobkyně zjistily, že žalobkyně pracuje v areálu společnosti Hisense Czech s.r.o. (dále jen „Hisense“) jako dělnice provádějící montážní a kompletační práce na základě smlouvy o dílo uzavřené se společností BONTU Invest s.r.o.

(dále jen „BONTU“). Místo i obsah práce jí každý den přiděluje mistr ze společnosti BONTU, který kontroluje celý průběh pracovní činnosti a po konci pracovní doby také její výsledek. Žalobkyni je pevně stanoven začátek pracovní doby, začátek a konec přestávky, je povinna si zaznamenávat docházku otiskem prstu, odměna jí je vyplácena podle počtu zhotovených kusů a účetní doklady jí vystavuje společnost BONTU. Na pracovišti nosí oděv s logem společnosti Hisense, byl jí přidělen průkaz s osobním číslem, nevlastní pracovní pomůcky. Správní orgány proto uzavřely, že činnost vykonávaná žalobkyní není podnikáním, resp. živností, jelikož žalobkyně tuto činnost nevykonává samostatně a na vlastní odpovědnost. Naopak činnost vykazuje znaky nelegální závislé práce, neboť ji provádí bez příslušného povolení nebo v rozporu s ním a společnost BONTU ji fakticky přiděluje ke společnosti Hisense. Žalobkyně tudíž neplní účel pobytu. Touto skutečností a dále výkonem nelegální závislé práce žalobkyně naplňuje také jinou závažnou překážku pobytu na území.

[2] Proti rozhodnutí žalované žalobkyně brojila žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl. Krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce o nesprávném použití § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu naopak vyplývá, že pokud cizinec vykonává nelegální práci, je možné tuto skutečnost považovat za jinou závažnou překážku pobytu na území ČR ve smyslu tohoto ustanovení (rozsudek ze dne 27. 11. 2011, č. j. 7 As 82/201 - 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, či ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27).

[3] Soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně, dle které je dovozování závěrů o výkonu nelegální práce pouze z jejího výsledku nedostatečné. Skutečnost, že správní orgány při svém rozhodování vycházely primárně z výsledku žalobkyně, nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je správní orgán oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci, přičemž účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Jednalo se o řízení zahajované na žádost, a bylo tedy v zájmu žalobkyně, aby předložila veškeré potřebné náležitosti a tvrdila a prokázala splnění všech podmínek pro prodloužení pobytového oprávnění. Správní orgán I. stupně výzvou ze dne 14. 6. 2017 navíc žalobkyni vyzval k prokázání provozování živnosti, a byla tedy dobře informována o tom, jaké skutečnosti by měla tvrdit a že je povinna je rovněž prokázat. Správní orgán ve svém rozhodnutí dostatečně popsal a zdůvodnil, z jakého důvodu činnost žalobkyně nepředstavuje samostatnou výdělečnou činnost a proč v ní spatřuje znaky výkonu závislé práce.

[4] Soud rovněž nepřisvědčil námitce nedostatečného odůvodnění přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Argumentace správních orgánů odpovídá zákonem stanoveným požadavkům a soud se s ní ztotožnil. Správní orgán nemusí výslovně hodnotit všechna kritéria obsažená v daném ustanovení, v případě žalobkyně stačilo zkoumat dopad do její rodinné situace (všichni rodinní příslušníci žijící v zemi původu), neboť se jednalo o jediný důvod způsobující nepřiměřenost rozhodnutí tvrzený v odvolání.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 téhož zákona.

[6] Předně namítá, že nedošlo k řádnému zjištění všech skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí, neboť jediný důkaz, o který se rozhodnutí správních orgánů opírají, je výslech stěžovatelky. V jeho průběhu se nemohla samostatně vyjádřit k předmětu řízení. Správní orgán si měl opatřit vyjádření společností BONTU, Hisense a GEMTEK CZ s.r.o. (v provozovně této společnosti pracovala na počátku doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu), účetní doklady těchto společností či daňová příznání stěžovatelky.

