



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: V. T. L.
zastoupený advokátkou Mgr. Helenou Pindejovou
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

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

o žalobě proti žalované ze dne 21. 8. 2017, č. j. MV-70715-4/SO-2015

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí ze dne 27. 3. 2015, čj. OAM-43838-20/DP-2014, jímž Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky vydaného za účelem podnikání, *in concreto* podle výroku I. ve

smyslu § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 7. 2018 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání neprodloužilo z důvodu neplnění účelu povoleného dlouhodobého pobytu, a podle výroku II. ve smyslu § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b), v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, platnost povolení neprodloužilo z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu účastníka řízení na území České republiky. Dle správních orgánů žalobce samostatně nepodnikal, nýbrž vykonával činnost, která vykazovala znaky závislé práce. Tato činnost zároveň byla prací nelegální.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobce namítal, že jediným podkladem pro vydání rozhodnutí ministerstva byl výslech žalobce provedený dne 5. 11. 2014 v rámci řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu.
3. K závěru, že žalobcem uskutečňovaná výdělečná činnost není podnikáním a lze ji charakterizovat jako výkon nelegální práce, dospělo ministerstvo na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Ačkoli odpovědi žalobce mohly být indicií, že na území České republiky nevykonává podnikatelskou činnost, přesto část odpovědí mohla svědčit ve prospěch jeho tvrzení. Vymezit pojem samostatnosti jako jeden z definičních znaků podnikání, tak, jak jej provedlo ministerstvo, není tak jednoznačné. Navíc k neplnění znaku podnikání na vlastní odpovědnost nebyla položena ze strany ministerstva jediná otázka. Bylo tak na správním orgánu, aby pochybnosti o výkonu podnikatelské činnosti žalobce dalším dokazováním potvrdil nebo vyvrátil. Jelikož ministerstvo nepostupovalo tímto způsobem, zatížilo své rozhodnutí i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, vadou nezákonnosti. Rovněž i rozhodnutí žalované je z tohoto důvodu stíženo vadou nezákonnosti.
4. Žalobce se měl dle ministerstva v minulosti účastnit jako podnikající fyzická osoba na podnikání společnosti zřízené ve smyslu § 2716 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Činnost sdružení byla v minulosti podrobena kontrole Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj a v rámci této kontroly mělo být zjištěno, že účastníci sdružení vykonávali práci mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání. Byť žalobce nebyl nikdy účastníkem jakéhokoli správního řízení či osobou kontrolovanou, byly závěry oblastního inspektorátu práce použity ve správním řízení o žádosti žalobce i vůči němu. Takové úvahy považuje žalobce za nepřípustné, neboť možná porušení zákona třetími osobami nelze automaticky vztahovat i na jeho osobu.
5. Dospělo-li ministerstvo k závěru, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce, mělo dát podnět k zahájení řízení věcně příslušnému správnímu orgánu a řízení o žádosti po dobu řízení o předběžné otázce přerušit. Jedině závěry z takového řízení mohly být právně relevantní ve vztahu k závěru ministerstva o výkonu nelegální práce. Ministerstvo ani žalovaná nejsou nadány pravomocí vykonávat kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti. Ministerstvo tak v řízení nepostupovalo dle § 50 odst. 2 a § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nezjistilo stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, čímž zatížilo rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Žalobce proto navrhl, aby soud rozhodnutí žalované, jakož i rozhodnutí ministerstva, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

6. Ve vyjádření k žalobě se žalovaná neztotožnila s žalobními tvrzeními žalobce. Stručně zrekapitulovala skutkový stav věci, mj. i to, že předchozí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání bylo žalobci uděleno jako osobě provozující živnost. Ze spisového materiálu (zejména z protokolu o výsledku žalobce a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj o správním deliktu JUDr. E. P.) ovšem vyplynulo, že žalobce od listopadu 2011 pracuje v Modřicích, od června 2014 má pracovní smlouvu s družstvem nebo společností Vodňanská drůbež a. s. Žalobce během výsledku vypověděl, že je od června členem sdružení, do té doby konal neoficiálně. Na základě tohoto skutkového zjištění žalovaná konstatovala, že žalobce neplní od té doby účel povoleného pobytu podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a dále lze v tomto skutkovém zjištění shledat jinou závažnou překážku pobytu účastníka řízení na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Uvedla, že pod pojem „závažná překážka pobytu cizince na území“ lze podřadit též nenaplnění účelu předchozího povolení k pobytu. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

VI. Posouzení věci soudem

7. Krajský soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i rozhodnutí ministerstva včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
8. Ze správního spisu byly zjištěny následující, pro věc podstatné skutečnosti. Z Cizineckého informačního systému vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky nejprve od 8. 1. 2008 do 6. 1. 2009, a poté od 7. 1. 2009 do 6. 1. 2011 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Platnost povolení mu pak byla na základě jeho žádosti prodlužována od 7. 1. 2011 do 7. 1. 2013 a od 8. 1. 2013 do 7. 1. 2015. Dle živnostenského rejstříku žalobce disponoval platným živnostenským oprávněním pro provozování živnosti volné „*Výroba, obchod a služby v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*“ pro obor činnosti „*Velkoobchod a maloobchod*“, a to na dobu určitou do 7. 4. 2015. Dne 17. 9. 2014 podal žalobce žádost o vydání povolení k trvalému pobytu po pěti letech nepřetržitého pobytu, která byla ministerstvem zamítnuta dle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Dne 20. 11. 2014 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem podnikání, kterou ministerstvo zamítlo. Správní orgány dospěly k závěru, že jsou zde dány dva důvody, proč nelze žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vyhovět: žalobce jednak neplnil předchozí účel pobytu (nevykonával podnikání), jednak jeho jednání představovalo jinou závažnou překážku pobytu. Rozhodnutí o zamítnutí této žádosti je předmětem nyní projednávané věci.
9. Jádrem žalobních námitek žalobce je tvrzení, že správní orgány nesprávně a na základě nedostatečně zjištěného stavu věci dospěly k závěru, že vykonával závislou práci. Soud k tomu předně obecně poukazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které nenaplnění účelu předchozího pobytu představuje závažnou překážku dle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a je tedy důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Současně lze uvést, že dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3

zákonu o pobytu cizinců nelze dlouhodobý pobyt prodloužit, pokud cizinec neplní na území účel, pro který bylo povolení k pobytu uděleno (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 11/2019-36, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

10. Pro oba uvedené případy platí, že konkrétní účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být reálně naplněn. Z hlediska posouzení, zda cizinec podmínku plnění účelu pobytu porušil, je nutné hodnotit konkrétní skutkové okolnosti toho kterého případu – zejména rozsah období, po které nebyl účel pobytu plněn, jakož i důvody tohoto neplnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29). V daném případě z hlediska hodnocení rozsahu období, po které neměl být účel pobytu žalobce plněn, nelze správním orgánům nic vytýkat. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce tutéž činnost (tj. zpracování drůbeže) vykonával již od listopadu 2011 do doby rozhodování ministerstva, tj. po převážnou dobu povoleného pobytu za účelem podnikání. K vlastním důvodům neplnění účelu pobytu pak lze uvést, že podnikání je výdělečnou činností vykonávanou samostatně živnostenským nebo jiným obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně a za účelem dosažení zisku. Živností se pak dle § 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, rozumí soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem. Jak správní orgány správně uvedly, aby mohla být určitá činnost pokládána za podnikání, resp. živnost, je třeba kumulativního naplnění všech uvedených pojmových znaků.
11. Ministerstvo se činností žalobce ve svém rozhodnutí podrobně zabývalo a hodnotilo, zda ji lze považovat za podnikání či závislou práci. Z výsledku žalobce vyplynulo, že jím vykonávaná činnost spočívala ve zpracování drůbeže v Modřicích v provozovně tamních drůbežářských závodů, konkrétně v balení kuřat na výrobní lince, popř. vykostování kuřat. Žalobce neobjednával žádné zboží ani nevěděl, kdo je objednával. Byl placen podle počtu odpracovaných hodin, přičemž odměna mu byla vyplácena jednou měsíčně na jeho účet. Povědomí žalobce o vykonávané činnosti tak bylo zúženo na akceptaci podmínek výkonu činnosti, ať finančních či provozních. O provozu samotného sdružení, důvodu vzniku či jeho cílech neměl žalobce žádné povědomí. Soud se proto plně ztotožňuje se správními orgány v tom, že žalobcova účast ve sdružení byla pouze formální, bez skutečné vůle vědomě přispět vlastní činností k naplnění jeho cílů. V jeho případě tak nebylo možné hovořit o podnikatelské činnosti, neboť tato činnost nesplňovala definiční znaky podnikání. Jeho činnost sice bylo možné pokládat za soustavnou, vykonával ji také osobně a za účelem dosažení zisku, nevykonával ji ale samostatně a na vlastní odpovědnost. Správním orgánům pak nelze vyčítat, že dále nezjišťovaly naplnění třetího znaku podnikatelské činnosti, tj. zda je činnost provozována na vlastní odpovědnost žalobce. Z výsledku žalobce totiž jasně vyplynulo, že jím vykonávaná činnost neměla znaky samostatné výdělečné činnosti, ale znaky závislé práce. Pokud pak žalobce namítal, že ministerstvo vymezilo pojem samostatnosti poněkud zjednodušeně, ani v tomto ohledu mu soud nedává za pravdu. Několikrát totiž v rozhodnutí uvedlo (např. na str. 4 v šestém odstavci, na str. 5 ve čtvrtém odstavci, či na str. 6 ve druhém odstavci), že podnikání může mít řadu forem, avšak působení podnikatele v rámci společnosti by nemělo ztrácet charakter samostatnosti, neboť by se měl stále podílet na rozhodování a mít povědění o cílech a konkrétních obchodních aktivitách. To zahrnuje i znalost hospodářských výsledků a zákazníků sdružení, později společnosti. Jak však ze všech podkladů ve správním řízení vyplynulo, tak tomu v případě žalobce nebylo, což ministerstvo dostatečně odůvodnilo.

12. V tomto ohledu se soud také neztotožnil s tvrzením žalobce, že správní orgány zjistily skutkový stav nedostatečně, resp. že ministerstvo (potažmo i žalovaná) vycházely pouze ze svých vlastních úvah, a jediným zásadním podkladem pro vydání rozhodnutí byl výslech žalobce. Z obsahu správního spisu a obou rozhodnutí správních orgánů jasně vyplývá, že ty vycházely jednak z informací Cizineckého informačního systému, tak z živnostenského rejstříku, a i z provedeného výsledku žalobce ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu (viz protokol o výsledku ze dne 5. 11. 2014, č. j. OAM-16824-8/TP-2014). Podkladem pro vydání rozhodnutí se pak staly i skutečnosti jim známé z úřední činnosti, pokud měly k dispozici rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 15. 1. 2014, čj. 10702/9.30/13/14.3-RZ, ve kterém se konstatuje, že JUDr. E. P. se jako podnikající fyzická osoba dopustil správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, tím, že umožnil na pracovišti v areálu provozovny společnosti Vodňanská drůbež, a. s., v Modřicích výkon nelegální práce cizincům. Dle kopie smlouvy o sdružení ze dne 2. 1. 2017, jež je součástí správního spisu, byl jednou ze stran této smlouvy právě i žalobce.
13. Z rozhodnutí oblastního inspektorátu, jehož kopie je součástí správního spisu v projednávané věci, vyplynulo, že cizinci v areálu závodů Vodňanská drůbež a. s. vykonávali závislou práci, a to bez platné pracovní smlouvy a rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Tito cizinci vykonávali pracovní činnost, která spočívala ve výkonu vzájemně navazujících pracovních činností u výrobních linek, konkrétně v porcování kuřat (jejich vykostění), vyráběli uzeniny, porcovali uzeniny na řezači uzenin, přičemž výsledkem jejich práce mělo být vykostěné, řádně zpracované a zabalené drůbeží maso a výrobky z něj. Výkon těchto prací se opakoval, byly vykonávány stále na stejném místě a dle pokynů JUDr. E. P. Cizinci neměli představu o objemu zakázky, nevěděli, do kdy má být hotova. Inspektorát práce dospěl k závěru, že nevykonávali tuto činnost na vlastní zodpovědnost, neboť tu ani nikdo z nich mít nemohl, když se na celém procesu zpracování masa podíleli pouze určitým úkonem, stejně tak nemohli cizinci odpovídat společně, vzhledem k tomu, že každý z nich se na tomto procesu podílel v jinou dobu a vykonával jiný pracovní úkon.
14. Lze doplnit, že naplněním těchto znaků se přímo v případě sdružení podnikatelů, v jehož rámci žalobce vykonával svou činnost, zabýval i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014-73, č. 3553/2017 Sb. NSS, ve věci žalobce JUDr. E. P. (zmocněnce žalobce ve správním řízení) proti Státnímu úřadu inspekce práce. Krajský soud ve vztahu k jednání JUDr. P. v souvislosti s činností daného sdružení uzavřel, že „jeho činnost považuje za sofistikované simulování podnikatelského vztahu a zastírání skutečného vztahu zaměstnavatelsko-zaměstnaneckého (tedy pracovněprávního). To zahrnuje mimo samotného faktu výkonu činnosti na formálním základě smlouvy o sdružení důsledné vystupování [JUDr. P.] ve smluvních vztazích jako ‚vedoucí sdružení podnikatelů‘, snahu vyhovět ve věci zdaňování požadavkům na zdaňování příjmů dosažených v rámci smlouvy o sdružení, vykazování zasílání měsíčních odměn za práci jakožto poukazování záloh, a to ve smyslu požadavků zákona o pobytu cizinců apod. Ani tyto formální kroky však nemohly zahalit skutečnou materiální povahu pracovní činnosti cizinců a roli [JUDr. P.]“. Závěry krajského soudu, že cizinci pro JUDr. P. v provozovně v Modřicích vykonávali závislou práci, následně v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016-53, potvrdil také Nejvyšší správní soud. Soud je přesvědčen, že předmětné závěry o výkonu závislé práce členů sdružení lze v plném rozsahu vztáhnout i na nyní projednávaný případ žalobce, přestože sám žalobce nefiguroval mezi kontrolovanými osobami při kontrole inspektorátu práce

dne 17. 7. 2012. V rámci stejného sdružení však na stejném místě vykonával práci stejného druhu jako kontrolovaní cizinci.

15. Co se týče možnosti využít právě citovaného rozhodnutí oblastního inspektorátu práce správními orgány v jiném řízení, soud není toho názoru, že by ji byl nucen odmítnout jen proto, že žalobce nebyl účastníkem daných řízení či kontrol. Z podkladů správního spisu vyplývá, že žalobce byl stranou smlouvy o sdružení ze dne 2. 1. 2007, nyní společnosti, pod kterou dle svých slov vykonává svou jedinou výdělečnou činnost. Jednoznačně se tak může jednat o indicii, která může pobytové orgány upozornit na to, že u cizinců pracujících v závodě v Modřicích je potřeba blíže zkoumat to, zda skutečně vykonávají účel pobytu, který jim byl povolen. A to zejména ve vztahu k možnému výkonu činnosti vykazující znaky nezávislé práce namísto podnikání. Právě vzhledem k participaci žalobce ve sdružení podnikatelů vykonávajících nelegální práci v areálu závodu společnosti Vodňanská drůbež a. s. v Modřicích s ním ministerstvo provedlo výslech, a to již v rámci řízení o jeho žádosti o trvalý pobyt. Protokol o výslechu žalobce se pak stal součástí spisu i v nyní projednávané věci. Ministerstvo pak jeho obsah podrobně hodnotilo zejména na str. 3 až 8 jeho rozhodnutí, a provedené hodnocení výpovědi žalobce pak potvrdila i žalovaná v napadeném rozhodnutí. Takový postup je dle soudu plně v souladu se zákonem, i s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle něhož lze podle § 51 odst. 1 správního řádu k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 Azs 383/2017-35). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku výslovně zopakoval svůj dřívější judikatorní závěr, že použití důkazů z jiného řízení je přípustné, pokud jsou důkazy získány v souladu se zákonem, dostanou se do dispozice správního orgánu legální cestou, účastníku řízení jsou tyto důkazy zpřístupněny a má možnost se k nim vyjádřit a reagovat na ně (viz také rozsudky dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017-37, nebo ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Azs 195/2014-36). Nejvyšší správní soud rovněž doplnil, že pokud se žalobce v průběhu správního řízení prvního stupně k výslechu, respektive k protokolu o něm, nijak nevyjádřil a nevzněl žádné připomínky, nemá správní orgán povinnost výslech opakovat. Dle krajského soudu tomu tak bylo i v projednávaném případě, a proto tento postup správních orgánů neshledává vadným.
16. S ohledem na výše uvedené soud shrnuje, že ačkoliv byl výslech žalobce stěžejním důkazem ve věci, není pravdou, že by byl důkazem jediným. Vzhledem k nashromážděným podkladům v řízení o žádosti soud dospěl k závěru, že správní orgány důkladně a dostatečně zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonů s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, tedy že žalobce neplnil účel, pro který mu byl povolen pobyt, jelikož popsaná činnost nepředstavovala výkon samostatné výdělečné činnosti. Ostatně, žalobce měl sám možnost doplnit svá skutková tvrzení a prokázat plnění účelu pobytu, a to zejména vyjádřením se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Této možnosti ovšem nevyužil. Rovněž zůstal pasivní i v odvolacím řízení, pokud podal blanketní odvolání, které ani přes výzvu nedoplnil. Žalobce tak v průběhu řízení o žádosti žádné návrhy na doplnění dokazování nevzněl, přičemž již z jeho tvrzení vyplynulo, že podnikatelskou činnost fakticky nevykonával. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu tak není důvodná. Pokud pak žalobce tvrdil, že ministerstvo z protokolu o jeho výslechu využilo pouze jeho odpovědi, které zapadaly do představy správního orgánu, a zároveň ignorovalo odpovědi, které se mu do těchto představ nehodily, nutno konstatovat, že se jedná

o tvrzení toliko obecné. Žalobce ani na jediném případě tvrzený přístup ministerstva neilustroval a znemožnil tak soudu, aby se touto námitkou mohl podrobně zabývat. Soud sám pak po porovnání obsahu protokolu o výsledku žalobce a jeho vyhodnocení v rozhodnutí ministerstva neshledal tendenční přístup správního orgánu.

17. Co se pak týče námitky chybějící pravomoci posuzovat závislou (nelegální) práci žalovanou, resp. ministerstvem, zde soud odkazuje na relevantní rozsudek ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[p]ři 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.“ Podle odůvodnění rozsudku [viz bod 11] je ministerstvo mimo jiné oprávněno posuzovat, zda cizinec plní účel, pro který bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno. Přestože tak pobytové správní orgány nevykonávají kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti ve smyslu § 125 zákona o zaměstnanosti, mohou si i při výkonu vlastní působnosti nepochybně učinit úsudek o povaze činnosti vykonávané cizincem [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu].
18. S žalobcem lze jistě souhlasit v tom, že správní orgány nejsou oprávněny závazně konstatovat, zda se v konkrétním případě jednalo o *nelegální práci*. Tento pojem je definován v § 5 písm. a) zákona o zaměstnanosti, přičemž ke stanovení toho, že došlo k výkonu *nelegální práce*, jsou zmocněny pouze orgány provádějící kontrolu na úseku zaměstnanosti. V projednávané věci ministerstvo svým odůvodněním mírně přesahovalo i do hodnocení žalobcovy činnosti z hlediska předpisů na úseku zaměstnanosti (např. na str. 9 odst. 3 a 4 svého rozhodnutí), a činilo tak nad rámec svých povinností. Přitom skutečnost, že žalobce vykonával nelegální práci, či nikoliv, není pro posouzení jeho jednání z hlediska následků vyplývajících ze zákona o pobytu cizinců relevantní (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 Azs 344/2018-37). Je totiž plně dostačující, pokud správní orgán dojde k názoru, že nedošlo k plnění účelu povolení k pobytu, tedy podnikání, a to úvahou vázanou k definici podnikatele uvedenou v občanském zákoníku, z čehož lze argumentem *a contrario* dovodit, kdo podnikatelem není. Jelikož však závěry správních orgánů ohledně výkonu nelegální práce nemohly mít pro žalobce v konečném důsledku negativní dopad a ministerstvo tuto otázku zkoumalo v podstatě nadbytečně, neshledal v tom soud pochybení takového rozsahu, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů.
19. Pro posuzovanou věc je podstatné, že správní orgány případ nehodnotily z toho hlediska, zda jednáním žalobce byl spáchán správní delikt, a kdo za něj odpovídá, popř. to, že se žalobce stal „spolupachatelem“ protiprávního jednání, ke kterému v potravinářské výrobě v Modřicích došlo, jak žalobce naznačuje. Primárně totiž posuzovaly otázku, zda se v případě činnosti žalobce jednalo o závislou práci či podnikání. Pokud se pak ministerstvo neobrátilo s podnětem k zahájení řízení na příslušný inspektorát práce, jak požadoval žalobce, nelze v tomto postupu spatřovat pochybení. To tím spíše, že správním orgánům bylo z jejich úřední činnosti známo, že v potravinářské výrobě v Modřicích byli zaměstnáni cizinci, kteří zde vykonávali závislou práci. Správní orgány se tak ve svých závěrech zcela správně opíraly i o rozhodnutí vydaná správními orgány příslušnými ve věcech zaměstnanosti, jejichž zákonnost potvrdily také správní soudy (viz výše). Právě ty totiž konstatovaly, že cizinci v areálu závodů Vodňanská drůbež a. s.

vykonávali závislou práci. Skutečnosti plynoucí z těchto rozhodnutí pak byly příléhavé k popisu činnosti, který žalobce sám podal v rámci svého výsledku.

20. Soud tedy uzavírá, že z napadeného rozhodnutí žalované, potažmo rozhodnutí ministerstva, je zřejmé, jak správní orgány rozhodly, a na základě jakých podkladů. Srozumitelné jsou rovněž jejich úvahy, které je vedly k závěru, že žalobce nepodniká, nýbrž vykonává závislou práci. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí tak není důvodná. Ostatně o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí svědčí rovněž skutečnost, že žalobce v podané žalobě se závěry žalované polemizuje.

V. Závěr a náklady řízení

21. Soud shledal námitky žalobce nedůvodnými. V řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti. Z těchto důvodů zdejší soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
22. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. května 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu