



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **L. T. T.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 6. 2018, č. j. MV-145320-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 9. 2020, č. j. 30 A 190/2018 – 70,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „ministerstvo“), ze dne 11. 10. 2017, č. j. OAM-9447-21/DP-2017, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání – OSVČ“, neboť činnost žalobkyně není podnikáním, nýbrž vykazuje znaky závislé práce a prokázaný výkon nelegální práce žalobkyně od roku 2009 po dobu povoleného pobytu tvoří závažnou překážku k dalšímu pobytu žalobkyně na území.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítala, že žalovaná se dopustila zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Dovozy závěry o povaze činnosti žalobkyně pouze z jejího výsledku, považuje žalobkyně za nepostačující a neodpovídající povinnosti správního orgánu k řádnému zjištění stavu věci v nezbytném rozsahu podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobkyně upozornila, že její činnost vykonávaná od roku 2009 nikdy nebyla co do legálnosti zpochybněna Státním úřadem inspekce práce, naopak bylo žalobkyni povolení k dlouhodobému pobytu opakovaně prodlužováno. Rozhodnutí žalované tak představuje zásadní zásah do právní jistoty stěžovatelky. Bylo proto přinejmenším

vhodné provést další šetření, což však žalovaná bez náležitého odůvodnění neučinila, ani si od žalobkyně nevyžádala další dokumenty, což činí její rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[3] Žalovaná z vlastní iniciativy bez hlubší analýzy vyvozuje nejen závěry o nelegální práci žalobkyně, ale také o definičním rámci tzv. „švarc systému“, kam případ žalobkyně s vágní argumentací řadí. Ve vztahu mezi žalobkyní a společností AMEPOL Capital s.r.o. (dále též „AMEPOL“) není dán vztah nadřízenosti a podřízenosti, podmínky si obě strany smlouvy o dílo stanovují po vzájemné dohodě. Skutečnost, že AMEPOL eviduje žalobkyni příchody a odchody o ničem zásadním nevypráví, krom toho, že žalobkyně využila nabídky AMEPOLu k poskytnutí pracovního prostoru pro výkon díla. Na subdodávkách pracuje žalobkyně zcela samostatně.

[4] Porušení § 89 a § 68 odst. 3 správního řádu spatřuje žalobkyně v nedostatečném vypořádání svých námitek proti úvahám ministerstva ohledně přiměřenosti zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Nelze hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci mající vazbu na § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), což představuje porušení § 3 správního řádu.

[5] Krajský soud v Plzni nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že správní orgány při posouzení věci vycházely nejen z výpovědi žalobkyně podle § 169 odst. 2 věty první zákona o pobytu cizinců, ale i z dalších podkladů (faktury, smlouvy). Faktický stav byl prokázán jasnou a srozumitelnou výpovědí žalobkyně. Na pokladě této výpovědi nelze dospět k jinému závěru, než ke kterému dospěly správní orgány, tedy že nebyl naplněn jeden ze znaků podnikání, a to znak samostatnosti, resp. vlastní odpovědnosti. Ze způsobu, jakým žalobkyně při výslechu popsala svou pracovní aktivitu, je zřejmé, že fakticky nevykonávala činnost, která by splňovala všechny podstatné rysy podnikání, byť formálně tuto činnost jako podnikání vykazovala. Skutkový stav byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu. Žalobkyně sama nepředložila žádná tvrzení, event. nenavrhl jiná relevantní důkazní prostředky, kterými by mohla podpořit svoji argumentaci odlišnou od správních orgánů.

[6] Ministerstvo přistoupilo stran závěru o nelegální práci žalobkyně k podrobnému rozboru, na základě kterého dospělo ke správnému závěru o nelegální práci žalobkyně, přičemž úsudek o tom si mohlo učinit samo. Nepostupovalo tedy bez hlubší analýzy, jak tvrdí žalobkyně. S přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činnosti žalobkyně, který žalovaná označila za nelegální práci, je výkon nelegální práce právě takové intenzity, k níž lze jako k jiné závažné překážce přihlížet. Soud nepřisvědčil ani námitce zásahu do právní jistoty žalobkyně.