[7] Dále stěžovatelka brojí proti chybějícímu či zcela nedostatečnému posouzení, zda její činnost naplňuje všechny znaky závislé práce, jak jsou definovány v § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a dále vymezeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35. Ve stěžovatelčině případě není naplněna podmínka nadřízenosti, jednání jménem zaměstnavatele ani práce za mzdu a na náklady zaměstnavatele. Správní orgány při hodnocení nepřihlédly k obsahu smluv uzavřených mezi stěžovatelkou a společností BONTU. Proto není možné dospět ani k závěru o výkonu nelegální práce jako jiné závažné překážky pro další pobyt stěžovatelky na území ČR.

[8] Závěrem se stěžovatelka neztotožňuje s hodnocením dopadů do svého soukromého a rodinného života. Na jejích příjmech jsou závislé její děti, manžel a rodiče žijící v zemi původu. Během devíti let pobytu na území ČR si zde vybudovala sociální a osobní vazby, které již v zemi původu přetrhala. Stěžovatelka je přesvědčena, že neohrozila veřejný zájem, správní orgány měly zohlednit míru jejího zavinění v porovnání s třetími osobami dopouštějícími se nelegálního zaměstnávání.

[9] S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, a navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda byly ve správním řízení naplněny podmínky pro neprodloužení dlouhodobého pobytu ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, tedy zda stěžovatelka plnila či neplnila na území ČR účel, pro který jí bylo povolení k pobytu uděleno, a dále, zda existuje jiná závažná překážka jejího pobytu, mimo jiné v důsledku výkonu nelegální práce. Konkrétně je sporné, zda pro prokázání závěru, že žádost o prodloužení pobytu je nutné z těchto důvodů zamítnout, bylo dostačující vycházet pouze z výslechu stěžovatelky, zda správní orgány a krajský soud zvážily naplnění všech znaků závislé práce, resp. zda byly povinny je zvážit, a konečně zda správní orgány dostatečně posoudily přiměřenost dopadu důsledků svých rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

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

téhož zákona platí, že *dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zhabání řízení o zrušení platnosti tohoto víza*. Podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona *ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza*. Při posuzování přiměřenosti *ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince*.

[14] Podle § 37 odst. 1 písm. b) tohoto zákona *ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který mu bylo vízum uděleno*. Dle § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona *dlouhodobé vízum (...) ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*. Taková jiná závažná překážka pobytu může být podle judikatury kasačního soudu způsobena právě neplněním účelu pobytu po převážnou část doby platnosti předchozího pobytu (rozsudek ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43) nebo výkonem nelegální práce (rozsudek ze dne 27. 11. 2011, č. j. 7 As 82/201 - 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, či ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27).

[15] Dle § 174a odst. 1 věty první téhož zákona platí, že *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště*.

[16] Jak soud uvedl již ve svých rozsudcích ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27, na který odkazuje krajský soud, 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, výslech účastníka řízení je podle § 169j zákona o pobytu cizinců přípustným důkazem. Řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a téhož zákona je řízením o žádosti. Podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), platí, že je-li v souladu s požadavky § 3 s. ř. 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.

[17] Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán I. stupně během řízení pojal podezření o charakteru práce vykonávané stěžovatelkou, a proto ji vyzval k prokázání provozování živnosti nebo výkonu jiné podnikatelské činnosti ve smyslu § 103 písm. s) zákona o pobytu cizinců. Na základě dokumentů předložených stěžovatelkou dle této výzvy (faktury za rok 2015, 2016 a leden až červen 2017, přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2015 a 2016, čtyři smlouvy o dílo uzavřené mezi stěžovatelkou jako zhotovitelem a společností BONTU jako objednatelem a dvě smlouvy o podnájmu nebytových prostor na adrese sídla společnosti Hisense uzavřené mezi stěžovatelkou jako podnájemkyní a společností BONTU jako nájemcem) a na základě sdělení Úřadu práce ČR (o tom, že pro stěžovatelku během zkoumaného období neneviduje rozhodnutí o povolení k zaměstnání), provedl správní orgán I. stupně se stěžovatelkou výslech. Během výslechu vypověděla skutečnosti, které soud shrnul již v bodě 1 tohoto rozsudku.

[18] Správní orgán I. stupně tedy nejprve pojal podezření z listinných důkazů, které stěžovatelka sama předložila (včetně daňového přiznání, jejichž předložení navrhovala v kasační stížnosti) či které si správní orgán opatřil od Úřadu práce. Jak uvedl krajský soud, z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je patrné, že při svém rozhodování vycházely primárně z výsledku stěžovatelky. Jak vyplývá z výše citované judikatury, tato skutečnost nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí.

[19] Ze způsobu, jakým stěžovatelka při výsledku popsala svou pracovní aktivitu, je zřejmé, že fakticky nevykonávala činnost, která by vykazovala všechny podstatné rysy podnikání, byť formálně tuto činnost jako podnikání vykazovala (vystavování faktur, zápis v živnostenském rejstříku, placení pojistného na sociální zabezpečení a daní jako OSVC). Pro posouzení věci však není podstatné, jak stěžovatelka svou výdělečnou aktivitu označovala či formálně vykazovala, ale co bylo její podstatou. Z hlediska posouzení splnění podmínek § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je nezbytné, aby podnikání bylo uskutečňováno i fakticky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 71). Činnost vykonávaná stěžovatelkou nevykazuje znaky podnikání, neboť není vykonávána nezávisle, pod vlastním jménem, na vlastní účet a odpovědnost, ale naopak podle pokynů toho, kdo odměnu za vykonanou práci vyplácí – společnosti BONTU prostřednictvím mistra (k tomu obdobně již citovaný rozsudek ze dne 16. 5. 2018, č. j. 7 Azs 78/2018 - 46).

[20] Stran posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky krajský soud správně uvedl, že není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 - 37, ze kterého vyplývá, že správní orgány musí při posuzování dopadů rozhodnutí výslovně zohlednit důvody, které jsou v daném případě specifické, a nikoli ty, které žádným způsobem nevyplývají z průběhu řízení). Z rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 - 36, plyne, že správní orgán hodnotí přiměřenost rozhodnutí pouze v intencích toho, co je mu ze správního řízení známo, pokud cizinec o své situaci více neuvedl. Ze správního řízení přitom vyplynulo, že stěžovatelka na území nemá žádné rodinné příslušníky, její matka a tři bratři žijí v zemi původu, na území ČR žije od roku 2008, zemi původu navštívila naposledy v roce 2014, neboť v pozdější návštěvě jí bránily zdravotní problémy, a dále je samozřejmě zřejmé, že na území ČR vykonává ekonomickou aktivitu.

[21] Správní orgán I. stupně hodnotil zejména důvod pro neprodloužení doby platnosti pobytu, účel a délku stěžovatelčina pobytu a její rodinné vazby, ale neomezil se pouze na tato kritéria. K ekonomickému dopadu uvedl, že stěžovatelka svůj další pobyt může realizovat např. prostřednictvím zaměstnanecké karty, čímž by zároveň legalizovala své zaměstnání, či může pracovat a podnikat v zemi původu, kde má rodinné zázemí.

[22] Pokud stěžovatelka namítá, že na jejích příjmech jsou závislé její děti, manžel a rodiče žijící v zemi původu, potom kasační soud upozorňuje na skutečnost, že v průběhu celého správního řízení nevyšlo najevo, že by stěžovatelka měla manžela, děti a otce. Nevyplývá to ani z výpisů z cizineckého informačního systému založených ve spise, ani z tvrzení stěžovatelky uvedených před správním orgánem I. stupně a v odvolání. Úmrtí otce pak zmínila během výsledku. Správní orgán rovněž uvedl, že od příjezdu do ČR neuplynula doba dostatečná k přetrhání sociálních a kulturních vazeb v zemi původu. Takto popsany zásah do soukromého a rodinného života stěžovatelky správní orgán vážil nutností ochrany trhu práce, který označil za veřejný zájem. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje.

[23] Námitka stran nenaplnění všech znaků závislé práce pak není přípustná. Dle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž platí, že kasační stížnost není přípustná, *opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Citované ustanovení brání uplatnění jiných právních námitek než těch, které byly včas uplatněny v řízení před krajským soudem, pokud je stěžovatel mohl uplatnit již v řízení před soudem prvního stupně. Proti chybějícímu či zcela nedostatečnému posouzení, zda činnost stěžovatelky naplňuje všechny znaky závislé práce, stěžovatelka poprvé brojila až v kasační stížnosti, přestože tuto námitku mohla vznést již před krajským soudem. Proto se jí kasační soud jako nepřípustnou nezabýval.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

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

[26] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. dubna 2020

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu