



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **H. T. N.**, nar. xx. x. xxxx, st. příslušnost Vietnamská socialistická republika, pobytem v ČR P.,  
zastoupen: Mgr. Ing. Jan Klik, Ph.D, advokát, se sídlem Karlovarská 130, Plzeň,

proti  
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 12. 2018, č. j. MV-56114-4/SO-2018,

takto:

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

**Odůvodnění:**

***Předmět řízení***

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 19. 12. 2018, č. j. MV-56114-4/SO-2018 (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž bylo dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvoinstanční orgán“), ze dne 12. 3. 2018, č. j. OAM-19465-21/DP-2017 (dále též „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta ve výroku č. I. podle

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

§ 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) a dále ve výroku č. II. podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ, a platnost zaměstnanecké karty tedy nebyla prodloužena, neboť správní orgán I. stupně dospěl jednak k závěru, že žalobce neplní účel povoleného dlouhodobého pobytu, a jednak k závěru, že byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území.

### *Žalobní body*

2. Žalobce namítal, že správní orgány zjistily stav věci v rozporu s § 3 správního řádu, neboť prvostupňový orgán vycházel v podstatě pouze z protokolu o výsledku žalobce ze dne 12. 10. 2017, tedy z jediného důkazu. Listiny, které žalobce předložil, žalovaná hodnotila účelově k podpoře svého stanoviska. Ve věci mělo být provedeno širší dokazování, a to výsledkem odpovědných osob ze společností S&L Personalservice s.r.o. a KH Czechia s.r.o., což žalobce navrhoval již ve správním řízení, ale žalovaná na tyto návrhy nijak nereagovala a jejich neprovedení nijak neodůvodnila.
3. Dle žalobce je posouzení, zda se jedná o podnikání či závislou činnost, předmětem předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu, ale to neproběhlo, ani nebylo iniciováno, neproběhla ani žádná kontrola odpovědného orgánu (Oblastního inspektorátu práce). Žalobce si nebyl vědom, že způsob jeho práce jej ohrožuje na pobytovém oprávnění, kdyby byl o tom vyrozuměn, mohl závadný stav odstranit. Žalobce si stěží mohl být vědom a ani není schopen posoudit, že by jeho výdělečná činnost mohla být hodnocena způsobem, jak ji hodnotí správní orgán.
4. Správní orgány přehlíží fakt, že žalobce v minulosti opakovaně žádal o prodloužení svého pobytového oprávnění za stejným účelem, kdy mu bylo vyhověno, přestože se živil stejným způsobem. Žalobce tak nabyl legitimní očekávání, že mu bude i nyní vyhověno, což namítl již v odvolání, ale žalovaná na to nijak nereagovala. Jedná se tak o nepřípustnou libovůli v rozhodování správních orgánů
5. Žalobce dále namítal, že závěr správních orgánů, že se dopustil výkonu nelegální práce, vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu a došlo i k nesprávnému právnímu posouzení, které bylo navíc provedeno nad rámec kompetence správních orgánů, která jim byla svěřena.
6. Žalobce vykonával svou činnost na základě smlouvy o dílo. Pracoval podle toho, kolik plastových odlitků s jeho smluvní partner objednal ke kontrole, tedy pracoval podle velikosti zakázky. Není podmínkou platnosti smlouvy o dílo přesné určení díla. Na pracovišti se mohl zdržovat od 6 do 18 hodin, jednalo se toliko o časovou možnost, kdy se mohl na pracovišti vyskytovat, nikoliv že každý den pracoval 12 hodin, jak správní orgány nesprávně interpretují. Čas strávený v práci nikde neevidoval, rozhodující pro výši odměny byl počet zkontrolovaných výrobků. Velikost přijaté zakázky byla na uvážení žalobce. Rovněž byl odpovědný za provedení zakázky a všechny odpovědnostní vztahy z případné vady díla vyplývají ze zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, nikoli ze zákoníku práce. Správní orgány se nezabývaly vztahem nadřízenosti – podřízenosti charakterizujícím závislou prací a tento vztah prokázán nebyl. Práci kontroloval odběratel a žalobce odběrateli rovněž oznamoval, kdy nebude moci přijímat zakázky, aby se mohl zajistit zhotovení zakázky jiným zpracovatelem.
7. Správní orgán je oprávněn učinit si úsudek o tom, zda se v daném případě jednalo o výkon závislé práce, ale není oprávněn konstatovat, že se jednalo o výkon nelegální práce, neboť tímto presumuje naplnění skutkové podstaty přestupku na úseku zaměstnanosti. Rovněž žalobce uvedl, že i pokud by šlo o výkon závislé práce, nelze aplikovat § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, podle kterého důvodem neudělení víza může být skutečnost, že pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu ČR nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na

území. Nelegální výkon závislé práce nemůže svoji intenzitou dosahovat porušení jakýchkoliv zahraničněpolitických zájmů ČR.

8. V poslední žalobní námitce žalobce uvedl, že správní orgány nedostatečně posoudily dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně se touto otázkou zabýval velice povrchně a nezjišťoval aktuální stav. Žalovaná jeho závěry přejala do svého rozhodnutí. Žalobce namítal tíživou finanční situaci, je zadlužen v ČR i ve své domovské zemi. Z důvodu nedostatku odůvodnění této otázky je rozhodnutí v tomto směru nepřezkoumatelné.

### *Vyjádření žalované a replika žalobce*

9. Ve vyjádření k žalobě se žalovaná vyslovila k jednotlivým žalobním námitkám. Jednak uvedla, že při svém rozhodování správní orgány vycházely kromě výsledku žalobce rovněž z dalších podkladů (smlouvy o dílo, informací známých z úřední činnosti aj.). Pokud měl žalobce za to, že jeho výsledek byl nedostatečný, měl navrhnout doplnění dokazování prostřednictvím výsledku odpovědných osob společností S&L Personalservice s.r.o. a KH Czechia s.r.o. již v řízení před správním orgánem I. stupně, a nikoli až v odvolání. Dále uvedla, že žalobce souhlasil s provedením výsledku v českém jazyce, ohledně obsahu protokolu nic nenamítal ani nežádal jeho doplnění. Z protokolu o výsledku rovněž není patrné, že by žalobce nějaké otázky neporozuměl. Při výpovědi byl přítomen rovněž tlumočnick.
10. Žalovaná se dále neztotožnila s námitkou, že žalobce jakožto cizinec neznalý českého práva nebyl schopen vyhodnotit, zda jím vykonávaná činnost měla znaky závislé práce. K tomu odkázala na právní zásadu „neznalost zákona neomlouvá“ a v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 Azs 296/2014-34, uvedla, že pokud žalobce vykonával činnost, kterou na základě svého oprávnění vykonávat nemohl, musí jít případná nevědomost o protiprávnosti jednání k jeho tíži. Žalovaná se dále neztotožnila s názorem žalobce, že správní orgán byl povinen žalobce upozornit na závadný stav, tedy, že neplní účel pobytu, příp. přerušit řízení do doby napravení závadného stavu. Poučovací povinnost dle § 4 odst. 2 správního řádu totiž nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by měl účastník řízení v daném případě udělat.
11. K překročení pravomoci správních orgánů k posouzení výkonu nelegální práce žalovaná primárně uvedla, že v řízení nebylo rozhodováno o spáchání přestupku, neboť k tomu je příslušný Oblastní inspektorát práce resp. Státní úřad inspekce práce, nýbrž o bytovém oprávnění. Správní orgány jsou oprávněny a povinny posuzovat naplnění neurčitého právního pojmu závažná překážka pobytu cizince na území, a spadá-li pod tento pojem výkon nelegální práce, pak spadá do jejich pravomoci také posouzení, zda cizinec vykonával nelegální práci (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2018, č. j. 31 A 70/2017-44).
12. Pojem jiná závažná překážka dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je neurčitý právní pojem, který dává správnímu orgánu možnost uvážení. Za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území je nutno považovat takovou objektivně nastalou situaci, resp. skutečnost, která brání pobytu cizince na území, neboť pobyt cizince není v souladu s právními předpisy ČR a dále s veřejným zájmem či veřejným pořádkem. Sem spadá i případ žalobce, který neplnil účel posledního povoleného pobytu, když se dopustil výkonu nelegální práce. Na podporu své argumentace žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017 č. j. 11 A 168/2017 – 47.
13. K námitce posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce žalovaná uvedla, že v případě žalobce se jednalo o řízení zahajované na návrh, bylo ovládáno zásadou dispoziční, a žalobce měl povinnost tvrdit a prokazovat pro věc rozhodné skutečnosti. Bylo tak na žalobci, aby poskytl veškeré informace, které považoval za důležité.
14. Ve zbytku žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. V závěru žalovaná navrhla,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

aby soud žalobu zamítl.

15. Ve své replice žalobce setrval na podané žalobě a uvedl, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť fakticky svým popisem jednání sdělují a jeho právní kvalifikací usuzují, že se jedná o výkon nelegální práce, tj. o závažný přestupek na úseku nezaměstnanosti, ačkoli podle zákonného znění k takovému úsudku nejsou oprávněni. Dále uvedl, že pokud by byl upozorněn již v přechozích správních řízeních o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na protiprávnost způsobu obživy s tím, že podle názoru správního orgánu se nejedná o podnikání, ale o závislou práci, měl by možnost se touto situací zabývat mnohem dříve před podáním žádosti. Nic však nenasvědčovalo tomu, a to ani z předešlé rozhodovací činnosti správního orgánu, že v posledním řízení jeho žádosti nebude z uvedených důvodů vyhověno. Nejednalo by se tedy o žádný „komplexní návod“ a ani o „ničím neomezenou a absolutní poučovací povinnost“, jak uvádí žalovaná, ale prosté upozornění na jiný právní názor prvostupňového správního orgánu eventuálně uvedený v předešlých rozhodnutích. Naznačený hypotetický postup správního orgánu prvního stupně by i respektoval principy vstřícnosti a dobré správy.

### *Posouzení věci krajským soudem*

16. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
17. Soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci řízení souhlasili.
18. Žaloba není důvodná.
19. Ze správního spisu vyplývají pro rozhodnutí ve věci následující právně významné skutečnosti. Žalobce dne 24. 7. 2017 požádal o prodloužení doby platnosti svého povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání-OSVČ, jímž disponoval od 8. 10. 2015 do 7. 10. 2017. Správní orgán I. stupně vyzval žalobce, aby prokázal, že v letech 2016 a 2017 provozoval na území České republiky živnost, a poté provedl žalobcův výslech.
20. Žalobce správnímu orgánu předložil přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2016; pokladní daňový doklad ze dne 22. 3. 2017, pět smluv uzavřených mezi společností S&L Personalservice s.r.o. a žalobcem ve dnech 1. 1. 2016, 1. 4. 2016, 1. 7. 2016, 1. 9. 2016 a dále 1. 3. 2017, jejichž předmětem byly „ruční montáž a kontrola plastových dílů v prostorách společnosti KH Czechia/Cetto Czechia s.r.o.“, soubor šesti faktur vystavených žalobcem v roce 2017 a soubor deseti faktur vystavených žalobcem v roce 2016 (žádná z těchto faktur neobsahuje žalobcův podpis ani razítko). Z faktur plyne, že každá byla vydána na odběratele spol. S&L Personalservice s.r.o. vždy za příslušný měsíc, s jinou vyšší fakturované částky, a v předmětu dodávky je uvedeno „smlouva o dílo 184“.
21. Dne 12. 3. 2018 vydal správní orgán I. stupně pod č. j. OAM-19465-21/DP-2017 rozhodnutí, kterým rozhodl takto: **I.** žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců neprodlužuje, neboť účastník řízení neplní účel povoleného dlouhodobého pobytu, **II.** žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se dle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, v návaznosti na § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců neprodlužuje, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Správní orgán dospěl k závěru, že žalobce neplnil povolený účel pobytu, když na území České republiky nepodnikal jako OSVČ, ale fakticky vykonával závislou práci. V jím vykonávané činnosti totiž absentují dva znaky podnikání, a to samostatnost a výkon činnosti na vlastní odpovědnost, neboť žalobce vykonává stejnou činnost při kontrole plastových odlítků, která je zároveň po něm kontrolována, příchod a odchod na pracoviště je monitorován prostřednictvím čipu, v případě nepřítomnosti musí tuto skutečnost účastník řízení nahlásit panu B., odměňován

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

je podle počtu odpracovaných kusů, a dále dle svého vyjádření nevykonává žádnou další výdělečnou činnost.

22. Žalobcovo odvolání, v němž rozporoval závěr správního orgánu I. stupně, že jeho činnost není podnikáním, žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 12. 2018, č. j. MV-56114-4/SO-2018, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Dospěla přitom k závěru, že žalobce neplnil účel posledního povoleného pobytu na území České republiky, neboť činnost, kterou vykonával, nebyla podnikáním, ale výkonem nelegální práce. Žalobce totiž dle žalované nerozhodoval o činnosti, kterou vykonával v areálu společnosti KH Czech Sektor (dle soudu se pravděpodobně jedná o nesprávný prepis názvu společnosti, neboť ze smluv o dílo je patrné, že se jedná o spol. KH Czechia s.r.o., přičemž dle lustrace v obchodním rejstříku žádná společnost názvu KH Czech Sektor neexistuje, pročež bude soud o této společnosti hovořit dále s uváděním její správné firmy), měl pevně stanovenou pracovní dobu, příchod a odchod byl evidován prostřednictvím elektronického čipu, odměna mu byla vyplácena podle počtu zpracovaných kusů, přičemž nemohl ovlivnit výši své odměny, odvedenou práci po účastníku řízení kontroloval technik z KH Czechia s.r.o., při práci používal pracovní pomůcky a materiál od společnosti KH Czechia s.r.o., nepřítomnost v práci účastník řízení oznamoval panu B.. V průběhu výslechu účastník řízení rovněž uvedl, že nevykonával jinou výdělečnou činnost. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu, na niž žalovaná odkázala, musí závislá práce splňovat tři znaky, a sice 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Žalobce dle žalované neplnil dílo dle předložených smluv o dílo, jednalo se o simulované právní jednání k zastření uzavřené pracovní smlouvy. Zejména s ohledem na pobyt všech žalobcových příbuzných ve Vietnamu a na jeho vyjádření, že mu nic nebrání v návratu do země původu, uzavřela žalovaná, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo správné i co do posouzení přiměřenosti jeho dopadů do soukromých a rodinných poměrů žalobcových.
23. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.
24. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že 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).
25. Podle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců: „*Ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který mu bylo vízum uděleno.*“
26. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *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.*
27. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé 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.*
28. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců pak stanoví, 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, jebož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*
29. Žalobní námitky posoudil soud následovně. Žalobce namítal, že správní orgány své závěry opřely v podstatě o jediný důkaz, a to o výslech žalobce. Žalobci lze přisvědčit potud, že z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je patrné, že žalobcův výslech byl klíčovým důkazem. Tato skutečnost však nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Naopak podle § 169 odst. 2 zákona o

pobytu cizinců ve znění účinném pro projednávanou věc 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. V daném případě je rovněž podstatné uvést, že řízení ve věci žalobce je řízením zahajovaným na žádost, a je tedy v zájmu žalobce jakožto žadatele, aby předložil veškeré potřebné náležitosti a tvrdil a prokázal splnění všech podmínek pro prodloužení pobytového oprávnění. Žalobce při výslechu popsal svou dosavadní činnost, kterou správní orgán vyhodnotil jako jinou činnost než je podnikání, za jehož účelem mu byl předchozí pobyt na území povolen (konkrétně tuto činnost vyhodnotil jako závislou práci dle zákoníku práce, přestože žalobce měl pobyt povolený za účelem podnikání). Správnímu orgánu nelze klást k tíži, že vycházel z toho, co žalobce sám během své výpovědi tvrdil. Žalobce byl dobře informován a poučen o tom, jaké skutečnosti by měl tvrdit a že má povinnost svá tvrzení rovněž prokázat. Jednalo se o skutečnosti týkající se reálného provozování živnosti tak, aby účel jeho předchozího pobytu byl naplňován.

30. K uvedenému se vyjádřil rovněž Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27, kde uvedl: „*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 popsal 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.*“ (zvýraznění doplněno krajským soudem). S uvedeným názorem se krajský soud ztotožňuje. Sám žalobce při výslechu popsal svou činnost takovým způsobem, který vylučuje naplnění účelu podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Rovněž je nutné uvést, že správní orgán ve svém rozhodnutí dostatečně popsal a zdůvodnil, z jakého důvodu činnost žalobce nepředstavuje samostatnou výdělečnou činnost a proč v ní spíše spatřuje znaky výkonu závislé práce. V žádném případě pak nepochybil, pokud dospěl k závěru, že žalobce jednak neplnil účel povoleného dlouhodobého pobytu, pro který mu byl tento udělen, a jednak že výkon závislé v práci, ke které neměl žalobce povolení, byl výkonem práce nelegální, a tudíž jej bylo nutno považovat za závažnou překážku pobytu cizince na území.
31. K otázce zjištění skutkového stavu žalobce dále namítal, že správní orgány pochybily, pokud neprovedly žalobcem navržené důkazy, a to výslech odpovědných osob společností S&L Personalservice s.r.o. a KH Czechia s.r.o., resp. že jejich neprovedení nebylo žádným způsobem odůvodněno. Ze správního spisu vyplývá, že uvedené důkazní návrhy byly žalobcem učiněny až v podaném odvolání, kde žalobce uvedl, že ke zjištění skutkového stavu, o kterém by nevznikaly důvodné pochybnosti, by mělo být provedeno další dokazování, a to výslechem odpovědných osob výše uvedených společností. K uvedenému soud konstatuje, že dané řízení je řízením o žádosti a byť i v něm se uplatní obecně stanovená povinnost správních orgánů zjistit skutkový stav takovým způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nezbavuje to účastníky jejich povinnosti v míře zvýšené oproti řízením vedeným z moci úřední nejen tvrdit všechny rozhodující skutečnosti, ale ty i prokazovat (a to ve vlastním zájmu), jak stanoví § 52 správního řádu, podle něhož jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. K navrhování důkazů účastníky je však třeba ve vztahu k projednávané věci přičinit dvě poznámky: jednak obecně platí, že důkazy se navrhují ke konkrétním tvrzením, a to k těm, která mají být jimi prokázána. Jinak řečeno, není možno pouze předložit důkazní návrh, aniž by bylo současně tvrzeno, co z něj má vyplynout, respektive co jím má být vlastně prokázáno. Je tomu tak i proto, že správní orgán, jak plyne rovněž z § 52 správního řádu, není důkazními návrhy účastníků vázán, vždy však provede ty důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Takové rozhodnutí však nemůže správní orgán logicky učinit, pokud účastník navrhuje důkaz opomene tvrdit, co chce takovým důkazem prokazovat. Takový případný důkazní návrh pak není možno považovat za řádný. Druhou poznámkou je pak nutno připomenout zásadu koncentrace správního řízení upravené v § 82 odst. 4 správního řádu, podle níž k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení se přihlédne

jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Podle tohoto ustanovení je tedy účastník řízení zásadně povinen svá tvrzení a příslušené důkazní návrhy koncentrovat do řízení vedeného správním orgánem I. stupně, neboť v dalším průběhu řízení je již nebude moci uplatnit. Tím se sleduje především zájem na hladkém a procesně efektivním průběhu řízení.

32. V projednávané věci žalobce sice navrhl provést důkazy spočívající ve výslechu odpovědných osob z obchodních společností uvedených výše, avšak tvrzené konkrétní skutečnosti, které by mohly být prokazovány, v případě žalobce absentovaly, neboť žalobce žádné takové správnímu orgánu nesdělil. Současně žalobce neuvedl, co konkrétního by mělo být jím navrženými důkazy prokázáno, pouze toliko uvedl, že mají sloužit „*ke zjištění skutkového stavu, o kterém by nevznikaly důvodné pochybnosti.*“ Z tohoto důvodu tedy nebylo v daném případě povinností žalované navrhané výslechy provést. Je pravdou, že žalovaný mohl a měl uvést, z jakého důvodu žalobcem navržené důkazy neprovede, což neučinil. Vzhledem však ke způsobu, kterým byly tyto důkazy navrženy, jak bylo konstatováno shora, a k tomu, že skutkový stav byl však správními orgány náležitě zjištěn podklady obsaženými ve správním spise (k tomu blíže následující část odůvodnění rozsudku), nelze tuto vadu v daném případě považovat za natolik závažnou, aby způsobila či mohla způsobovat nezákonnost napadeného rozhodnutí a pro kterou by bylo nutné rozhodnutí zrušit. Žalovaná se ke zjištěnému skutkovému stavu a k jednotlivým podkladům pro vydání rozhodnutí, které byly provedeny jako důkaz, dostatečným způsobem ve svém rozhodnutí zabývala a dospěla k závěru, že skutkový stav byl zjištěn tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu. To, že žalovaná neuvedla konkrétní důvody, proč neprovedla žalobcem navržené důkazy, nemůže v daném případě způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobní námitku tedy neshledal soud důvodnou.
33. Žalobce při svém výslechu uvedl, že od roku 2014 podniká v areálu spol. KH Czechia s.r.o., a to na základě smlouvy o dílo uzavřené se spol. S&L Personalservice s.r.o. Společnost KH Czechia s.r.o. dle vyjádření žalobce vyrábí součástky do vozidel, přičemž žalobce dělá plastické odlitky do vozidel, kontroluje přesnost stroje, měří odlitky a špatné vyhazuje. Pracovní den začíná v 6.00 hodin a končí v 18.00 hodin; po tuto dobu je žalobce povinen zde být. Příchod a odchod je evidován prostřednictvím elektronického čipu. O víkendu nepracuje. Do práce, kterou vykonává, byl zaškolen panem B. od spol. S&L Personalservice s.r.o., který by mu také sdělil, pokud by měl dělat něco jiného. Výsledky jeho práce podléhají kontrole technika společnosti KH Czechia s.r.o. Odměna je vypočtena podle množství jím zpracovaných kusů odlitků; hodnotu odměny za jeden kus mezi sebou ujednávají společnosti KH Czechia s.r.o. a S&L Personalservice s.r.o. Faktury za provedenou práci vystavuje každý měsíc spol. S&L Personalservice s.r.o. a peníze mu jsou vypláceny na konci měsíce. Zálohy na sociální pojištění platí sám. Ochranné pomůcky – plášť a rukavice – má půjčené od KH Czechia s.r.o., přičemž za půjčení zaplatil jednorázový poplatek 100 Kč. Pracovní pomůcky a náradí má žalobce zapůjčené od společnosti KH Czechia s.r.o., které za půjčené nic neplatí, ale v případě ukončení je musí vrátit. Materiál, s nímž pracuje, také obstarává tato firma. K užívání má přidělenou skříňku, od 10.30 do 11.00 hodin má přestávku na jídlo, kterou si stanovil sám. Chce-li si žalobce vzít volno, musí to oznámit panu B., aby za něj zajistil náhradu. Žalobce dále uvedl, že jinou práci nevykonává a příjmy má jen z výše uvedené činnosti.
34. Soud se neztotožnil s výtkami směřujícími proti nedostatečnému zjištění skutkového stavu a nesprávného posouzení skutečností, které žalobce vypověděl v rámci výslechu a které vyšly najevo z ostatních podkladů založených ve spisu. Krajský soud souhlasí s názorem správních orgánů, že ze způsobu, jakým žalobce při výslechu popsal svou pracovní aktivitu, je zřejmé, že fakticky nevykonával činnost, která by vykazovala všechny podstatné znaky podnikání, byť formálně tuto činnost jako podnikání vykazoval (vystavování faktur, zápis v živnostenském rejstříku, placení daní jako OSVČ). Pro posouzení věci však není podstatné, jak žalobce svou výdělečnou aktivitu označoval či formálně vykazoval, ale co bylo její podstatou. Z hlediska posouzení splnění podmínek § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je nezbytné, aby

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

podnikání bylo uskutečňováno i fakticky (viz rozsudek NSS ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 71). Podle ust. § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je podnikatelem ten, kdo samostatně, na vlastní účet a na vlastní odpovědnost vykonává výdělečnou činnost živnostenským či obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Uvedené znaky musí být splněny kumulativně. Správní orgány v právě posuzovaném případě shledaly, že činnost vykonávaná žalobcem nevykazuje znaky samostatnosti a výkon činnosti na vlastní odpovědnost. S tímto názorem se krajský soud ztotožňuje. Správní orgány svou argumentaci a právní úvahy opřely o obsah správního spisu, zejména pak o výpověď žalobce, a mají v něm dostatečnou oporu. Z výše uvedené výpovědi žalobce jasně vyplývá, že žalobce vyrábí plastové odlitky do vozidel, kontroluje je, stejně tak jako přesnost stroje pro společnost S&L Personalservice s.r.o., se kterou pravidelně každý měsíc uzavíral smlouvu o dílo. Svou činnost však vykonává v areálu společnosti KH Czechia s.r.o. podle pokynů pana B. vietnamské národnosti, přičemž výsledky jeho práce jsou kontrolovány českým technikem, který chodí nepravidelně v průběhu dne, zkontroluje práci, vždy zapíše počet udělených kusů a výrobky odnese pryč. Žalobce dokonce dle svého vyjádření ani sám za odvedenou činnost nevydává faktury, tuto činnost provádí společnost S&L Personalservice s.r.o. sama, přičemž žalobce ani neví, kolik činí odměna za jeden odlitek s tím, že toto mezi sebou ujednávají společnost S&L Personalservice s.r.o. a spol. KH Czechia s.r.o. Výrobu plastových odlitků žalobce vyrábí pomocí náradí, které si zapůjčil od spol. KH Czechia s.r.o., žádné vlastní náradí nemá. Soud má shodně s názorem správních orgánů za prokázané, že žalobce má pevně stanovenou pracovní dobu, která je kontrolována čipem, neboť tuto skutečnost sám žalobcem uvedl při svém výslechu. Z těchto skutečností je zřejmé, že žalobcem vykonávaná činnost není vykonávána na vlastní odpovědnost a nevykazuje znak samostatnosti. Na věci nic nemění ani skutečnost, že žalobce není placen za odpracované hodiny, nýbrž úkolově, tj. za počet zhotovených výrobků. Soud se tedy plně ztotožňuje se závěrem prvoinstančního orgánu a probouzaného žalovanou, že nashromážděnými podklady a provedeným dokazováním bylo prokázáno, že žalobce podnikatelskou činnost nevykonával, když jeho činnost spíše vykazovala znaky závislé práce dle zákoníku práce. Jak vyplývá z dosud uvedeného, správní orgány skutkový stav řádně zjistily a následně i správně dospěly k závěru, že žalobce neplnil účel pobytu. Námitky žalobce jsou v tomto směru liché. Soud rovněž nesouhlasí s námitkou, že by správní orgány hodnotily zjištěné skutečnosti účelově v neprospěch žalobce. Správní orgány zvážily všechny zjištěné skutečnosti, které vplynuly z provedeného dokazování, a to jak ty, které svědčily jak v neprospěch tak prospěch žalobce, a správně dospěly k závěru, že žalobce neplnil účel uděleného pobytu.

35. Žalobce dále namítal porušení zásady legitimního očekávání, neboť v minulosti mu opakovaně bylo v žádostech o prodloužení pobytového oprávnění za stejným účelem vyhověno, avšak nyní správní orgány žádost zamítly. V uvedeném žalobce spatřoval libovůli správních orgánů. Tato námitka je nedůvodná. Soud uvádí, že aplikovatelnost zásady ochrany legitimního očekávání je omezena tím, že nesmí jít o „nezákonné“ legitimní očekávání. Případné dřívější nezákonné rozhodnutí při existenci jednoznačné právní úpravy nemůže vyvolat právo na prodloužení pobytu žalobce při zjevné nezákonnosti, nemůže ani založit legitimní očekávání a právo na porušování norem vyplývajících z právních předpisů. Rovněž nelze jako důvodnou spatřovat námitku, že správní orgány pochybily, pokud žalobce neupozornily na změnu právního názoru ohledně posouzení vykonávané činnosti žalobce a s tím související možnosti nevyhovění jeho žádosti. Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí a vyjádření žalované, správní orgány se o konkrétně vykonávané činnosti (která je v rozporu s účelem uděleného oprávnění k pobytu) dozvěděly až na základě podkladů, které žalobce předložil v nynějším správním řízení, tedy dříve (tj. v předchozích řízeních) nebyly s těmito skutečnostmi seznámeny a nemohly tak žalobce na to, že vykonává činnost jinou než je podnikání, upozornit. Případné upozornění správního orgánu v nynějším správním řízení (tj. v okamžiku, kdy již správní orgán na základě podkladů ve spisu dospěl k závěru o neplnění účelu povolení k pobytu) na možnost nevyhovění žádosti by bylo navíc zcela zbytečné a žalobce by závěry správního orgánu nemohl zvrátit, neboť správní orgán

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

plnění účelu pobytu posuzuje zpětně, tj. za celou dobu naposledy uděleného pobytu, a zde je patrné, že žalobce za celou dobu posledně uděleného pobytu účel pobytového oprávnění neplnil.

36. K námitce chybějící pravomoci posuzovat závislou (nelegální) práci, nutno uvést, že i když správní orgán I. stupně ani žalovaná nevykonávají kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti ve smyslu § 125 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, přesto si mohou i při výkonu vlastní působnosti nepochybně učinit úsudek o povaze činnosti vykonávané cizincem [srov. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, dle kterého: „*Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřislouží správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.*“]. Správní orgán I. stupně je mimo jiné oprávněn posuzovat (v návaznosti shora citovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců), zda cizinec plní účel, pro který mu bylo povolení k pobytu uděleno. V daném případě bylo žalobci uděleno povolení k pobytu za účelem podnikání – OSVČ. Správní orgán I. stupně si tedy mohou nepochybně učinit úsudek o tom, zda činnost žalobce je podnikáním či nikoli. V nyní posuzovaném případě je podstatné, že správní orgány věc nehodnotily z toho hlediska, zda jednáním žalobce byl spáchán správní delikt resp. přestupek a kdo za něj odpovídá ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Správní orgány se zabývaly otázkou, zda se jednalo o závislou práci (v případě žalobce nelegální, neboť k ní neměl patřičné povolení) či podnikání. V daném případě nebyla prováděna kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti, bylo kontrolováno toliko naplnění podmínek povolení k dříve udělenému pobytu. Nedošlo tak tedy k překročení pravomoci či působnosti správních orgánů. Poněkud jinou záležitostí by bylo, pokud by pobytové správní orgány překročily meze stanovené § 57 správního řádu, za nichž si mohou o určité dílčí (předběžné) otázce učinit úsudek, jak naznačoval žalobce. Tak by tomu bylo například tehdy, pokud by správní orgány předpokládaly spáchání trestného činu přestupku či jiného správního deliktu, kdo za něj odpovídá popř. osobní stav cizince, což se však v případě žalobce nestalo. Správní orgány učinily pouze předběžný závěr o povaze žalobcovy výdělečné činnosti, nebylo tedy namístě postupovat dle § 57 správního řádu.
37. Aplikaci ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců na projednávaný případ považuje zdejší soud za správnou. K dané problematice vztahující se k otázce aplikace citovaného ustanovení na případy, které jsou obdobné případu žalobce, se již opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud. Z jeho ustálené judikatury vyplývá, že pokud cizinec vykonává nelegální práci, je možné tuto skutečnost považovat za jinou závažnou překážku pobytu na území České republiky ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, která byla důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu žalobkyně. K uvedenému lze například odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 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 rozsudek ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27.
38. Soud nepokládá za důvodnou ani poslední námitku žalobce, která se týká nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu ust. § 174a zákona o pobytu cizinců. Z rozhodnutí správních orgánů je totiž zřejmé, že se předmětnou otázkou zabývaly. Správní orgán I. stupně na str. 7 a 8 svého rozhodnutí a žalovaná taktéž na str. 9 napadeného rozhodnutí. Argumentace správních orgánů je v daném případě dostatečná a odpovídá zákonem stanoveným požadavkům a soud se s názorem správních orgánů ztotožňuje. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců na území České republiky, sice obsahuje výčet kritérií, které by měl správní orgán zvážit při rozhodování o pobytovém oprávnění cizince, avšak správní orgán nemusí v rozhodnutí výslovně vyjmenovat všechna tam uvedená kritéria a předjímat a zkoumat u všech případný dopad na rozhodnutí. Postačí výslovně zohlednit důvody, které jsou v daném případě specifické a relevantní, nikoliv i ty, které žádným způsobem nevyplývají z průběhu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013-34). Správní orgány se při posuzování přiměřenosti zaměřily na délku pobytu žalobce na území ČR a jeho rodinné poměry. Správní orgány zohlednily, že celá žalobcova rodina

žije v jeho domovské zemi, v ČR pobývá sám. Rovněž ani délka pobytu na území ČR nemohla zpřetrhat rodinné či socio-kulturní vazby se zemí původu. Žalobce může žít na území státu svého původu. Správní orgány dále poukázaly na veřejný zájem ČR, neboť žalobce minimálně od roku 2014 nepodnikal, finanční prostředky získával nelegální prací. Je v produktivním věku a může tedy podnikat či pracovat ve své domovské zemi, kde má veškeré rodinné zázemí. Rovněž byla zohledněna skutečnost, že žalobce výslovně při svém výslechu uvedl, že mu není známa žádná překážka bránící vycestování z ČR. Vzhledem k tomu, že žalobce v průběhu celého správního řízení nic jiného ve vztahu k této otázce netvrdil, nebyl správní orgán se žádnými dalšími okolnostmi povinen zabývat. Ostatně žalobce žádné podstatné okolnosti v souvislosti s přiměřeností dopadů rozhodnutí do jeho života netvrdil ani v žalobě. V daném případě se správní orgány posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života zabývaly dostatečně, toto posouzení splňuje všechny požadavky stanovené zákonem a je řádně s ohledem na zjištěné skutečnosti odůvodněno.

39. Vzhledem k výše uvedenému soud neshledal žádnou žalobní námitku žalobce důvodnou, a proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

#### ***Náklady řízení***

40. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, když měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 10. června 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.  
předseda senátu