[7] Nedůvodnými krajský soud shledal i námitky stran porušení § 89 a § 68 odst. 3 správního řádu. Stran přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně správní orgány vyšly především ze základních faktů, které krajský soud popsal, a konstatoval, že správním orgánům nelze vytknout, že by přiměřenost dostatečně nezkovaly. Následně krajský soud uzavřel, že dopad rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života stěžovatelky není nepřiměřený.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítala, že krajský soud nesprávně posoudil činnost vykonávanou stěžovatelkou jako závislou práci namísto podnikání. Napadený rozsudek je proto nezákonný, neboť nebyly splněny podmínky pro zamítnutí žádosti stěžovatelky z důvodu neplnění účelu

pokračování

povolného dlouhodobého pobytu. Podle stěžovatelky ministerstvo nezjistilo skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, zejména zda se stěžovatelka vůbec dopustila vytýkaného protiprávního jednání. Správní orgán nesprávně akcentoval pouze skutečnosti jevící se v neprospěch stěžovatelky, a naopak hrubě podcenil či dokonce ignoroval důkazy a skutečnosti svědčící v její prospěch. Hodnotil tedy důkazy selektivně v neprospěch stěžovatelky a mylně vyhodnotil, že se stěžovatelka dopustila nelegální práce. Správní orgán si neobstaral prakticky žádné důkazní prostředky na podporu svých tvrzení, vychází pouze z protokolu o výsledku stěžovatelky, který je naprosto nedostatečný. Stěžovatelka nebyla při výsledku právně zastoupena, proto se jeví jako zcela nedostatečné, že se správní orgán ani nepokusil ověřit si stěžovatelkou uvedené informace, které byly správními orgány při vydání rozhodnutí účelově interpretovány v její neprospěch. Stěžovatelka v rámci správního řízení doložila listinné důkazy, které samy o sobě dostatečně prokazovaly výkon její podnikatelské činnosti (zejm. faktury, smlouvy o dílo, smlouvy o podnájmu nebytových prostor a pracovních prostředků).

[9] Stěžovatelka podnikatelskou činnost vykonává od roku 2009 a její legálnost nebyla nikdy zpochybněna Státní úřadem inspekce práce, naopak bylo stěžovatelce povoleno k dlouhodobému pobytu opakovaně prodlužováno. Za účelem náležitého posouzení povahy činnosti cizince je nutné vnímat tuto činnost komplexně a posoudit ji z hlediska naplnění veškerých definičních znaků podnikání či naopak závislé činnosti. Až na základě takto provedené analýzy je možné dospět k závěru o povaze této činnosti, zda se jedná spíše o závislou práci nebo podnikání. Takové posouzení činnosti stěžovatelky ale krajským soudem ani správními orgány nebylo provedeno.

[10] Správní orgány argumentují nesplněním dvou znaků podnikání, a to samostatností výkonu činnosti a jejím výkonem na vlastní odpovědnost. Stěžovatelka však tvrdí, že správní orgány by k tomuto závěru nemohly dojít, pokud by situaci prošetřily hlouběji než toliko jejím výsledkem. Z výsledku stěžovatelky vyplývá, že na subdodávkách pracuje zcela samostatně, volí si nástroje k provedení daného díla, opatřila si pracovní oděv i jiné věci potřebné k provedení díla. Za absurdní stěžovatelka považuje, že napadené rozhodnutí vyvozuje její neodpovědnost za dílo tím, že obdržela pokyny k výkonu práce, když tyto pokyny zcela explicitně předpokládá § 2592 občanského zákoníku. Bezproblémová, plynulá, spolupráce mezi stranami smlouvy nemůže svědčit o tom, že je jedna ze stran druhé podřízena. Skutečnost, že společnost AMEPOL eviduje příchody a odchody stěžovatelky o ničem zásadním nevypovídá, krom toho, že stěžovatelka využila nabídky uvedené společností k poskytnutí pracovního prostoru pro výkon díla, což doložila řádně uzavřenou smlouvou o podnájmu nebytových prostor. Dále se smluvní strany dohodly, že nejpohodlnějšími podmínkami pro výkon jejich spolupráce bude výkon činnosti v pracovní době společnosti. Takováto preference na základě domluvy obou stran je zcela v souladu se zákonem. Nebylo tak prokázáno, že činnost stěžovatelky není podnikáním, ale závislou činností. I kdyby činnost stěžovatelky vykazovala rysy závislé práce, není možné ji považovat za natolik závažné ohrožení veřejného zájmu, aby ji bylo možné podřadit pod neurčitý právní pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, sp. zn. 48 A 45/2015. Jen stěží si lze představit, že výkonem manuální práce na základě smlouvy o dílo se společností AMEPOL může stěžovatelka natolik ohrozit veřejný zájem, aby toto jednání dosahovalo intenzity jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Činnost stěžovatelky je naopak společensky prospěšná v tom ohledu, že plní řádně své povinnosti jako podnikatel, odvádí daně i veškeré odvody. Žádost stěžovatelky tak byla zamítnuta na základě chybné interpretace a aplikace pojmu jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

[11] Stěžovatelka dále namítla, že se krajský soud nedostatečně a nesprávně vypořádal s námitkou směřující proti nepřiměřenosti napadených správních rozhodnutí co do jejich dopadů

do soukromého a rodinného života stěžovatelky. V této souvislosti zmínila, že na území České republiky žije přes 10 let, považuje ji za svůj domov, a proto zde také zahájila své ekonomické aktivity. Neumožnění stěžovatelce setrvat na území, potažmo ji přinutit vycestovat, by bylo zásadním zásahem do jejích ekonomických aktivit. Ukončením podnikatelské činnosti přijde stěžovatelka o zdroj obživy.

[12] Rozhodnutí správních orgánů a následně i krajského soudu jsou nepřezkoumatelná, nezabývala se veškerými hledisky k posouzení přiměřenosti dopadů nejen k osobě stěžovatelky, tak také jejích rodinných příslušníků. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 47. Žalovaný se spokojil pouze s tvrzením, že rozhodnutí nemůže být nepřiměřené, pokud celá rodina stěžovatelky pobývá ve Vietnamu a rezignoval na zjištění skutkového stavu ve smyslu § 3 správního řádu. Nijak nezjišťoval pevnost, intenzitu vazeb stěžovatelky s rodinou ve Vietnamu ani jejich možnou materiální závislost na stěžovatelce a její podnikatelské činnosti.

[13] Stěžovatelka dále žalované i krajskému soudu vytkla, že posoudily přiměřenost dopadu rozhodnutí pouze vzhledem k dopadům do rodinného života stěžovatelky a nijak se už nezabývaly dopady rozhodnutí do soukromého života stěžovatelky a přiměřenost takového dopadu neodůvodnily. Stěžovatelka si za dobu svého pobytu na území České republiky vytvořila hluboké sociální a ekonomické vazby, přivykla si místnímu způsobu života i prostředí a zároveň byly výrazně oslabeny její vazby na zemi původu.

[14] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s napadeným rozsudkem krajského soudu.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[15] 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, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců ve znění rozhodném pro řízení o žádosti stěžovatelky platí, že *na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.*

[18] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).*

[19] Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní na území účel, pro který bylo vízum uděleno.*

[20] 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.*

pokračování

[21] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, *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.*

[22] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že krajský soud nesprávně posoudil činnost, kterou vykonávala, jako závislou práci namísto podnikání. Nejvyšší správní soud k této námitce z obsahu správního spisu zjistil, že stěžovatelka na výzvu ministerstva k prokázání provozování živnosti nebo výkonu jiné podnikatelské činnosti ze dne 23. 6. 2017, č. j. OAM-9447-12/DP-2017, předložila smlouvu o podnájmu nebytových prostor a pracovních prostředků ze dne 2. 1. 2017, jejímž předmětem je přenechání části prostor sloužících k podnikání a pracovních prostředků společností AMEPOL (nájemce) stěžovatelce (podnájemkyni), smlouvu o dílo ze dne 2. 1. 2016 mezi společností AMEPOL jakožto objednatelem a stěžovatelkou jakožto zhotovitelem, jejímž předmětem jsou montážní a kompletační práce, které budou upřesněny ústní dohodou. Stěžovatelka dále předložila faktury za poskytování technických služeb u společnosti Witte Nejdek s. r. o. vystavené v lednu, a květnu až prosinci 2016 a v lednu až červnu 2017, na nichž je jako odběratel uvedena společnost AMEPOL a jako dodavatel stěžovatelka.

[23] Ve své výpovědi ve správním řízení zachycené v protokolu ze dne 9. 8. 2017, č. j. OAM-9447-19/DP-2017, stěžovatelka uvedla, že přicestovala v květnu 2008 za účelem zaměstnání. Nejprve přijela do Mariánských lázní, kde byla 10 dní, ale její původní zaměstnavatel se dostal do konkursu, a tak stěžovatelku převedli pracovat do Witte Nejdek, kde je doposud. V průběhu krize v roce 2009 stěžovatelce společnost doporučila, aby si změnila účel ze zaměstnání na podnikání, s čímž stěžovatelka dobrovolně souhlasila. Stěžovatelka dále popsala, že pracuje pro společnost AMEPOL, se kterou má uzavřenou smlouvu o dílo. Tato společnost má v nájmu prostor v továrně a stěžovatelka tam vykonává práci pro společnost Witte Nejdek. Opravuje výrobky neodpovídající normě. Pracuje v areálu Witte Nejdek u stolu v prvním patře. Každý si pro sebe musí opatřit pracovní oděv. Od společnosti dostali ruční náradí. Výrobky přiváží zdvižným vozíkem a pak je odváží někdo ze společnosti Witte Nejdek. Stěžovatelka dělá vše, co po ní společnost požaduje. Je zde zodpovědná osoba společnosti AMEPOL, která jim zadává práci. Odměnu za odvedenou práci dostává stěžovatelka podle počtu výrobků, přičemž cena za kus se liší. Ke každému výrobku dostane stěžovatelka lísteček, kam napíše počet dobrých a špatných kusů. Duplikát lístečku odevzdává vedoucímu směny. Zástupce společnosti AMEPOL pak připraví fakturu. Faktury jsou vystavovány jednou za měsíc. Peníze posílá AMEPOL na účet. Ubytování má stěžovatelka od společnosti AMEPOL a náklady na něj jí strhávají. Pokud je hodně práce, pracuje stěžovatelka i dvě směny, jinak pouze jednu. Pracuje od 6 hodin ráno do 6 hodin večer, pokud je hodně práce, jinak pouze od 6 hodin ráno do 2 hodin odpoledne. Jeden týden má denní směnu a jeden týden noční směnu. Pracovní dobu určuje společnost AMEPOL. Každý má svoji kartu, kterou si pípá u vrátnice a elektronicky se zaznamenává příchod a odchod. Kartu má stěžovatelka od společnosti AMEPOL. Každý pracovník má svůj stůl. Pokud si stěžovatelka chce vzít dovolenou, musí to hlásit společnosti AMEPOL. V průběhu svého pobytu ve Vietnamu od 25. 1. 2016 do 25. 3. 2016 měla stěžovatelka neplacenou dovolenou. Nestalo se, že by stěžovatelka dovolenou nedostala, ale vždy ji musí hlásit tak tři týdny dopředu. Se společností AMEPOL má stěžovatelka uzavřenou pouze smlouvu o dílo a smlouvu o podnájmu nebytových prostor. Stěžovatelka předložila veškeré doklady, které má k dispozici. Dále uvedla, že na území České republiky nemá rodinné příslušníky. Ve Vietnamu má rodiče, sourozence, manžela a děti. Celá rodina pracuje v zemědělství jako rolníci. Děti jsou vystudované, ale zatím nemají práci. Manžel pracuje v zemědělství. Žijí v jedné vesnici, každý ve vlastním domě.

Závěrem stěžovatelka zmínila, že si nepamatuje přesné datum změny účelu ze zaměstnání na podnikání.

[24] Podnikání definuje § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, tak, že kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele. Aby se jednalo o podnikání, musí být naplněny kumulativně pojmové znaky podnikání (samostatná, soustavná činnost za účelem dosažení zisku, vykonávaná na vlastní účet a odpovědnost). Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že stěžovatelka popsanou pracovní činnost vykonává soustavně a za účelem dosažení příjmu (zisku). Podle Nejvyššího správního soudu však absentuje znak samostatnosti a vlastní odpovědnosti, neboť podle výpovědi stěžovatelky je jí práce přidělována zástupcem společnosti AMEPOL, je vykonávána v režimu směn, pracovní dobu i náplň práce jí určuje společnost AMEPOL, stěžovatelka pracuje pouze pro tuto společnost, faktury za práci provedenou stěžovatelkou nevystavuje stěžovatelka, ale společnost AMEPOL, pracovní doba je evidována, pokud si stěžovatelka chce vzít dovolenou, musí to ohlásit, a stěžovatelka rovněž od uvedené společnosti obdržela pracovní prostředky. Stěžovatelka si tak neurčovala obsah své pracovní činnosti a práci vykonávala podle časových potřeb společnosti AMEPOL. Nerozhoduje tudíž samostatně a na vlastní odpovědnost o náplni a způsobu své práce a docházce. Fakticky tak je stěžovatelka řízena společností AMEPOL, který vůči ní vystupuje jako zaměstnavatel v nadřazeném postavení. O správnosti tohoto závěru je Nejvyšší správní soud přesvědčen také vzhledem k tomu, že stěžovatelka často odpovídala v množném čísle, z čehož je patrné, že stejnou práci jako ona vykonává řada dalších pracovníků, tj. v případě stěžovatelky se nejedná o individuální, nezávislou pracovní činnost na vlastní odpovědnost, ale stěžovatelka je jedním z mnoha pracovníků vykonávajících tutéž práci v továrně a také s ohledem na stěžovatelkou zmíněnou skutečnost, že si již dříve změnila účel ze zaměstnání na podnikání, přičemž z kontextu výpovědi stěžovatelky je zřejmé, že vykonává typově stejnou pracovní činnost.

[25] Závěr krajského soudu i žalované, že v případě stěžovatelky se nejednalo o podnikání, je tudíž zcela správný. Stěžovatelkou předložené smlouvy na tomto závěru nic nemění, neboť nijak nevyvrací stěžovatelkou popsaný skutkový stav. Formální doklady (faktury, smlouva o dílo, smlouva o podnájmu nebytových prostor a pracovních prostředků), na které stěžovatelka poukazuje v kasační stížnosti, samy o sobě podnikatelskou činnost nedokládají a nevyvrací výše uvedenou výpověď stěžovatelky, v níž popisuje, jakým způsobem fakticky vykonává pracovní činnost. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 Azs 351/2019 – 36, v němž vyslovil, že „pro posouzení věci není rozhodné, jak stěžovatel svou výdělečnou aktivitu označoval či formálně vykazoval, ale co bylo její podstatou. Z hlediska posouzení splnění podmínek práce stěžovatele jako OSVČ bylo nezbytné, aby podnikání bylo realizováno i fakticky. V případě povolení k pobytu za účelem podnikání nestačí, aby byl cizinec pouze formálně zapsán do příslušných rejstříků, ale je třeba trvat na faktickém vykonávání podnikatelské činnosti (viz rozsudky NSS ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, a ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 80/2010-200).“

[26] Ani argumentace stěžovatelky, že na subdodávkách pracuje zcela samostatně, volí si nástroje k provedení daného díla, opatřila si pracovní oděv i jiné věci potřebné k provedení díla, nevyvrací, že její pracovní činnost nepředstavuje podnikání, protože samostatná práce na přidělené práci a volba nástrojů k provedení daného díla sama o sobě neznamená, že se jedná o podnikání. Pro lepší názornost lze uvést např. zaměstnance autoservisu, který také při opravě motorového vozidla pracuje samostatně a volí si nástroje k provedení daného díla. Stejně tak skutečnost, že si stěžovatelka opatřila některé nástroje, protože jí ty přidělené společností AMEPOL nevyhovují, neznamená, že její pracovní činnost pro tuto společnost byla podnikáním.

pokračování

[27] K poukazu stěžovatelky na příkazy objednatele ohledně provádění díla zmíněné v § 2592 občanského zákoníku Nejvyšší správní soud konstatuje, že o takovéto pokyny se v posuzované věci nejednalo, neboť z výpovědi stěžovatelky je zřejmé, že její pracovní činnost nepředstavuje provádění díla podle smlouvy o dílo dle občanského zákoníku, ale jedná se o opakující se činnost zaměstnance vykonávanou ve směnném provozu, kterou jí přiděloval zástupce společnosti AMEPOL. Na rozdíl od stěžovatelky má Nejvyšší správní soud za to, že evidence docházky stěžovatelky představuje zásadní skutečnost svědčící o tom, že pracovní činnost stěžovatelky není možné označit jako podnikání, neboť jednak svědčí o nadřazeném vztahu společnosti AMEPOL vůči stěžovateli a dále je jedním z typických rysů zaměstnaneckého pracovního poměru.

[28] Vzhledem k tomu, že ministerstvo vyzvalo stěžovatelku k předložení dokladů prokazujících provozování živnosti nebo výkonu jiné podnikatelské činnosti, na kterou stěžovatelka reagovala předložením výše uvedených dokladů, a stěžovatelka při svém výslechu uvedla, že již žádnými dalšími podklady nedisponuje, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ministerstvo při zjišťování skutkového stavu nepochyblo, a nedošlo tudíž ke stěžovatelkou namítanému porušení § 3 správního řádu. Přisvědčit proto nelze ani námitce stěžovatelky, že správní orgán si neobstaral prakticky žádné důkazní prostředky na podporu svých tvrzení.

[29] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaná vychází pouze z protokolu o výslechu stěžovatelky, který je naprosto nedostatečný a vůbec neodpovídá požadavkům správního řízení. Protokol splňuje veškeré formální náležitosti stanovené § 18 odst. 2 a 3 správního řádu, je v něm uvedeno, v jaké věci je pořizován, kdo je vyslýchán, datum a čas provedení výslechu, místo, údaje o oprávněné úřední osobě provádějící výslech, údaje o dalších osobách přítomných výslechu. Stěžovatelka byla za účasti tlumočnicka před provedením výslechu řádně poučena o svých právech a po provedení výslechu seznámena s obsahem protokolu; svůj souhlas s jeho obsahem stvrdila podpisem, stejně jako ostatní přítomné osoby. Do protokolu popsala svou pracovní činnost. Stěžovatelkou zmiňovaná skutečnost, že nebyla při výslechu zastoupena, nemá za následek, že by skutečnosti uvedené stěžovatelkou byly nevěrohodné či jinak nesprávné. Při výslechu stěžovatelky byl přítomen tlumočnick, což vylučuje i případné nedorozumění a nepřesnosti v důsledku jazykové bariéry. Správní orgány tudíž nepochybyly, když z výpovědi stěžovatelky při posouzení věci vycházely.

[30] Skutečnost, že správní orgány svá rozhodnutí založily především na skutečnostech uvedených stěžovatelkou při výslechu, nemá za následek nezákonnost jejich rozhodnutí. Výslech účastníka řízení představuje v souladu s § 169j zákona o pobytu cizinců přípustný důkaz (viz krajským soudem citované rozsudky NSS 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). Pokud správní orgán dospěje k závěru, že skutečnosti uvedené účastníkem řízení při výslechu jsou postačující pro zamítnutí žádosti, nepředstavuje to bez dalšího vadný postup. Jak již zdejší soud konstatoval v bodech 22 a 23 rozsudku ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 174/2020 – 42, *„výslech účastníka řízení tudíž může být, v závislosti na dalších okolnostech případu, dostačujícím podkladem pro rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020 – 38). Řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je současně řízením o žádosti, v němž je účastník řízení povinen tvrdit správnímu orgánu všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Stěžovatel při výslechu popsal svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje naplnění účelu, pro nějž mu byl pobyt povolen. Správním orgánům proto nelze klást k tíži, že při rozhodování vycházely právě z tvrzení stěžovatele, která uvedl při výslechu.“*

[31] Stěžovatelka dále upozornila, že podnikatelskou činnost vykonává od roku 2009, její legalnost nebyla nikdy zpochybněna, a naopak bylo stěžovatelce povoleno k dlouhodobému pobytu opakovaně prodloužováno. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že žalovaná vyhovění

předchozím žádostem stěžovatelky o prodloužení dlouhodobého pobytu vysvětlila tím, že do předchozích žádostí stěžovatelka dokládala pouze zákonné náležitosti, jako je výpis z živnostenského rejstříku a platební výměr, ze kterých nebylo možné poznat, jak konkrétně podniká. Až u této žádosti ministerstvo podle § 103 písm. s) zákona o pobytu cizinců stěžovatelku vyzvalo k prokázání živnosti nebo jiné podnikatelské činnosti. Předchozím postupem správních orgánů, které se povahou pracovní činnosti stěžovatelky v podstatě nezabývaly, tudíž nemohlo stěžovatelce vzniknout legitimní očekávání ohledně posouzení její pracovní činnosti. Pro úplnost Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30, v němž judikoval, že „*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 (podnikání nebo závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti.*“

[32] Důvodná není ani námitka, že žalovaná nesprávně akceptovala pouze skutečnosti jevící se v neprospěch stěžovatelky, a naopak hrubě podcenila či dokonce ignorovala důkazy a skutečnosti svědčící v její prospěch. Z rozhodnutí správních orgánů je totiž zřejmé, že důkazy vyhodnotily jednotlivě i v souvislostech, korektně a nikoli tendenčně. Stěžovatelka ostatně konkrétně neuvádí žádné důkazy, které správní orgány hrubě podcenily či ignorovaly. Neobstojí ani tvrzení stěžovatelky, že krajským soudem ani správními orgány nebylo provedeno komplexní posouzení a analýza činnosti stěžovatelky, neboť z kasační stížnosti napadeného rozsudku i rozhodnutí správních orgánů, zejména pak z rozhodnutí ministerstva, vyplývá, že povahu pracovní činnosti stěžovatelky hodnotily řádně a v souvislostech.

[33] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani argumentaci stěžovatelky, že i kdyby její činnost vykazovala rysy závislé práce, není možné to považovat za závažné ohrožení veřejného zájmu podřaditelné pod neurčitý právní pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Jak vyplývá např. z rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53, bod 12, či rozsudku ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 Azs 351/2019 – 36, bod 21, skutečnost, že stěžovatelka v době platnosti předchozího povolení prokazatelně neplnila jeho účel a obcházel zákon o zaměstnanosti tím, že vykonávala závislou práci bez platného povolení k zaměstnání, lze jistě podřadit pod pojem jiná závažná překážka ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. K poukazu stěžovatelky na závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, sp. zn. 48 A 45/2015, v němž mimo jiné uvedl, že naposledy uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců směřuje k ochraně veřejného zájmu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tímto veřejným zájmem je v posuzované věci právě ochrana trhu práce v České republice. Přesvědčení stěžovatelky o tom, že její pracovní činnost nepředstavuje ohrožení veřejného zájmu a nedosahuje intenzity jiné závažné překážky pobytu na území, nevyvrací výše uvedené závěry vyplývající z judikatury správních soudů. Odvádění daní a odvodů je povinností všech cizinců vykonávajících v České republice výdělečnou činnost a nemůže samo o sobě vést k toleranci vůči porušování povinností cizince v oblasti cizineckého práva a zaměstnanosti.

[34] Se skutečností, že stěžovatelka na území České republiky žije více než 10 let, se krajský soud vypořádal. Konstatoval, že délku pobytu stěžovatelky je třeba zohlednit, avšak v kontextu ostatních skutečností, které se posuzují v souvislosti s přiměřeností dopadu rozhodnutí do rodinného a osobního života. Krajský soud v napadeném rozsudku mimo jiné zmínil, že stěžovatelka vazby s domovskou zemí nezpřetrhala a rodinu navštěvuje, přičemž většinu života prožila v domovské zemi a netvrdí existující vazby na území České republiky. Nelze proto přisvědčit stěžovatelce, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s námitkou směřující proti nepřiměřenosti zásahu napadených správních rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Nejvyšší správní soud má pochopení pro to, že stěžovatelka zamítnutí



pokračování

své žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vnímá po takto dlouhé době, kdy pracovala na území České republiky, jako intenzivní zásah. Rozhodnutí správních orgánů však představují především zhoršení ekonomického postavení stěžovatelky, neboť stěžovatelka pobývá na území České republiky sama, celá její rodina žije ve Vietnamu. Jako celek proto nelze považovat rozhodnutí žalované za nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[35] Pokud stěžovatelka s poukazem na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 – 47, namítá, že správní orgány a následně i krajský soud způsobilý nepřezkoumatelnost svých rozhodnutí, pokud nezjišťovaly veškerá hlediska k posouzení přiměřenosti dopadů nejen k osobě stěžovatelky, ale i jejích rodinných příslušníků, považuje to zdejší soud za zjevně neopodstatněné s ohledem na již zmíněnou skutečnost, že celá rodina stěžovatelky pobývá ve Vietnamu. Nebylo tak ani na místě důkladně zjišťovat pevnost a intenzitu vazeb stěžovatelky s rodinou ve Vietnamu, jak se toho domáhá v kasační stížnosti.

[36] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že nevyhovění žádosti stěžovatelky o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání se rodinných příslušníků stěžovatelky nedotýká bezprostředně, toliko zprostředkovaně v ekonomické rovině. Stěžovatelkou zmiňovanou ekonomickou závislost jejích rodinných příslušníků Nejvyšší správní soud neshledal, neboť z výpovědi stěžovatelky vyplývá, že její manžel pracuje v zemědělství a děti jsou vystudované, z čehož plyne, že jsou způsobilí pracovat a sami tak získávat prostředky pro svou obživu.

[37] Stěžovatelka rovněž nedůvodně vytýká žalované, že nezohlednila její soukromý život na území České republiky. Žalovaná se soukromým životem stěžovatelky zabývala a uvedla, že pobyt stěžovatelky na území České republiky od roku 2008 nepředstavuje dobu, která by v daném případě vedla k vybudování pevných sociokulturních vazeb. Žalovaná dále zohlednila, že stěžovatelka je v produktivním věku, a tak může podnikat nebo pracovat v domovské zemi, kde má navíc veškeré rodinné zázemí. Žalovaná rovněž poukázala na závěry ministerstva, které v souvislosti s hodnocením přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého života stěžovatelky uvedlo, že ubytování na území České republiky má stěžovatelka zajištěné v ubytovně a nemá zde ani žádný majetek. Stěžovatelka se s ničím neléčí a je zdravá. Rovněž krajský soud se soukromým životem stěžovatelky zabýval, poukázal na délku jejího pobytu na území České republiky, věk a přiměřenost dopadu rozhodnutí hodnotil v kontextu dalších zjištěných skutečností. Svě tvrzení o tom, že si na území České republiky vytvořila hluboké sociální a ekonomické vazby, stěžovatelka nedoložila. S tímto hodnocením se zdejší soud ztotožňuje. Přivyknutí místnímu způsobu života i prostředí a určité oslabení vazeb stěžovatelky na zemi původu je logický důsledek jejího dlouhodobého pobytu na území České republiky, který však podle Nejvyššího správního soudu s přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem nemůže mít za následek nepřiměřený zásah rozhodnutí žalované do soukromého života stěžovatelky.

[38] Na samotný závěr zdejší soud ve shodě s žalovanou poukazuje na možnost realizovat další pobyt stěžovatelky v souladu se zákonem o pobytu cizinců např. formou zaměstnanecké karty.

#### **IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

[39] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námítky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[40] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšné žalované pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 8. června 2021

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu